

Савина Михайлова-Големинова

ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ

В системата на публичните
средства от европейските
структурни и инвестиционни фондове



**ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В
СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ
ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И
ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ**

© Савина Михайлова-Големинова, *автор*
© Дамян Дамянов, *художник на корицата*

© Сиела Норма АД

София • 2017

ISBN: 978-954-28-2394-0

Савина Михайлова-Големинова

ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ

В системата на публичните
средства от европейските
структурни и инвестиционни фондове

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ.....	9
----------------------------	---

УВОД.....	13
-----------	----

Глава първа.

ОБЩА ПОСТАНОВКА НА ВЪПРОСА	22
----------------------------------	----

1. Източници на финансовите правни отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране	22
---	----

1.1. <i>Първично право на ЕС, кохезионната политика и общата селскостопанска политика</i>	29
---	----

1.2. <i>Вторичното право на ЕС, Политиката на сближаване и Общата селскостопанска политика (ОСП)</i>	33
--	----

1.3. <i>Национално законодателство.....</i>	45
---	----

1.4. <i>Съдебна практика на националните съдилища и на Съда на ЕС</i>	50
---	----

2. Бюджет, Политика на сближаване и Обща селскостопанска политика на ЕС	51
--	----

3. Обща характеристика на финансовите правни отношения в системата на публичните средства от СКФ.....	64
---	----

3.1. <i>Предметно съдържание</i>	68
--	----

3.2. <i>Метод на правно регулиране.....</i>	71
---	----

3.3. <i>„Същински“ и „организационни“ ФПО</i>	72
---	----

Глава втора.

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПРАВОСУБЕКТНОСТТА НА СУБЕКТИТЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ ЕСИФ	77
1. Общо за субектите на финансовите правни отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране.....	77
<i>1.1. Финансово управление и контрол на ОП.....</i>	<i>97</i>
<i>1.2. Субекти на ФПО в системата на публичните средства от ЕЗФРСР и ЕФГЗ.....</i>	<i>125</i>
2. Финансова правосубектност на активните субекти. Компетентност на държавните органи от ЕСИФ.....	135
<i>2.1. Органи на държавна власт</i>	<i>136</i>
<i>2.2. Органи на изпълнителната власт.....</i>	<i>139</i>
3. Финансова правосубектност на пасивните субекти – бенефициери на безвъзмездна финансова помощ	154

Глава трета.

ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМАТА НА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ ЕСИФ И КОРЕСПОНДИРАЩОТО НАЦИОНАЛНО СЪФИНАНСИРАНЕ	158
1. Предоставяне на финансова подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ	158

2. Верифициране и сертифициране на допустимите разходи за извършване на плащания и финансови корекции.....	182
<i>2.1. Верифициране и сертифициране на допустимите разходи за извършване на плащания.....</i>	<i>182</i>
<i>2.2. Нередности, администриране на нередности и извършване на финансови корекции</i>	<i>195</i>
3. Роля на финансовите и кредитните институции при управлението на средствата от ЕСИФ и Европейския фонд за стратегически инвестиции. Финансови инструменти.....	246
<i>3.1. Постановка на въпроса</i>	<i>246</i>
<i>3.2. ЕСИФ и ЕФСИ</i>	<i>253</i>
<i>3.3. Заключение</i>	<i>255</i>
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	257
БИБЛИОГРАФИЯ.....	259
ПРИЛОЖЕНИЯ	266

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АДВФК	Агенция за държавен вътрешен финансов контрол
АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АОП	Агенция по обществени поръчки
АПК	Административнопроцесуален кодекс
АФКОС	Съвет за координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВАС	Върховен административен съд
ВОИ	Върховна одитна институция
ДВ	Държавен вестник
ДЕО	Договор за Европейската общност
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ДОПК	Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ДР	Допълнителни разпоредби
ДЕО	Договор за създаването на Европейската общност
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ДФИ	Държавна финансова инспекция
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕИФ	Европейски инвестиционен фонд
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕСмП	Европейска сметна палата
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕФГЗ	Европейски фонд за гарантиране на земеделието
ЕФМДР	Европейски фонд за морско дело и рибарство
ЕФР	Европейски фонд за рибарство

ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЕФСИ	Европейски фонд за стратегически инвестиции
ЗВОПС	Закон за вътрешния одит в публичния сектор
ЗДП	Закон за държавните помощи
ЗДФИ	Закон за държавната финансова инспекция
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗНАП	Закон за Националната агенция за приходите
ЗНФО	Закон за независимия финансов одит
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗСмП	Закон за Сметната палата
ЗСч	Закон за счетоводството
ЗУДБ	Закон за устройството на държавния бюджет
ЗУСЕСИФ	Закон за управление на европейските структурни и инвестиционни фондове
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
ИАОСЕС	Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“
ИСАК	Интегрираната система за администриране и контрол
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение
КЕВКЕФ	Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
КОСАК	Форум за сътрудничество между комисиите по европейските въпроси на националните парламенти на държавите членки на ЕС
КРБ	Конституция на Република България
КФ	Кохезионен фонд
МЗ	Междинно звено
МОФК	Методологията 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 ЕС, 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 5.07.2010 г.

МСВОИ	Международни стандарти на Върховните одитни институции
МФР	Многогодишна финансова рамка
НАП	Национална агенция по вземанията
НОПАНФИПСЕС	Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от Европейския съюз
НС	Народно събрание
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
ОВ	Официален вестник на Европейския съюз
ОЛАФ	Европейска служба за борба с измамите и защита на финансовите интереси на ЕС
ОО	Одитен орган
ОП	Оперативна програма
ОПРР	Оперативна програма „Регионално развитие 2007–2013“
ОСП	Обща селскостопанска политика
ОСР	Обща стратегическа рамка
ПЗР	Преходни и заключителни разпоредби
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПОДНС	Правилник за организацията и дейността на Народното събрание
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
РА	Разплащателна агенция
САПАРД	Специална присъединителна програма за развитие в областта на земеделието и селските райони
СЕБРА	Система за електронни плащания
СЕПП	Схема за единно плащане на площ
СЕС	Съд на Европейския съюз
СКФ	Структурните и Кохезионния фондове
СО	Сертифициращ орган
СП	Сметна палата

СУК	Система за управление и контрол
УО	Управителен орган
Финансов регламент	Регламент № 966/2012 на ЕП и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза
ФПН	Финансови правни норми
ФПО	Финансови правни отношения
ЦКЗ	Централно координационно звено

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 инвестиции¹. 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 условия 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 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 Съюза², наричан по-долу „Фи-

¹ Ръководство за финансиране от фондовете на ЕС 2014–2020 (Guide to EU Funding 2014–2020) на European Parliamentary Research Service е въведено 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.

² 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).

нансов регламент“ и секторните регламенти на ЕСИФ³, 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 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 пра-

³ 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.

вилно финансово управление и контрол на оперативните програми и постави допълнителна тежест върху бизнеса, гражданите и администрацията⁴.

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 разпореждания, дори когато общите правила са напълно приложими;
- големи флуктуации 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).

⁴ 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 Разпореждане на председателя на Сметната палата № 060 от 09.04.2014 г., достъпен на интернет страницата на Сметната палата.

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. Считам, 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 преодолени 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 ѝ 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“⁵, придавайки ѝ ново, съвременно звучене, още повече, че в центъра на системата стои бюджетът и става въпрос за бюджетни (финансови) отношения. **Предходното обосновава и необходимостта от теоретично изследване на обществените отношения, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата, в два аспекта:**

⁵ Вж. Костов, М. Финансови правни отношения. С.: БАН, 1979, с. 256.

- 1) като съвкупност от ФПО по управление и контрол и
- 2) като сбор от държавни органи, които осъществяват финансовата 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“⁶.

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 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

⁶ 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.

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“ (АФ-КОС) 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 ЕС⁷.

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. Считам, 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 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

⁷ 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)

на български⁸, и на руски⁹, и на английски език¹⁰, в които са из-

⁸ **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.

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

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

следвани 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 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.

Глава първа.

ОБЩА ПОСТАНОВКА НА ВЪПРОСА

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

Очертаването на **източниците** на обществените отношения, които възникват, развиват се и се прекратяват при и по повод преразпределението, разходването и използването на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране, както и контролът върху тези дейности¹¹, е от важно значение за изясняване на основните понятия и определянето на мястото им във финансовата система от гледна точка на финансовото право като правна наука и неговия предмет на правно регулиране като обективно право. Въпросът се свежда до структуриране на източниците на обществените отношения и изясняване на някои основни понятия, свързани с тях.

„Публичните финанси са интердисциплинарно изучавана тема от икономически, правни и други социални науки. С оглед на различните си проявления публичните финанси са дефинирани посредством различни правни и икономически категории и институти. Българската финансовоправна теория се основава на правната концепция на финансите, според която публичните финанси са система от обществени отношения, които възникват по повод

¹¹ По отношение на предмета на правно регулиране на финансовото право Страшимир Кучев подчертава, че „Предметът на правно регулиране на финансовоправните норми са обществено икономически отношения по реалното създаване и отчитане на дохода, печалбата, добавената стойност, оборота, услугите и др.; разпределението на дохода и печалбата; натрупването и разходването на финансовите средства чрез бюджета; използването на същите и контрола върху тази дейност.“ – **Кучев, С.** Финансово право, с. 27.

на разпределението и използването на националния доход, респективно на приходите на всяка социална или политическа даденост, и формирането и разходването на централизираните и децентрализираните им парични фондове, както и контрола върху тази дейност.¹²

„Освен на държавно ниво и всяко друго наднационално образувание (в т.ч. и Европейския съюз) събира и се разпорежда със средства по установен ред и чрез упълномощени за това органи (институции на Европейския съюз), за да постигане публичните цели и блага, които е невъзможно да бъдат постигнати от отделните държави членки самостоятелно¹³.

Специфичният правен механизъм за създаване и разходване на публичните средства изгражда т. нар. **публично (финансово) стопанство**¹⁴. Финансовото стопанство има за цел формиране на публичен ресурс за посрещането на колективните нужди в държава или в наднационална интеграционна организация“.

Източник във формален смисъл представлява финансовото законодателство. Това са онези нормативни актове, които съдържат правни норми, въз основа на които се установяват, развиват и прекратяват обществени отношения, свързани с организацията и функционирането на финансовата система.

На практика, в днешно време режимът на финансово управление и контрол на европейските средства от ЕСИФ и съответното национално съфинансиране са част от **системата на публичните**

¹² Повече за правната концепция на финансите, виж в: **Костов, М.** Финансови правни отношения, с. 83–90; **Костов, М.** Финансова система и система на финансовоправно регулиране. С.: БАН, 1986, с. 27; **Димитров, В.** Публични финанси, финансова система, финансово право. // Икономически и социални алтернативи, 2016, № 3; **Стоянов, И.** Механизъм на управление на публичните финанси. С.: Фенея, 2011, с. 34 и сл.; **Димитрова, Е.** Финансова система на публичните финанси на ЕС. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. Доклади от международна научно-приложна конференция, проведена през ноември 2016 г. в гр. София. УИ „Св. Климент Охридски“, 2016, с. 87–101.

¹³ **Димитрова, Е.** Финансова система на публичните финанси на ЕС, с. 89.

¹⁴ За дефиницията на финансовото стопанство като публичноправно организирана дейност за управление, създаване и употреба на стопанските блага за посрещане на колективните потребности, виж в **Стоянов, П.** Основни начала на финансовата наука, С.: 1933, с. 3 и сл.

финанси на Република България. В българската финансовоправна доктрина не малко автори са разглеждали въпросите, свързани с публичните финанси¹⁵. Така например, проф. Милчо Костов отбелязва, че понятието публични финанси е „[...]общоприето във френската литература, за да се обозначи както предметът на финансовата наука, така и специалната сфера на публичноправно регулиране (*finances publiques*); използва се и от английските и американските автори (*public finance*)“. И че „[...] трябва да се направи общият извод, че понятието „публични финанси“ още по-категорично в сравнение с категорията „финансова дейност на държавата“ изиявява властническо-организационния характер на финансовите отношения“. Доколкото става въпрос за публичен ресурс (европейски и национален), налага се изводът, че ФПО не могат да се отделят от финансовите отношения, не могат да се схващат като самостоятелна категория. „Те не са средство за правно регулиране, не са междинно звено, опосредяващо въздействието на финансовоправните норми върху финансовите процеси. Финансовите правни отношения са самите финансови отношения, структурирани в своя субектен състав и социално-икономическо съдържание от държавния регулатор“. Доколкото става въпрос за публичен ресурс (европейски и национален), налага се изводът, че ФПО не могат да се отделят от финансовите отношения, не могат да се схващат като самостоятелна категория. „Те не са средство за правно регулиране, не са междинно звено, опосредяващо въздействието на финансовоправните норми върху финансовите процеси. Финансовите правни отношения са самите финансови отношения, структурирани в своя субектен състав и социално-икономическо съдържание от държавния регулатор“¹⁶. Ако погледнем прагматично, както отбелязва и проф. М. Костов „[...] в науката за публичните финанси, предметното съдържание на финансовите правни отношения изобщо не се обсъжда като научен проблем. [...] Споровете са [...] не с оглед съдържанието на правните отношения в тази материя, не и с оглед научното определяне на предмета на финансовоправното регули-

¹⁵ Вж. **Костов, М.** Финансови правни отношения, с. 62 и 68.

¹⁶ Пак там, с. 50.

ране, а единствено за да се организират правилно преподаванията по финансова наука, да се определят предметът и границите на научната дисциплина¹⁷.

По повод на очертаните рамки на преразпределителните процеси на европейски и национални публични средства проф. Костов коментира, че **„преразпределянето“** не е уредено в нормативните актове като механизъм на правни отношения. Юридическото му разчитане в най-проста схема води до конструкция на две финансови отношения: **едното, в което е ангажирана финансовата правоспособност на организацията, от чийто фонд се изземват средствата, и другото – финансовата правоспособност на организацията получател на средствата.** Двете отношения са обединени с това, че имат един и същ активен субект в лицето на държавния орган, който е компетентен да постанови преразпределението (да издаде акт за преразпределение)¹⁸. Компетентността на органите на управителния орган (УО), които предоставят безвъзмездната финансова помощ, включително и тези, които упражняват контрол (сертифициращ орган – СО и одитен орган – ОО) ще бъде разгледана в Глава втора и Глава трета.

Финансирането по оперативни програми (ОП) има два компонента:

1. средства от ЕСИФ от бюджета на ЕС и
2. национално съфинансиране от националния бюджет – публични средства, респективно собствени средства на бенефициера.

Устройственият закон – Закон за публичните финанси (ЗПФ)¹⁹, в сила от 1 януари 2014 г., е основополагащ. Той урежда общото устройство и структура на публичните финанси, особено с оглед на дадените в него определения, които са ключови за тезите, залегнали в настоящата разработка.

¹⁷ Костов, М. Финансови правни отношения, с. 50 и сл.

¹⁸ Пак там, с. 211.

¹⁹ Със закона се транспонира Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки и се създават условия за изпълнението на относимите регламенти, приети в края на 2011 г. Той дава и уредба във връзка с разпоредбите на Дял III („Фискален пакт“) от Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз.

Съгласно чл. 3 ЗПФ **публичните финанси** са система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг. Вътрешното законодателство определя средствата от ЕС по ЕСИФ, както и националното съфинансиране като публични финанси за финансиране на публични блага – чл. 8 във връзка с чл. 3 ЗПФ²⁰. Публичната цел, с която се предоставя безвъзмездната финансова помощ (БФП) от фондовете на ЕС и националното съфинансиране предопределя публичноправния характер на дейността по нейното предоставяне.

Терминът **„осигуряване и финансиране“** в контекста на системата на публичните средства от ЕСИФ означава осигуряване на необходимото национално съфинансиране за изпълнение на оперативна програма (ОП). Съгласно § 1, т. 36 от ДР на ЗПФ: „Средства от Европейския съюз“ са помощи и дарения, както и средства, които са елемент на финансирането, предоставени от фондове и институции на Европейския съюз. Не са средства от Европейския съюз средствата, предоставени от Европейската инвестиционна банка, Европейския инвестиционен фонд и други финансови институции“. От анализа на даденото легално определение на понятието става ясно, че **тези средства са помощи но трябва да им бъде извършена оценка**. Съфинансирането от ЕСИФ също попада в понятието „държавни ресурси/публични средства“, тъй като ЕСИФ са от бюджета на ЕС, а се разпределят и отпускат от държавата членка в режим на споделено управление.

В този смисъл следва да се има предвид определението на понятието „държавна помощ“ съгласно § 1, т. 1 от ДР на ЗДП:

²⁰ Съгласно чл. 8 ЗПФ Средствата от ЕС и свързаното с тях национално съфинансиране се административат и управляват от бюджетните организации чрез сметки за средства от Съюза. Тези сметки са финансовоправна форма за получаване, разпределяне и разходване от бюджетните организации на средства от ЕС и свързаното с тях национално съфинансиране. Средствата може да постъпват и да се разходват чрез бюджетите на съответните бюджетни организации, когато това е предвидено със закон или с акт на Министерския съвет. Министърът на финансите може да определи режимът на сметките да се прилага и за средства по други международни програми и договори, доколкото с нормативен акт не е предвидено друго.

„Държавна помощ“ е всяка помощ, предоставена от държавата или общината или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството или търговията на определени стоки, или предоставянето на определени услуги, доколкото се засяга търговията между държавите членки.²¹

Определение на понятието „**публични средства**“ се съдържа в § 1, т. 1 от ДР на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС). Съгласно него „публични средства“ са всички средства, които се събират, получават, съхраняват, разпределят и разходват от организациите от публичния сектор, включително бюджетни приходи, кредити, разходи и субсидии“. В техния обхват са включени и средствата, предоставени по договор/заповед за безвъзмездна финансова помощ и кореспондиращото национално съфинансиране.

Не на последно място, доколкото става въпрос за публични средства (бюджетен ресурс) – европейски и национални, те имат и правната характеристика на държавно вземане (публично или частно) по смисъла на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), в определения в Кодекса случаи, когато възникват въз основа на административен акт. Съгласно чл. 162, ал. 2, т. 8 и 9 ДОПК публични са държавните и общинските вземания: за недължимо платените и надплатените суми, както и за неправомерно получени или неправомерно усвоените средства по проекти, финансирани от оперативните програми, Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, включително от свързаното с тях национално съфинансиране, които възникват въз основа на административен акт, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на Съюза, както и лихвите по тях“.

²¹ Съгласно чл. 2, т. 13 от Регламент № 1303/2013 „държавни помощи“ означава помощ, която попада в чл. 107, § 1 ДФЕС, като се счита, че за целите на регламента тя включва и помощта de minimis по смисъла на Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията, Регламент (ЕО) № 1535/2007 на Комисията и Регламент (ЕО) № 875/2007 на Комисията.

Следва да се вземе предвид легалното определение и на понятието **„публичен разход“**. Същото се съдържа в чл. 2, т. 5 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999): това е всяко публично участие във финансирането на операциите, чийто източник е бюджетът на държавата, на регионалните или местни власти, общият бюджет на Европейските общности, отнасящ се до структурните фондове, и всеки подобен разход. Като подобен разход се разглежда всяко участие във финансирането на операциите, чийто източник е бюджетът на публичноправни организации или сдружения на една или повече регионални или местни власти, действащи в съответствие с Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно съгласуването на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и предоставяне на услуги.

Съгласно чл. 2, т. 15 от Регламент 1303/2013 г. **„публични разходи“** означава всеки публичен принос за финансирането на операции, източникът на които произхожда от бюджета на национален, регионален или местен публичен орган, от свързания с европейските структурни и инвестиционни фондове бюджет на Съюза, от бюджета на публичноправни организации или от бюджета на сдружения на публични органи или публичноправни организации, и за целите на определянето на ставката на съфинансиране за програмите или приоритети по Европейския социален фонд (ЕСФ) може да включва финансови средства, набрани съвместно от работодатели и работници.

От направения по-горе преглед и анализ на основните понятия се обосновава логично изводът, че доколкото става въпрос за публичноправни обществени отношения, чиито обект са публични средства (европейски и национални), **източниците при всички случаи обхващат**²²:

²² За информация относно действащото европейско и национално законодателство, регламентиращо структурните инструменти, вж. Информационна система за управление и наблюдение на Единния информационен портал на Министерския съвет – европейска законодателна база <http://www.eufunds>.

- първичното право на ЕС;
- вторичното европейско законодателство;
- националното законодателство;
- решенията на Конституционния съд;
- решенията на ВАС, с които се прогласява нищожност на подзаконови нормативни актове и тълкувателни решения;

„В науката финансово право изучаването на понятието източник на правото има съществено значение поради това, че е нужно да се знае въз основа на какъв източник на правото ще се реализират процесите на разпределение, натрупване и използване на националния доход.“ – подчертава Страшимир Кучев²³. За целите на настоящото изследване е важно да се изясни въз основа на какъв източник на правото ще се реализират процесите на използване, разходване и усвояване на европейски и национални публични средства и тяхното финансово управление и контрол.

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

Доктрината разграничава три основни групи актове, които формират т.нар. първично право и стоят най-високо в йерархията на нормативните актове на правото на ЕС. Това са договорите, които създават Съюза, актовете, които ги изменят, и договорите за присъединяване на нови държави членки. Всички тези актове са с конвенционален характер и представляват класически международни договори²⁴. Сред действащите договори са ДФЕС и Договора за ЕС (ДЕС). В ДФЕС са дефинирани основополагащите принципи и изисквания за формиране и разходване на бюджета на Съюза.

„Към източниците на първичното право следва да се добавят общите принципи на правото на ЕС, които не са закрепени в Договорите. Изрично Договорите са предвидили например прин-

bg/programen-period-2014–2020/evropeiska-zakonodatelna-baza, посетена на 10.02.2017 г.; национална законодателна база – <http://www.eufunds.bg/programen-period-2014–2020/natsionalna-zakonodatelna-baza>.

²³ Вж. Кучев, С. Финансово право, с. 61.

²⁴ Костов. С. Актове на съда на ЕС. Правни последици. С.: Сибир, 2011, с. 238.

ципа за защита на правата на човека (чл. 6 ДЕС), принципа за недискриминация (чл. 18 ДЕС), принципите на субсидиарност (чл. 5, ал. 3 ДЕС) и пропорционалност (чл. 5, ал. 4 ДЕС) и др. Други, сред които принципът за защита на легитимното доверие и принципът на правната сигурност²⁵, се извеждат в практиката на Съда на ЕС (СЕС). Независимо дали се съдържат в разпоредбите на Договорите, или в съдебната практика, общите принципи на правото на ЕС представляват първични източници, на които стоящите по-долу в йерархията на източниците на актовете не следва да противоречат. В противен случай последните може да бъдат отменени от СЕС по реда на чл. 263 ДФЕС²⁶. По силата на принципа на пропорционалност, съдържанието и формата на дейност на Съюза не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите (чл. 5 ДЕС). Административното действие трябва да е в съответствие с целта на закона без да лишава гражданите от повече от необходимото за постигане на тази цел. Противозаконно е да се прилага „стриктно“ закона, ако това ще доведе до резултат, който не е търсен от него.

Принципът за пропорционалност изпълнява две основни функции: служи като основание за оспорване на актове на ЕС, а също и като основание за преглед на законодателството на държавите членки, въвеждащо и прилагащо мерки на Общностното право. При преценка за съответствие с принципа на пропорционалност трябва да се вземат предвид следните въпроси: дали предприетото действие е подходящо за постигането на дадената цел, и дали средствата, предвидени в рамките на предприетото действие са необходими с оглед на ограниченията и недостатъците, които трябва да бъдат понесени във връзка с постигането на целта.

„Интегрирането на автономната правна система на ЕС в тази на държавите членки се реализира чрез установена йерархия и оригинална взаимовръзка между тях. При конфликт между двата правопорядъка – на ЕС и на отделна държава членка, проблемът

²⁵ Симеонов, А., Симеонова, Г. Принципът на правната сигурност и принципът на легитимните очаквания-гаранция за бенефициера при разходване на средствата от фондовете на ЕС. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. Сборник с доклади. УИ, 2016, с. 234–249.

²⁶ Костов. С. Актове на съда на ЕС, с. 241.

се решава на базата на два основни принципа, характеризиращи правната система на ЕС: предимство на правото на ЕС и директният му ефект. Тези принципи, общовалидни както на ниво Съюз, така и във вътрешните правни системи на държавите членки, не се съдържат в първичното европейско право. Формулирани от съдебната практика, те са безспорно свидетелство за уникалната роля на Съда на ЕС да създава и развива правото на ЕС. Предимството и директният ефект определят въздействието на правото на ЕС върху вътрешния правов ред на държавите членки и върху частноправните им субекти.²⁷ С оглед на изложеното ДФЕС предвижда по отношение на политиката на сближаване²⁸, че действията на ниво ЕС са оправдани както с оглед на целите, посочени в чл. 174 ДФЕС, така и с оглед на принципа на субсидиарност. Правото на действие е залегнало в чл. 175, който изрично призовава Съюза да изпълни тази политика чрез структурните фондове, във връзка с чл. 177, в който се определя ролята на Кохезионния фонд (КФ). Целите на ЕСФ, Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и КФ са определени съответно в чл. 162, 176 и 177 ДФЕС. Действията, отнасящи се до селското стопанство и рибарството, са мотивирани от чл. 38 и 39 ДФЕС. Член 174 ДФЕС посочва на кои райони следва да се обърне специално внимание. В чл. 349 ДФЕС е посочено, че се приемат специфични мерки, отчитащи структурното икономическо и социално състояние на най-отдалечените региони, което е утежнено от някои специфични особености, усложняващи тяхното развитие.

Имайки предвид, че Европейската регионална политика е обща за всички държави членки и се базира на финансовата соли-

²⁷ **Попова, Ж.** Право на Европейския съюз, с. 208.

²⁸ За политиката на сближаване вж. **Hoerner, J., Stephenson, P.** Theoretical perspectives on approaches to policy evaluation in the EU: the case of cohesion policy. // *Public administration*, Vol. 90, 2012, № 3 – <http://eprints.lse.ac.uk/46473/90> (3). p. 699–715; **Dunford, M., Perrons, D.** Regional inequality in the EU: how to finance greater cohesion. // *European planning studies*, Vol. 20, 2012, № 6, p. 895–922 – <http://eprints.lse.ac.uk/47561/>; **Begg, I.** Economic and social governance in the making: EU governance in flux. // *Journal of European Integration*, Vol. 32, 2010, № 1, p. 1–16, 77–96; **Големинова, С.** Политиката на сближаване на Европейския съюз. Програмен период 2007–2013 г. и 2014–2020 г. // *Общество и право*, 2012, № 3, с. 86–103.

дарност, Матисен отбелязва: „Договорът установява три основни принципа за постигане на икономическо и социално сближаване. На първо място, както е и в повечето от другите дейности на Общността, отговорността за постигане на целите се споделя между Общността и държавите членки. Наистина, последните трябва да провеждат своите икономически политики и да ги координират „по начин, който е насочен към [...] постигане на целите“, описани в Договора.

На второ място, Договорът предвижда, че тези цели трябва да бъдат вземани предвид от институциите при формулиране и реализиране на другите политики и действия на Общността, както и че тези политики и действия трябва да подпомагат постигането на целите. Същото задължение е наложено от Договора и във връзка с другите политики, като например опазването на околната среда. С други думи, формулирането и реализирането на всички политики на Общността трябва да бъде постигнато по един последователен и координиран начин, със специално внимание към т.нар. „хоризонтални политики“.

На трето място е посочването в Договора на различните съществуващи фондове, и в частност на т.нар. „Структурни фондове“, както и на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), които трябва да бъдат използвани за постигане на тези цели.²⁹“

От първичното право относими към настоящата разработка са разпоредбите по отношение на институциите на ЕС и на други негови органи, както следва:

- чл. 4 ДФЕС относно споделеното управление;
- чл. 38–44 ДФЕС по отношение на общата селскостопанска политика;
- чл. 107–109 ДФЕС по отношение на държавните помощи;
- чл. 126 ДФЕС;
- чл. 14 ДЕС и чл. 223–234 ДФЕС по отношение на Европейския парламент;
- чл. 15 относно Европейския съвет; чл. 16 ДЕС и чл. 237–243 ДФЕС по отношение на Съвета на ЕС;
- чл. 17 ДЕС и чл. 244–250 ДФЕС по отношение на ЕК;

²⁹ **Матисен, П. С. Р. Ф.** Европейско право. Въведение. С.: Сиела, 2007, с. 643–644.

- чл. 19 ДЕС и чл. 251–281 ДФЕС и Протокол № 3 относно Статута на СЕС, който е приложение към Договорите и е неразделна част от него;
- чл. 285–287 ДФЕС по отношение на Сметната палата;
- чл. 308–309 ДФЕС, Протокол № 5 за Устава на ЕИБ;
- чл. 303–304 ДФЕС по отношение на ЕИСК;
- чл. 305–308 ДФЕС по отношение на Комитета на регионите;
- чл. 310–324 ДФЕС;
- чл. 325 ДФЕС по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите;
- други.

Съгласно чл. 312 ДФЕС многогодишната финансова рамка (МФР) се съставя за период не по-кратък от пет години и цели да осигури систематичност в развитието на разходите на Съюза в рамките на неговите собствени ресурси. В чл. 317 ДФЕС се изисква добро управление при използването на бюджета на ЕС от държавите членки в сътрудничество с Комисията. В него се предвиждат също „контрол и одит при изпълнението на бюджета, както и отговорностите, които произтичат от това“.

Не на последно място, сред източниците на ФПО бих споменала и Хартата на основните права на ЕС, която въвежда в правото на ЕС набор от лични, граждански, политически, икономически и социални права на гражданите и на постоянно пребиваващите в ЕС лица.

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

Професор Ж. Попова коментира: „Производното право се приема на базата на първичните правни източници и обхваща различните видове правни актове на институциите и органите на ЕС, приемани при упражняване на тяхната компетентност [...] Макар и постигнатото да не отговаря изцяло на поставената цел, Договорът от Лисабон все пак въвежда известни подобрения, свързани с правните актове от ЕС. Типологията на правните актове остава непроменена, като чл. 288 ДФЕС изброява (по идентичен начин с предишния чл. 249, § 1 от Договора за създаване на Европей-

ската общност (ДЕО)) 5-те правни акта, чрез които се упражнява компетентността на институциите на ЕС: регламенти, директиви, решения, препоръки и становища.“³⁰

Нормативните актове, които се приемат от институциите на ЕС, не могат да противоречат на актовете на първичното право и на международните договори, по които ЕС е страна.

„Йерархията на нормативните актове на производното право е установена с оглед на органа, който приема акта. Така с най-голяма юридическа сила са законодателните актове, тоест актовете, които са приети в рамките на обикновената или специална законодателна процедура. Законодателни са актовете, които са приети съвместно от Европейския парламент и Съвета, или самостоятелно от Съвета с участието на Европейския парламент, или самостоятелно от Европейския парламент с участието на Съвета. Останалите актове на институциите, службите, органите и агенциите на ЕС са незаконодателни актове (делегираните актове, които приема комисията по чл. 290 ДФЕС, приеманите от институциите актове за изпълнение по чл. 291 ДФЕС, актовете на Европейската централна банка и т.н.).“³¹

Доколкото става въпрос за публичноправни отношения по финансово управление и контрол на средства по фондове от ЕС, които са част от бюджета на ЕС, то и техният правен режим е установен предимно със **законодателни регламенти, регламенти по изпълнение и делегирани регламенти. Регламентите за изпълнение на ЕК** задават формати, образци и документи, които държавите членки трябва да използват при отчитане на напредъка в изпълнението на оперативните програми, предоставяне на финансови данни или представяне на заявления за плащане. С тях се гарантира хармонизирано и унифицирано изпълнение на определени разпоредби на основните законодателни регламенти от всички държави членки. Що се отнася до **делегираните регламенти на ЕК**, то с тях се допълват или изменят несъществени елементи на законодателния акт.

Много често се издават насоки, представляващи указания по отделни теми от прилагането на фондовете, които се изготвят съгласувано с ЕК и държавите членки и нямат правнообвързваща сила. На национално ниво в разпоредба-

³⁰ **Попова, Ж.** Цит. съч., с. 350.

³¹ **Костов, С.** Актове на съда на ЕС, с. 243

та на чл. 15, ал. 2 ЗНА е установено, че ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът.

В исторически план, интересно е да бъде проследен процесът на приемане на секторните регламенти по кохезионната и общата селскостопанска политика за програмен период 2014–2020 г. На 6 октомври 2011 г. ЕК прие **Пакет от законодателни актове в областта на политиката на сближаване за периода 2014–2020 г.**³² С него се целеше да се даде тласък на растежа и създаването на работни места на територията на Европа чрез насочване на инвестиции в съответствие със Стратегия „Европа 2020“. Политиката на сближаване на ЕС за периода 2014–2020 г. чрез Общата стратегическа рамка на практика осигурява единен източник с насоки за петте европейски фонда (ЕФРР, ЕСФ, Кохезионен фонд, Европейския фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР). В законодателния пакет по политиката за сближаване бе залегнала идеята, че тя трябва по-тясно да допринася за общите за всички държави членки цели, илюстрирани чрез стратегията на ЕС „Европа 2020“. С оглед увеличаване на добавената стойност на политиката по сближаване за общоевропейските цели за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, те ще се „преведат на езика на фондовете на ЕС“ и ще бъдат трансформирани в ограничен кръг тематични цели и инвестиционни приоритети, чиято реализация трябва да бъде подкрепяна от всеки един от фондовете на ЕС през следващия програмен период. Това ще стане чрез т.нар. „Обща стратегическа рамка“, както и чрез специфичните правила за управление на средствата от всеки фонд, съдържащи се в съответния регламент за неговото функциониране.

На ниво държава членка се подготви **„Споразумение за партньорство“**³³, което ще бъде рамката за използване на сред-

³² Новите моменти в законодателния пакет по политиката за сближаване са: концентрация върху стратегията на ЕС „Европа 2020“; по-добра координация между отделните фондове; фокусиране върху резултатите, ефективно и ефикасно изпълнение; опростени правила за разходите.

³³ Споразумение за партньорство на Република България е достъпно на: <http://www.eufunds.bg/programen-period-2014–2020/sporazumenie-za-partnyoorstvo>. Страницата е посетена на 10.02.2017 г.

ствата от ЕС в съответната държава. Споразумението показва как държавата членка възнамерява да използва средствата от ЕСИФ за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“, включително чрез синхронизиране на помощта от отделните фондове за постигане на общи резултати на национално, регионално и местно ниво. То представлява обща стратегия на национално равнище за използване на ЕСИФ, в която се определят водещите принципи за програмирането във връзка с изпълнението на стратегията „Европа 2020“. Въз основа на Споразумението за партньорство се изработиха и съответните програми³⁴. Това са основните стратегически документи на всяка държава членка.

Казаното по-горе може да се онагледява по следния начин:

Схема 1



³⁴ На 30 август 2013 г. проектът на Споразумението за партньорство, беше изпратен на Европейската комисия за втори кръг на технически консултации. Окончателният вариант на Споразумението ще бъде официално представен на Комисията след влизането в сила на регламентите за Европейските структурни и инвестиционни фондове и одобрението на Многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014–2020 г. Източник: <http://www.eufunds.bg/bg/pubs/4961>

Постигането на по-добра координация между фондовете се улесни чрез създаването на възможност за многофондови програми и дори многофондови операции. През програмен период 2014–2020 г. се въвежда и понятието „тематична концентрация“. То предполага, че средствата по всеки фонд или програма следва да бъдат фокусирани върху малко на брой и ясни приоритети. Успоредно с това, с цел гарантиране на по-висока ефективност и ефикасност, предоставянето и използването на средствата по всеки фонд и програма ще трябва да удовлетворява т.нар. „условности“, които изискват прозрачни публични финанси и ясна визия за цялостното развитие на държавата във всички области на управление. Част от тях – „предварителните“ (*ex ante*) условия³⁵, следва да бъдат изпълнени преди старта на програмния период или до края на 2016 г., а други – т.нар. „макроикономически“ условия, следва да бъдат удовлетворени в хода на изпълнението. Предвидени са и „последващи“ (*ex post*) условия. За облекчаване на административния товар върху бенефициерите законодателният пакет по политиката за сближаване предвижда по-активно прилагане на *опростени правила за разходите*, особено за малките по бюджет проекти.

Що се отнася до ОСП, то тя е една от основните политики, провеждани от ЕС и нейните цели са заложи в ДФЕС (чл. 39 и сл.). В тази връзка рамката на финансовите отношения между ЕК и държавите членки в областта на земеделието и селските райони се определя от многогодишната финансова рамка и фондовете по ОСП. Последната е уникална по своя характер не само заради голямото многообразие на предвидените интервенции за развитие в държавите членки, но и поради факта, че част от нея за пръв път е елемент на европейските структурни и инвестиционни фондове (Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони), за разлика от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), който остава извън тази рамка. На 20 декември 2013 г. регламентите за МФР, кохезионната и общата селскостопанска политика бяха публикувани в Официален вестник на ЕС.

³⁵ Виж Анекс XI „Предварителни условия“ от Регламент 1303/2013 г.

Схема 2

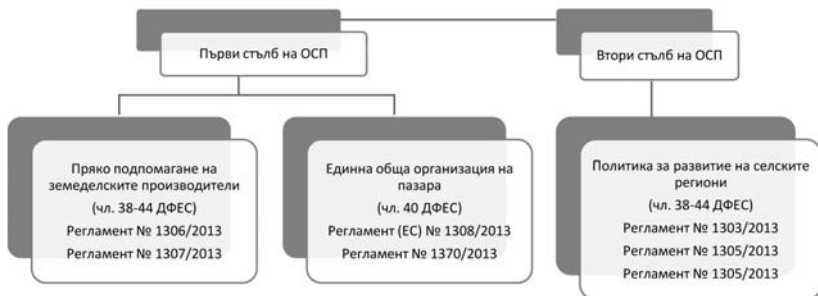
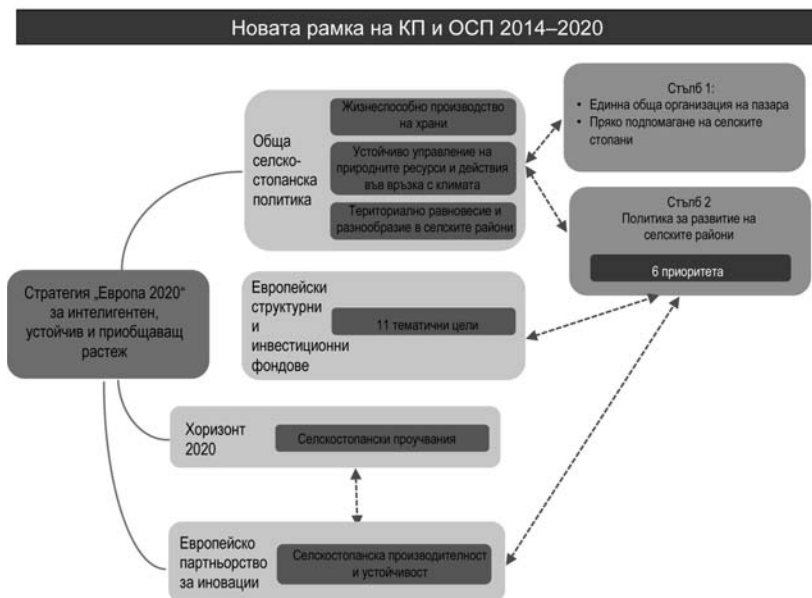


Схема 3



Източник ЕК

На 29 юни 2011 г. рамковите позиции на Република България по законодателния пакет са публикувани в портала на Министерския съвет за европейските фондове в България³⁶. В рамките на процедурата за контрол по субсидиарност на новите законодателни предложения на ЕК относно политиката на сближаване, още на 30 ноември 2011 г. Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове (КЕВКЕФ) проведе изслушване на министъра по управлението на средствата от ЕС и прие становище³⁷ по законодателния пакет за кохезионната политика на ЕС за периода 2014–2020 г. КЕВКЕФ, благодарение на механизмите, предоставени с Договора от Лисабон, още тогава изрази позицията си по законодателния пакет за Кохезионната и Общата селскостопанска политика, а и през 2012 г. продължи активно да участва в дискусиите по бъдещата финансова рамка на ЕС и Кохезионната политика. В тази връзка бяха проведени поредица изслушвания на министъра на външните работи и министъра по управление на средствата от ЕС, които представиха българската позиция по темата.

Европейската комисия прие предложение за следващата МФР (за периода 2014–2020 г.) – „Бюджет за стратегията „Европа 2020“. В отговор на световната икономическа и финансова криза и в контекста на Европейския семестър, **основна цел на бюджетната рамка за периода 2012–2014 г. е засилването на фискалната и бюджетната дисциплина чрез стриктен контрол върху разходите и размера на бюджетния дефицит**. Пакетът от законодателни предложения на новата МФР на ЕС включва:

1. предложение за регламент относно МФР 2014–2020, COM 2011 (398);
2. проект на Междуйнституционално споразумение (МИС) между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление, COM 2011 (403);
3. предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на ЕС, COM 2011 (510);

³⁶ Информация относно рамковите позиции вж. на <http://www.eufunds.bg/bg/page/824>

³⁷ Становището е достъпно на:

http://www.parliament.bg/pub/cW/20120103011350Cohesion_Policy_Report_bg.pdf

4. предложение за регламент относно определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на ЕС, СОМ 2011 (511);

5. предложение за регламент на Съвета относно методите и процедурите за предоставяне на традиционните собствени ресурси и собствен ресурс на база брутен национален доход и относно мерките за удовлетворяване на изискванията за парични средства, СОМ 2011 (512).

Съобщението на Комисията към ЕП, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Бюджет на Стратегията „Европа 2020“, СОМ 2011 (500), придружено от горепосочения пакет от законодателни актове, е базата, на която са проведени официалните преговори между държавите членки за определяне на бъдещите приоритетни политики и дейности на ЕС, които да бъдат финансирани от бюджета на ЕС, както и за определяне на финансовите пакети за всяка държава членка през следващия финансов период. На съвместно заседание, проведено на 21 септември 2011 г., КЕВКЕФ и Комисията по бюджет и финанси на НС разгледаха пакета от законодателни предложения относно МФР 2014–2020 г.

Законодателните регламенти за многогодишната финансова рамка на ЕС, фондовете по кохезионната политика³⁸ и ОСП³⁹ за програмен период 2014–2020 г. бяха публикувани в Официалния вестник на ЕС, бр. L 347 от 20.12.2013 г. С това законодателството за програмен период 2014–2020 г. влезе в сила и обхваща:

- Регламент (ЕС, EURATOM) № 1311/2013 на Съвета от 2 декември 2013 година за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014–2020;
- Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“;
- Регламент (ЕС) № 1300/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно кохезионния

³⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/information/legislation/regulations/

³⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm

фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1084/2006 на Съвета;

- Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно ЕФРР и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006;
- Регламент (ЕС) № 1302/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1082/2006 относно Европейската група за териториално сътрудничество с цел по-голяма яснота, опростяване и усъвършенстване на процеса на създаване и функциониране на такива групи;
- 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;
- Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Съвета;
- Регламент (ЕС) № 223/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. относно Фонда за подпомагане на най-нуждаещите се лица;
- Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за ЕФМДР и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета;
- Регламент № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент № 1605/2002 на Съвета;
- Регламент (ЕВРАТОМ, ЕО) № 2185/96 на Съвета от 11 ноември 1996 година относно контрола и проверките на мя-

сто, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности;

- Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета;
- Други⁴⁰.

В рамките на управлението и контрола на средствата от фондовете на ЕС важен въпрос е изследването на правните отношения, засягащи държавните помощи. Държавите членки трябва да спазват правилата за държавната помощ. Държавна помощ е налице, ако са изпълнени разпоредбите на чл. 107, § 1 ДФЕС: 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. В случаите, в които е налице държавна помощ, държавите членки са задължени да уведомяват Комисията, като не могат да приведат в действие държавната помощ, докато Комисията не одобри същата. 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. Европейската правната рамка на държавните помощи⁴¹ включва следните елементи:

⁴⁰ Основната правна рамка за управление на фондовете по двата стълба на ОСП виж с. 125–127 от настоящия труд.

⁴¹ Интернет страница с информация за европейското и национално законодателство и новостите, свързани с държавните помощи, отдел „Държавни помощи“: <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/416>, посетена на 10.02.2017 г.

- ДФЕС (чл. 107–109);
- Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 ДФЕС;
- Регламент (ЕС) № 734/2013 на Съвета от 22 юли 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 659/1999 за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 93 ДЕО;
- Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 93 ДЕО;
- Регламент (ЕС) 2015/2282 на Комисията от 27 ноември 2015 година за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията по отношение на формулярите за уведомление и формулярите за информация;
- Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за прилагането от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на чл. 93 ДЕО;
- Регламент (ЕО) № 1125/2009 на Комисията от 23 ноември 2009 година за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 за прилагането на Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на чл. 93 ДЕО във връзка с Приложение I, част III.2, част III.3 и част III.7 от него;
- Регламент (ЕО) № 1627/2006 на Комисията от 24 октомври 2006 година за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 по отношение на стандартните формуляри за уведомление на помощи;
- Регламент (ЕО) № 271/2008 на Комисията от 30 януари 2008 година за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 за прилагането на Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на чл. 93 ДЕО;
- Регламент (ЕО) № 1147/2008 на Комисията от 31 октомври 2008 година за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 за прилагането на Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането

на чл. 93 ДЕО по отношение на част III.10 от приложение I към него;

- Други.

Държавна помощ е всяка намеса, която включва трансфер на публичен ресурс към предприятие, създавайки предимство, което е селективно, засягайки негативно конкуренцията и търговията в Общия пазар⁴².

Доколкото става въпрос за разходване на публичен ресурс (европейски и национален), то и **правната рамка на обществените поръчки е приложима**. В тази връзка може да се изтъкне, че в действащият Закон за обществените поръчки са транспонирани релевантните актове от европейското законодателство.

Във връзка с обществените поръчки и финансовите корекции следва да се спомене и Решение С (2013) 9527 от 19.12.2013 г. С него Европейската комисия установи и одобри насоките за определяне на финансовите корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, което е задължително за Комисията и силно препоръчително за държавите членки⁴³. У нас насоките са въведени в националното законодателство с Методологията 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, КФ на ЕС, ЕЗФРСР, ЕФР и фондовете от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (МОФК), приета с ПМС № 134 от 5.07.2010 г.

Някои държави членки превърнаха насоките в национални насоки или категории (Латвия, Холандия, Полша и Словакия) или законодателство (България). В Чехия, насоките са част от споразумение, сключено с бенефициентите. В Холандия и Полша, на-

⁴² Повече за държавните помощи виж в **Големинова, С.** Правен режим на държавните помощи и оперативните програми на България. // Правен свят, 2011, № 9, с. 86–92.

⁴³ Виж Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors on the parallel audit of Analysis of (types) of errors in EU and national public procurement within the Structural Fund programmes, p. 14–15

пример, наличието на неясни и двусмислени категории провокираха разработването на по-подробни и допълнителни категории корекция за програмите по ЕФРР под прагове на ЕС (в Холандия) и за всички програми на ЕС фондове (в Полша). Тези национални категории се модифицират периодично. Други органи следват принципа на пропорционалността и прилагат категориите на насоките (Португалия).

1.3. Национално законодателство

В исторически план, българското законодателство за програмен период 2007–2013 г., което регулира обществените отношения в системата на национално ниво, се състоеше **предимно в постановления на Министерския съвет**, защото регламентите имат непосредствено и пряко действие в йерархията на източниците, още повече, че става въпрос за публичноправни обществени отношения. С постановления на МС се регулираха отношенията по ОП, а с наредби се регулираха, включително и към днешна дата, отношенията по Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) и за развитие на сектор „Рибарство“. Практиката доказва, че за програмен период 2014–2020 г. е необходимо отношенията в системата на ЕСИФ и ОСП на национално ниво да се регулират със закон, видно и от създадената противоречива съдебна практика на административните и гражданските съдилища, за да се постигне по-голяма правна сигурност. Законодателят отчете, че следва да се приложи чл. 3, ал. 1 ЗНА, с оглед регулирането на „обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения“.

За програмен период 2007–2013 г. бе налице **фрагментарност при правната уредба** на тези важни за държавата обществени отношения. На практика се оказва, че в по-голямата си част те се регулират с указания на министъра на финансите, особено в областта на бюджетното право, като ЗПФ и ЗУСЕСИФ преодоляха тази тенденция. Министърът на финансите е административният орган, който издаваше указания във връзка с процесите по разплащане, сертификация, отписване и възстановяване на неправомерни разходи и осчетоводяване. Като се има предвид, че тези

публичноправни обществени отношения са свързани с управлението, разходването, отчитането на европейски и национален публичен ресурс, както и с контрола върху тази дейност, бе необходимо да се направи цялостен анализ на действащата нормативна уредба в областта на бюджетните отношения с оглед една бъдеща кодификация на правната регламентация, особено по отношение на средствата от ЕСИФ, а не това да се прави ежегодно с преходните и заключителни разпоредби на съответния закон за държавния бюджет – още повече, че той има едногодишно действие, тъй като финансовата година съвпада с календарната. Тази препоръка се налагаше и от анализа на натрупаната до момента съдебна практика, която бе хаотична и поставяше редица проблеми пред бенефициерите, когато търсят правна защита на своите права и законни интереси срещу действия и актове на администрацията.

Нормативните актове, които са източник на обществените отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране за програмен период 2014–2020 г., са многобройни⁴⁴. Не е необходимо да бъдат изброявани изчерпателно. В по-голямата си част те са поместени в Единния информационен портал за ЕСИФ, който се поддържа от Дирекция „Информация и системи за управление на средствата от ЕС“ в администрацията на Министерския съвет⁴⁵.

⁴⁴ Повече за националната законодателна рамка на отношенията, свързани с ЕСИФ виж в 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. 2015, № 4, Vol. 3, p. 239–243.

⁴⁵ Единен информационен портал: <http://www.eufunds.bg/programen-period-2014-2020/nacionalna-zakonodatelna-baza>. Релевантни за разглежданата материя разпореби се съдържат в Конституцията на Република България (чл. 84, т. 2; чл. 106, чл. 117, ал. 3; чл. 141); ДОПК, АПК, ГПК. Закона за публичните финанси; Закона за държавния дълг; Закона за общинския дълг; ежегодния закон за държавния бюджет; Закона за обществените поръчки; Закон за Сметната палата; Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор; Закон за вътрешния одит в публичния сектор; Закон за държавната финансова инспекция; Закон за независимия финансов одит; Закон за държавните помощи; Закон за счетоводството; Закон за регионалното развитие; Закон за местното самоуправление и местната администрация; Закон за данък върху добавената стойност; Закон за подпомагане на земеделските производители; Закон за министерството на

В бр. 101 от 22.12.2015 г. на „Държавен вестник“ бе обнародван дългоочакваният **Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове**, който е основополагащият за материята нормативен акт. Съгласно чл. 1 ЗУСЕСИФ обект на регулация от закона са:

- националната институционална рамка за управлението на средствата от ЕСИФ;
- редът за предоставяне на финансова подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ;
- специални правила за определяне на изпълнител от бенефициент на безвъзмездна финансова помощ;
- правилата за верифициране и сертифициране на допустимите разходи и за извършване на плащанията и на финансовите корекции.

Средствата от ЕСИФ по смисъла на закона са средства от 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, предоставени по програми на Република България, т.е. петте фонда, за които има приет регламент с общоприложими разпоредби, а именно Регламент № 1303/2013. Що се отнася до режима на сметките за средствата от ЕСИФ, както и за финансовите взаимоотношения при управлението на средствата от ЕСИФ, се прилага ЗПФ.

Регламент № 1303/2013 г. обхваща и петте фонда, включително Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕФРР), който финансира ПРСР, но с § 4 от ПЗР на ЗУСЕСИФ

вътрешните работи; Правилник за устройството и дейността на министерството на вътрешните работи.

Законодателството в областта на държавните помощи на български език е поместено на интернет страницата на отдел „Държавни помощи“ на Министерството на финансите (МФ). За тях вж. подробно **Валериева, Г.** Държавните помощи като юридически механизъм за преодоляване на социално-икономическата криза. // Съвременен право, 2012, № 5, с. 61–79; **от същия автор:** Правомощия на Европейската комисия при отпускането на държавна помощ. // De Jure, 2012, № 2, с. 49–58; Неправомерна държавна помощ. // De Jure, 2013, № 1, с. 97–112; Видове държавни помощи с оглед на тяхната съвместимост с принципите на вътрешния пазар. // Норма, 2013, № 7, с. 25–43.

приложимостта му бе изключена по отношение на програмата и отношенията във връзка с нея. Що се отнася до преките плащания, които са обхванати от първия стълб на ОСП, тъй като системите за управление и контрол на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) се различават от тези на ОП, същият не е обхванат от общия Регламент № 1303/2013 г., респ. от ЗУСЕСИФ, а се регулират от Закона за подпомагане на земеделските производители и подзаконовите нормативни актове по неговото прилагане на национално ниво.

Приложение към разглежданата материя имат и редица подзаконовни нормативни актове.

Важно е да се отбележи, че за известен период до приемането на ЗУСЕСИФ действаха отново постановления за програмен период 2014–2020 г., като в § 8 ПЗР на ЗУСЕСИФ изрично бе посочено, че в срок до 6 месеца от влизането в сила закона Министерският съвет приема или привежда в съответствие с него нормативните актове по прилагането му. Приетите от МС нормативни актове и издадените от министъра на финансите указания за изплащане на безвъзмездна финансова помощ, за верификация и сертификация на разходите, за организация на счетоводния процес, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за приключване на оперативните програми запазват своето действие по отношение на програмния период 2007–2013 г. Те се прилагат до приемането на подзаконовите актовете по ЗУСЕСИФ ал. 1 и за програмен период 2014–2020 г., доколкото не противоречат на този закон.

Най-новите подзаконовите нормативни актове, издадени в приложение на ЗУСЕСИФ обхващат:

- ПМС № 189 от 28.07.2016 г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от ЕСИФ, за програмен период 2014–2020 г.;
- ПМС № 162 от 5.07.2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от ЕСИФ за периода 2014–2020 г.;
- ПМС № 161 от 4.07.2016 г. за определяне на правила за координация между управляващите органи на програмите и местните инициативни групи, и местните инициативни ри-

- барски групи във връзка с изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода 2014–2020 г.;
- ПМС № 160 от 1.07.2016 г. за определяне правилата за разглеждане и оценяване на оферти и сключването на договорите в процедурата за избор с публична покана от бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от ЕСИФ;
 - ПМС № 79 на Министерския съвет от 10.04.2014 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕСИФ, за програмен период 2014–2020 г.;
 - ПМС № 107 от 10.05.2014 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, съфинансирани от ЕФРР, ЕСФ, КФ на ЕС и ЕФМДР за периода 2014–2020 г.;
 - ПМС № 118 от 24.05.2014 г. за условията и реда за определяне на изпълнител от страна на бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от ЕФРР, ЕСФ, КФ, ЕФМДР, Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм;
 - ПМС № 119 от 20.05.2014 г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от ЕФРР, ЕСФ, КФ на ЕС и от ЕФМДР, за финансовата рамка 2014–2020 г.
 - Наредба № Н-3 от 8.07.2016 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите за европейско териториално сътрудничество (Наредба № Н-3);
 - Постановление № 89 от 18.04.2016 г. за създаване на изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“ и за приемане на нейния устройствен правилник;
 - Наредба № 4 от 22.07.2016 г. за определяне на реда за съгласуване на проектите на документи по чл. 26, ал. 1 ЗУ-СЕСИФ;

- Наредба за администриране на нередности по ЕСИФ;
- Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от Европейския съюз (НОПАНФИПСЕС);

Не на последно място, източник са и нормативните актове, попадащи в обхвата на секторното законодателство, което е основата за работа и упражняването на правата и задълженията на всеки един министър и подчинената му администрация (транспорт, околна среда, регионално развитие, административен капацитет, съдебна система, човешки ресурси, образование и др.).

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

Обичаят и съдебната практика⁴⁶ на националните съдилища според общоприетата финансовоправна доктрина не са източници, доколкото става въпрос за публичноправни отношения, но техните решения имат важна роля за правоприлагането при избора на модели за финансиране на проекти, съобразени със законодателството в областта на държавните помощи, както и за формулиране на предложения *de lege ferenda*.

„Що се отнася до практиката на СЕС, то би следвало да се приеме, че източник на правото на ЕС са само онези отделни съдебни актове, или поредица от съдебни актове, които пораждат, изменят или прекратяват действието на правни норми.⁴⁷“ Останалите актове имат за основна функция решаването на правни спорове или тълкуването на действащи позитивноправни правила, поради което нямат нормативен характер. Основните нормотворчески ор-

⁴⁶ **Сталев, Ж.** Съдебната практика като източник на право. // Съвременно право, 1997, № 6, с. 7–19. Виж и **Къндева-Спиридонова, Е.** Управленско решение. С.: БАН, 1978, с. 165–166, където се посочва, че „Към ненормативните правни актове на управление освен индивидуалните административни актове могат да бъдат отнесени и някои съдебни актове. Най-общо погледнато, съдебните актове са лишени от този творчески, организиращ характер, присъщ на актовете на управление на представителните и на изпълнително-разпоредителните органи. Съдебните актове не съдържат норми на правото, съдиите в решението си не установяват правни норми. Те само прилагат правните норми по повод някой факт или събитие“.

⁴⁷ **Костов, С.** Актове на съда на Европейския съюз, с. 326–329.

гани в системата на правото на ЕС са държавите членки и институциите на ЕС. Съдът създава правни норми само по изключение, когато първичното или производно общностно право не съдържа позитивноправна уредба. Въпреки това нормотворческата дейност на СЕС не следва да се бърка със запълването на празнини в правото, тъй като създадените от съда абстрактни правила за поведение не се прилагат само за конкретния случай.

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

В центъра на системата на публичните средства от ЕСИФ и по линията на ОСП стои бюджетът (МФР на ЕС – чл. 312 ДФЕС⁴⁸), по-специално разходната част, където са заложили разходите по ЕСИФ, свързани с реализацията на политиката по сближаване на ЕС⁴⁹ и ОСП, с ежегодния бюджет на ЕК, с ежегодния закон за

⁴⁸ Съгласно чл. 57 и 58 ЗПФ размерът на вноската от централния бюджет в общия бюджет на ЕС се одобрява със закона за държавния бюджет за съответната година и се определя в съответствие с европейското законодателство относно системата на собствените ресурси на ЕО. Вноската, лихвите за забавено предоставяне и другите корекции се привеждат по сметка, открита в БНБ на името на Европейската комисия, съгласно условията и сроковете, установени в европейското законодателство относно системата на собствените ресурси на Европейските общности. От държавния бюджет се осигуряват средства за други вноски и плащания към бюджета на ЕС.

⁴⁹ Виж за кохезионната политика: **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; **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.; **Bachtler, J., C. Mendez, H. Vironen.** Regional development and policy in Europe Contributions for the debate in Latin America. – In: Collection Studies, № 2, EUROsocial, Madrid; **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; **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; **Bachtler, J., C. Mendez, H. Oraže.** From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy. European Planning

държавния бюджет на Република България, в рамките на който, чрез изградения механизъм на база на действащото европейско и национално финансово законодателство, публичните средства по ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране се получават, изплащат, отчитат и контролират в хода на проектния цикъл, достигайки чрез ОП по Споразумението за партньорство на Република България до бенефициерите.

Следователно ФПО в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране са обхванати от третата и четвъртата група обществени отношения, които са предмет на правно регулиране на финансовото право – тези по повод разходването и използването на бюджетните средства (европейски и национални) и контролът върху тази дейност.

Настоящата разработка няма за цел да разглежда общотеоретични въпроси, като например бюджетните норми и правоотношенията, субектите, понятието „бюджетна компетентност на държавните органи“ и общинските съвети, тъй като те са били изследвани от редица автори. Безспорно е, че бюджетното право е съставна част на публичното право на Република България, а бюджетните правомощия са проява на държавния суверенитет⁵⁰.

Имайки предвид, че бюджетът има три основни аспекта: икономически, юридически и технически, Г. Петканов подчертава: „Разбирането, според което бюджетът изразява икономически отношения и е икономическа категория, не може да бъде подкрепено. Бюджетните отношения не могат да възникнат и да съществуват самостоятелно и независимо от държавата. **Те се формират под въздействието на бюджетноправните норми и затова не могат да имат друго битие, освен като правни отношения**“⁵¹. Въпросът, разгледан от

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.

⁵⁰ Повече за това виж в **Пенов, С.** Лекционен курс по финансово право. С.: 2012 и **Костов, М.** Конституционни основи на бюджетното право. С.: БАН, 1976, с. 40–42.

⁵¹ **Петканов, Г.** Цит., съч., с. 24. Вж. и **Костов, М.** Финансови правни отношения, с. 91 и сл.

Г. Петканов и М. Костов **относно бюджета и публичните финанси, е особено актуален и в контекста на настоящото изследване, поради членството на България в ЕС, и предвид това, че финансирането по ОП има два компонента – средства от ЕС и национално съфинансиране, видно и от все още неконстантната съдебна практика на ВАС в тази област.**

Бюджетът на ЕС⁵² се определя в основаващите договори на Съюза. Финансовият регламент установява правилата за съставяне и изпълнение на общия бюджет на ЕС и за представяне и одит на отчетите. Съгласно чл. 6 от Финансовия регламент бюджетът се съставя и изпълнява в съответствие с принципите на единство, точност на бюджета, ежегодност, балансираност, разчетна единица, универсалност, специфичност, добро финансово управление, което изисква ефективен и ефикасен вътрешен контрол, и прозрачност. Тези принципи са основополагащи за финансовото управление и контрол и системите за управление и контрол на средствата от ЕСИФ и са превъплътени в разпоредбата на чл. 2 ЗУСЕСИФ.

Съгласно чл. 30–33 от Финансовия регламент **принципът за добро финансово управление** обхваща четири елемента: бюджетните кредити да се изразходват в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност; наличие на задължителна финансова обосновка на всяко предложение или инициатива от страна на ЕК или държава членка, които могат да имат отражение върху бюджета; третият и четвъртият елемент изискват наличието на вътрешен контрол на изпълнението на бюджета и разходно-ефективни системи за контрол.

Съгласно чл. 58 на Финансовия регламент методите за изпълнение на бюджета от страна на ЕК са три: пряко (централизирано), споделено и непряко управление:

„1. Комисията изпълнява бюджета по следните начини:

а) пряко („пряко управление“), чрез службите си, включително персонала си в делегациите на Съюза под контрола на съответния ръководител на делегация, в съответствие с член 56, § 2 или чрез изпълнителните агенции, посочени в чл. 62;

⁵² Begg, I., H. Enderlein, J. Cacheux, M. Mojmir. Financing of the European Union budget. Directorate General for Budget. European Commission. Brussels, Belgium, 2008. – <http://ideas.repec.org/p/ner/sciepo/infodhl2441-10059.html>.

б) чрез споделено управление с държавите-членки („споделено управление“); или

в) непряко („непряко управление“), когато това е предвидено в основния акт или в случаите, посочени в чл. 54, § 2, първа алинея, б. „а“–„г“, като възлага задачи по изпълнението на бюджета на:

- i) трети държави или определените от тях органи;
- ii) международни организации и агенциите им;
- iii) ЕИБ и Европейския инвестиционен фонд;
- iv) органи, посочени в членове 208 и 209;
- v) публичноправни органи;
- vi) частноправни органи със задължение за обществена услуга, доколкото тези органи предоставят подходящи финансови гаранции;
- vii) органи, уредени в частното право на държава-членка, на които е възложено осъществяването на публично-частно партньорство и които предоставят подходящи финансови гаранции;
- viii) лица, на които е възложено изпълнението на специфични дейности в областта на ОВППС съгласно дял V на ДЕС и които са посочени в съответния основен акт“.

Средствата по ЕСИФ и ЕФГЗ се управляват в режим на споделено управление съгласно чл. 4 ДФЕС, чл. 58, § 1, б. „б“ и чл. 59 от Финансовия регламент. Споделеното управление се осъществява от ЕК съвместно с държавите членки, на които се делегират задачи по изпълнението на бюджета на ЕС (чл. 59, ал. 1 от Финансовия регламент). Държавите членки трябва вземат всички необходими мерки, в това число законодателни, регулаторни и административни мерки, за да защитят финансовите интереси на Съюза. Те трябва да гарантират, че финансираните от бюджета дейности са правилно и действително осъществени в съответствие с приложимите специфични за отделните сектори правила. Държавите членки трябва да предотвратяват, откриват и коригират нередностите и измамите. В своите дейности по осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол те трябва да се ръководят от принципа на пропорционалност (чл. 59, ал. 2 от Финансовия регламент). Подробно споменатите правомощия на органите, създадени от държавите членки, за да бъдат упражнявани в съот-

ветствие с ДФЕС, финансовия регламент и секторните регламенти ще бъдат разгледани последователно в Глава втора и Глава трета.

Регламент № 1303/2013 и секторните регламенти установяват успоредно с финансовия регламент правилата за управление на ЕСИФ. **Съгласно чл. 121 от Финансовия регламент безвъзмездните средства представляват преки финансови помощи, отпускани безвъзмездно от бюджета, с цел финансиране на дейности, които са насочени към постигане на целите на ЕС.** Следва да се припомни, че средства от ЕС са помощи и дарения, както и средства, които са елемент на финансирането, предоставени от фондове и институции на Съюза. Не са средства от ЕС средствата, предоставени от Европейската инвестиционна банка, Европейския инвестиционен фонд и други финансови институции (пар. 1, т. 36 от ДР на ЗПФ).

Както бе посочено, бюджетът на ЕС за всяка отделна година е част от дългосрочен план на разходите, наричан Международна финансова рамка (чл. 312 ДФЕС). Тя **представлява финансово изражение на политическите приоритети на Съюза** за период от най-малко 5 години. Рамката е седемгодишна, като сегашната обхваща периода 2014–2020 г. Тя позволява на ЕС да планира ефективно програмите за разходи за няколко години напред. Годишният бюджет се определя в контекста на седемгодишните финансови рамки от Съвета на ЕС, т.е. от представителите на държавите членки и от пряко избрания Европейски парламент. МФР е да определя т.нар. „тавани на разходите“ на ЕС за периода на действие на финансовата рамка по категории разходи. Приетата МФР за периода 2014–2020 г. съгласно Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 1311/2013 на Съвета от 2 декември 2013 година за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014–2020 предвижда 960 милиарда евро кредити за поети задължения и 908 милиарда еврокредити за плащания. Многогодишната финансова рамка за периода 2014–2020 г. („МФР“) се съдържа в приложението на Регламент № 1311/2013.

Раздел II от ЗПФ урежда финансовите взаимоотношения при управлението на средствата от ЕС и на други международни програми и договори. Получаването, разходването и управлението на такива средства се осъществява в съответствие с приложимо-

то европейско и национално законодателство и изискванията на съответните програми и договори (чл. 59 ЗПФ). **Националното съфинансиране** по програми и механизми на ЕС и по други международни програми и договори **може да се осигури: от бюджета на бюджетната организация бенефициер; чрез трансфер от централния бюджет или от друг бюджет** (чл. 60 ЗПФ). За покриване на по-високо от разчетеното усвояване на средствата от помощта, предоставена на Република България от ЕС, МС може да одобрява предоставянето на допълнително финансиране при спазване на фискалните правила по този закон (чл. 61 ЗПФ).

Предвидено е обособяване на отделни сметки, които не са част от съответния бюджет – **сметки за средства от ЕС**. Дава се и по-подробна регламентация на сметките за чужди средства. Дефинирани са и различните разпоредители (първостепенни и от по-ниска степен) с бюджет и със сметки за средства от ЕС, както и начинът на тяхното определяне. В съответствие с икономическата логика се въвежда понятието „разпоредител с бюджет“. В Глава единадесета на ЗПФ е уреден режимът на сметките за средствата от ЕС. Предвижда се те да не се включват в държавния, в общинските и в останалите бюджети. Със Закона за държавния бюджет за съответната година ще се определят сметките за средствата от ЕС, за които МС ще утвърждава годишни разчети. Предвижда се разчетите на общините да се изготвят от кмета на общината и да се утвърждават и актуализират от общинския съвет. Разчетите за останалите сметки за средствата от ЕС ще се утвърждават и актуализират от съответния първостепенен разпоредител с бюджет. Чрез тези сметки ще може да се извършва и авансово финансиране на плащания на съответните бенефициери – бюджетни организации, под формата на безлихвени заеми. Предвидена е също така възможност с акт на МС да се осигурява авансово финансиране и на предприятия, които са контролирани от държавата/общините, при спазване изискванията на ЕС за допустима държавна помощ. Европейските средства по Консолидираната фискална програма включват средствата от присъединителните инструменти на ЕС и по оперативни програми от Кохезионния и Структурните фондове на ЕС, управлявани от Националния фонд към Министерство на финансите, Европейския земеделски фонд за развитие на селските

райони и Европейския фонд за рибарство, управлявани от Разплащателната агенция към ДФ „Земеделие“, както и други програми и проекти, финансирани от фондове и институции на ЕС.

Не на последно място, **приложим е и режимът за държавните помощи⁵³ по отношение на средствата от ЕСИФ, тъй като става въпрос за публични средства.** Съгласно чл. 2, т. 13 от Регламент 1303/2013 г.: „държавни помощи“ означава помощ, която попада в чл. 107, пар. 1 ДФЕС, като се счита, че за целите на настоящия регламент тя включва и помощта *de minimis*. Съгласно чл. 6 от същия регламент: „Съответствие с правото на Съюза и националното право: Операциите, получили подкрепа от европейските структурни и инвестиционни фондове, съответстват на приложимото право на Съюза и националното право, свързано с прилагането му („приложимо право“)“. Има и изисквания съгласно чл. 37, които касаят финансовите регламенти.

Съгласно чл. 21 ЗПФ⁵⁴ ръководителите на бюджетни организации са отговорни за изграждането, функционирането и отчитането на системи за финансово управление и контрол в съответствие с действащото законодателство. Те са отговорни и за извършването на оценка за съответствие със законодателството в областта на държавните помощи в случаите, когато се отпускат средства за сметка на съответните бюджети в полза на лица – небюджетни организации, включително за:

1. разходи, субсидии и възмездно финансиране, в т.ч. при преференциални условия;

2. гаранции, капиталови трансфери и пропуснати приходи и ползи, както и за други форми на подпомагане. Оценката се извършва преди отпускането на средствата и в случаите, когато лицата – небюджетни организации:

1. се освобождават частично от плащания към бюджета под каквато и да е форма;

⁵³ Виж чл. 107–109 ДФЕС, вторично законодателство, практика на Съда на ЕС и ЗДП.

⁵⁴ На основание чл. 21, ал. 4 ЗПФ Министърът 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 програми са администратори на помощ.

2. получават или предоставят права, активи или услуги при условия, различни от пазарните;

3. получават селективни преференции и облекчения.

За да е налице държавна помощ⁵⁵ по смисъла на чл. 107, пар. 1 ДФЕС следва да са налице следните елементи: чрез държавни ресурси(вменяване); селективност; предоставяне на предимство; потенциално засягане на конкуренцията и търговията в рамките на ЕС. Ако липсва един от тези елементи, то не е налице държавна помощ. В тази връзка се прави оценка за съответствие и прилагане на режима за държавни помощи.

Националните, регионалните и местните власти, спазвайки принципа на партньорство, използваха посочената рамка като основа за изготвяне на стратегия за Споразумение за партньорство, поемайки ангажимент за принос към постигането на общоевропейските цели в стратегия „Европа 2020“⁵⁶ и Стратегията на ЕС за Дунавския регион. Още в началния етап от подготовката на страната за участие в политиката на сближаване на ЕС за програмния период 2014–2020 г. бяха създадени необходимите гаранции за **прилагане на принципа на партньорство**. Основните етапи на програмирането, ключовите участници в този процес и отговорностите на всеки от тях са регулирани с акт на Министерския съвет⁵⁷, който предвижда създаването на междуетатна работна група за разработването на Споразумението за партньорство за периода 2014–2020 г. Задачите ѝ бяха да осигурява съответствието на Споразумението с принципите на партньорство, многостепенно

⁵⁵ Помощ „de minimis“ приема се, че не нарушава и не застрашава конкуренцията или има незначително въздействие върху нея поради своя минимален размер.

⁵⁶ Стратегията „Европа 2020“ задава рамката за постигане на интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж на ниво ЕС. На базата на тази стратегия, отчитайки специфичните предизвикателства пред националните икономики, всички държави членки на ЕС разработват Национални програми за реформи, в които определят своите приоритети и цели, както и мерки за тяхното постигане. Европейският семестър е общият механизъм за координация на политиките за растеж и заетост в съответствие със Стратегията.

⁵⁷ Постановление № 5 на МС от 18 януари 2012 година за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на Европейския съюз за програмния период 2014–2020 г.

управление, насърчаване на равенството между мъжете и жените и устойчивото развитие, както и с приложимото европейско и национално законодателство.

Същността на **принципа на допълняемост** е да се докаже, че приносът от ЕСИФ не замества обществени или други еквивалентни структурни разходи на някоя от държавите членки. Проверката на принципа за допълняемост през програмния период 2007–2013 г. се оказа много усложнена и недостатъчно работеща. Проследяваха се бюджетните разходи в четири категории: базисна инфраструктура, човешки ресурси, производствена среда, и категория „други“, което създаде предпоставка за трудно установяване на принципа и до необходимост от редица технически срещи и обмяна на допълнителна информация за целите на проследяването както на национално равнище, така и в контекста на преговорите и оценката на ЕК.

Основните стратегически документи, които очертават политиките за развитие на България и стоят в основата на управлението на ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране са: Националната програма за развитие на България до 2020 г., Националната програма за реформи в изпълнение на Стратегия „Европа 2020“, Националната стратегия за регионално развитие 2012–2022 и Националната концепция за пространствено развитие 2012–2025⁵⁸. Най-важният стратегически документ на национално ниво за финансиране на национални разходи с публични средства на ЕС е **Споразумението за партньорство⁵⁹ на Република България**, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014–2020 г., одобрено с Решение № 532 от 21.07.2014 г. на Министерски съвет. То се реализира чрез одобрените оперативни

⁵⁸ Вж. Проекта на Споразумение за партньорство на РБ, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014–2020 г., с. 72. – http://2020.europe.bg/upload/docs/2013-05/PA_ver_2_0_28_05_2013_2_.doc.

⁵⁹ Съгласно чл. 2, т. 20 от Регламент 1303/2013 г. „споразумение за партньорство“ означава документ, изготвен от държава членка с участието на партньорите в съответствие с подхода на многостепенно управление, в който е определена стратегията на посочената държава, нейните приоритети и организация за ефективното и ефикасно използване на ЕСИФ за целите на изпълнението на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и който е одобрен от Комисията след оценка и диалог със съответната държава членка.

програми⁶⁰. Към стратегическите документи се причисляват и: конвергентна програма на Република България; национални стратегически документи за развитие – заетост, регионално развитие, конкурентоспособност, транспорт, др.

Най-важните оперативни стратегически документи са ОП, тъй като ЕСИФ се изпълняват чрез програми в съответствие със споразумението за партньорство. Всяка програма обхваща периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г. и определя стратегия за приноса ѝ към стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в съответствие с настоящия регламент, правилата за отделните фондове и съдържанието на споразумението за партньорство. Във всяка програма се включва уредба, с която се гарантира ефективно, ефикасно и координирано изпълнение на ЕСФ и действия за намаляване на административната тежест за бенефициерите⁶¹. Оперативните програми, включени в Споразумението за партньорство са:

- Транспорт и транспортна инфраструктура;
- Околна среда 2014–2020;
- Региони в растеж;
- Иновации и конкурентоспособност;
- Развитие на човешките ресурси 2014–2020;
- Наука и образование за интелигентен растеж;
- Добро управление;
- Инициатива за малки и средни предприятия.

Що се отнася до програмен период 2007–2013 г., Националната стратегическа референтна рамка за него⁶² се реализираше чрез ОП по две цели от европейската политика на икономическо и социално сближаване – „Сближаване“ и „Европейско териториално сътрудничество“.

⁶⁰ Информация за изпълнението на Споразумението е достъпна в презентацията от Комитета за наблюдение на споразумението за партньорство, проведена на 7.02.2017 г.: <https://www.eufunds.bg/programen-period-2014-2020/sporazumenie-za-partnyoorstvo> посетена на 17.02.2017 г.

⁶¹ Член 26–31 от Регламент 1303/2013 г.

⁶² Статистика относно изпълнението на програмите за стария програмен период, вкл. и неговото приключване е достъпна на <http://umispublic.government.bg/opOperationalProgramms.aspx> Информация се публикува и на страницата на МФ: <https://www.minfin.bg/bg/page/374>. За програмен период 2014–2020 г. информацията е достъпна в ИСУН: <http://2020.eufunds.bg/bg/0/0/Implementation>.

Сметната палата извърши одит на изпълнението „Изпълнение целите на оперативните програми и приноса им за изпълнение целите на Националната стратегическа референтна рамка 2007–2013 г.“⁶³ Основните констатации и оценки на одиторите са, че създадената система за наблюдение и оценка на изпълнението на оперативните програми и НСРР е като цяло ефективна. Извършени бяха външни специални оценки на всички оперативни програми. Отправени бяха препоръки за приоритизиране на определени икономически сектори и/или региони и засилване на ролята на инструментите за финансов инженеринг. Предприети бяха мерки за подобряване на управлението и усвояването на средствата и бе осигурен сериозен напредък в изпълнението на оперативните програми.

Въпреки това бяха **констатирани едни и същи слабости в поредни оценки**, както и даване на еднакви препоръки, което не способства за подобряване ефективността на управлението на някои програми. **Спирането на плащанията от Европейската комисия** по две от програмите доведе до забавяне в изпълнението на някои от проектите. По три от програмите в резултат на **автоматично освобождаване от бюджетен ангажимент** бе допусната загуба на средства в общ размер на 59 млн. евро – под 1 на сто от общия размер на средствата от Структурните и Кохезионния фондове. Недостатъчният напредък в изпълнението на целите и приоритетите на НСРР се дължи както на забавянето в изпълнението на дейностите по оперативните програми в първите години от програмния период (2007–2010 г.), така и на цялостната икономическа и социална нестабилност в страната през одитирания период. Частичният напредък по част от индикаторите на НСРР се дължи на настъпилата по-късно и продължила по-дълго у нас финансова и икономическа криза, както и на настъпилата за втори път през 2012 г. рецесия в еврозоната и страните от ЕС и негативните ефекти от тях върху социално-икономическата ситуация в страната. Налице е положителен ефект от усвояването на средствата от Европейския съюз, който се потвърждава от напра-

⁶³ Одитът обхваща периода от 1.01.2011 г. до 31.12.2014 г. С цел актуалност в доклада са включени налични данни и за 2015 г.

вените оценки на нетното въздействие върху цялостното икономическо развитие на страната.

Как на практика става бюджетирането и организацията на платежния процес по споменатите по-горе ОП, съфинансирани от структурните фондове (ЕФРР, ЕСФ и КФ)? Доколкото става въпрос за бюджетни финансови правни отношения между субекти, които ще бъдат разгледани по-долу, то информацията по-долу за движението на паричните средства от фондовете на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране чрез създадените чрез правото механизми от същински и организационни финансови правни отношения за тяхното законосъобразно възникване, развитие и погасяване, е предоставена от Дирекция „Национален фонд“ на Министерство на финансите по проект „Финансово управление и контрол на средствата от ЕС“⁶⁴ на катедра „Административноправни науки“, Юридически факултет на СУ.

Още веднъж бих искала да отбележа, че *тези отношения през предходния период бяха регулирани чрез указания на министъра на финансите в противоречие с общоприетата финансовоправна доктрина и неотчитайки факта, че става въпрос за публичноправни парични обществени отношения, в центъра на които стои европейският и националният бюджет*. Към настоящия момент те са уредени в глава пета на ЗУСЕСИФ и в Наредба № Н-3 от 8.07.2016 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите за европейско териториално сътрудничество (Наредба № Н-3)⁶⁵.

На основание чл. 43 от Закона за Българската народна банка същата изпълнява важна роля при изпълнение на държавния бюджет. Процесът на извършване на плащания на средствата от ЕС от СКФ се осъществява чрез **системата на единната сметка в БНБ**. Тази сметка представлява обединена система от сметки, плащания и отчетни процедури за набиране, съхраняване, изпла-

⁶⁴ Интернет страница на проекта: <http://www.law.uni-sofia.bg/LS/npr/fks/nk/default.aspx> посетена на 17.02.2017 г.

⁶⁵ Издадена от министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 57 от 22.07.2016 г.

щане и отчитане на бюджетни средства. Всички плащания се извършват чрез Системата за електронни плащания (СЕБРА)⁶⁶.

Каква е на практика организацията на банковите сметки? Средствата от ЕФРР, ЕСФ и КФ на ЕС и съответното национално съфинансиране постъпват, съхраняват се и се разплащат чрез банкови сметки в Българската народна банка (БНБ). Плащанията се извършват в лева чрез СЕБРА и автоматизираната система на БНБ за интернет банкиране на разпоредители с бюджетни кредити. Достъпът в системите се осъществява чрез универсален електронен подпис по Закона за електронния документ и електронния подпис. Издаването му е задължение на съответното ведомство. Плащанията се извършват въз основа на електронно инициентирано бюджетно платежно нареждане (с изключение на изрично посочени случаи – указания на БНБ и/или МФ) в рамките на предварително заложен лимити. Валутният курс, който се използва за превалутиране по ОП за целите на плащанията и отчетността, е фиксингът на БНБ.

Съфинансирането от държавния бюджет се осигурява чрез Националния фонд като извънбюджетна сметка. Дирекция „Национален фонд“ изпълнява функции на СО⁶⁷ и участва в разработването на годишния проект на бюджет за съответната календарна година, както и на бюджетната прогноза за следващите две години. Проектът на бюджет за сметката на средствата от ЕС се изготвя съгласно указания за подготовката и представянето на проектобюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет и на актуализираните им бюджетни прогнози, издадени от министъра на финансите. В указанията са включени макети, форми и разяснения и изисквания за тяхното попълване, както и друга информация за подпомагане в процеса на подготовка на бюджетните документи, както и сроковете за тяхното представяне. Проектът на бюджет за сметката на средствата от ЕС се изготвя въз основа на подадените от УО разчети. Дирекция „Национален фонд“ извършва експертна оценка на подадените разчети преди изготвянето на окончателния проект на бюджет. Текущото изпълнение на бюджета се отчита месечно и тримесечно. В края на календарна-

⁶⁶ http://www.bsbg.net/show_page.aspx?key=products&pId=5

⁶⁷ За правомощията на СО виж Глава втора, раздел втори.

та година при съществено влошаване на баланса на показателите се извършва актуализация на сметката на средствата от ЕС. По принцип на европейско ниво всяка държава членка представя прогноза за планираните приходи от ЕК за текущата и следващата година до 31 януари чрез SFC2014. Всяка държава членка може да актуализира прогнозата до 31 юли. По отношение на финансовото управление на средствата от ЕС и във връзка с чл. 7, ал. 4 ЗУСЕ-СИФ, Дирекция „Национален фонд“ разработи и министърът на финансите издаде Наредба № Н-3/08.07.2016 г., в която са определени условията и реда за извършване на плащания към бенефициентите, за верификация, сертификация, за осчетоводяване на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи, както и сроковете за приключване на счетоводната година по ОП и програмите за европейското териториално сътрудничество. Основни участници в платежния процес са: Бенефициерите; Междинно звено; УО; СО. Съфинансирането от държавния бюджет е заложено като максимален размер в закона за държавния бюджет за съответната година. Траншовете от ЕК се получават в три банкови сметки в EUR, открити в БНБ – по една за всеки фонд (ЕФРР, ЕСФ и КФ). Плащанията към бенефициерите се извършват чрез единна сметка в национална валута (BGN). Основните видове плащания са: авансови, междинни и окончателни, както от ЕК към РБ, така и плащанията по ОП.

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

След очертаване на общата постановка на въпроса се поставя резонно въпросът за правната същност на обществените отношения, които възникват, развиват се и се погасяват в системата на публичните средства от ЕСИФ. При изясняване на правната същност на тези отношения следва да се прилага интердисциплинарен подход тъй като обществените отношения, които се наблюдават във връзка с усвояване на средствата на ЕС, не биха могли да се квалифицират единствено като ФПО, както бе разяснено по-горе.

Въпреки че във фокуса на настоящата работа са единствено ФПО, изследването не би било задълбочено, ако не съдържа поне малко информация относно различните аспекти на тези отношения. Те са и финансо-, и административно-, и гражданскоправни, както и отношения с международен елемент, включително и международноправни отношения. В основата им обаче стоят обществените отношения по разпределението и преразпределението чрез бюджета и разходването на публични средства – европейски и национални, и контролът върху тази дейност, т.е. това са ФПО⁶⁸, и като такива попадат в обхвата на предмета на правно регулиране на финансовото право като обективно право. Във всеки един конкретен случай обаче, в зависимост от това между кои субекти се развиват тези отношения на съответния етап от проектния цикъл, трябва да се държи сметка за правната им природа. Под въздействието на властническия метод на правно регулиране, детайлно разглежданите по-долу обществени отношения възникват, развиват се и се прекратяват по вертикала на власт и подчинение и се регулират от императивни правни норми. Освен това, в основата на правното регулиране стоят актовете на действащото европейско и национално законодателство, които също съдържат императивни правни норми, така че това предопределя и тяхното предметно съдържание на публичноправни обществени отношения.

В подкрепа на тезите, изложени по-долу, следва да се базират 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 общественоекономическата система и политическата организация на обществото. [...] административното право пък регулира обществените отношения,

⁶⁸ Вж. за предмета на финансовото право вместо всички **Кучев, С.** Финансово право. 4. прераб. и доп. изд. от Юрий Кучев. С.: ЛиСтра, 2004; **Големинова, С., Димитрова, Е.** Финансово право. Ръководство. За студентите от СУ „Св. Климент Охридски“. 2. прераб. и доп. изд. С.: Сиела, 2001.

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“.⁶⁹

Според съвременни конституционалисти системата от правомощия на държавните органи, която е свързана с управление на публичните финанси, е необходимо да се обособи в самостоятелна финансова власт⁷⁰. М. Белов счита, че част от финансовите правоотношения – тези, свързани с принципни политически въпроси на управлението на публичните финанси, имат и конституционно измерение. В тази връзка той обособява три явления – финансов конституционализъм, финансова конституция и финансова власт⁷¹.

Милчо Костов посочва следното: „Финансовите отношения не могат да съществуват и да бъдат наблюдавани във 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 действа като социален регулатор, под чието въздействие се формират финансови отношения [...] Правното регулиране в сферата на финансите никога не може да открие никакви 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 финансите [...] Затова правната норма, като се

⁶⁹ Вж. Петканов, Г. Цит. съч., с. 49–50.

⁷⁰ Вж. Belov, M. Separation of Powers Reconsidered: A Proposal for a New Theoretical Model at the Beginning of the 21st Century. – In: Geisler, A., M. Hein, S. Hummel (eds.) Law, Politics and the Constitution. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2014, p. 56–57 и Белов, М. Финансов конституционализъм. С: Сиби, 2015, с. 64–76.

⁷¹ Вж. Белов, М. Финансов конституционализъм, с. 15–109.

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 форма⁷². За правната същност на бюджетните финансови отношения е писано много от М. Костов и Г. Петканов. Настоящото изследване стъпва изцяло върху общоприетите становища в правната доктрина.

В днешно време казаното от посочените автори би могло да звучи по следния начин: чрез действието на европейското и националното право като социален регулатор, в рамките на създадената организация на институциите на ЕС и националните органи на изпълнителната власт, чрез механизмите на ФПО в европейските и националните публичноправни норми, става възможно европейските средства от ЕСИФ и националните публични средства от бюджета (европейски и национален/местен) да достигнат до крайните им ползватели, за да бъде реализирана политиката на сближаване и общата селскостопанска политика на ЕС и националната програма за реформи.

„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 социалноикономическото развитие на страната.“, подчертава Г. Петканов⁷³ в продължение на казаното.

Въпросите, поставени по-горе, налагат разглеждане на предметното съдържание на ФПО, метода на правното им регулиране, техните субекти в контекста на наложилата се противоречива съдебна практика на националните съдилища от 2007 г. до приемането на ЗУСЕИФ, включително илюстриране на проблемите с конкретни примери.

⁷² Вж. **Костов, М.** Финансови правни отношения, с. 91.

⁷³ Вж. **Петканов, Г.** Бюджетна компетентност на народните съвети в НР България. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 1988, с. 5.

3.1. Предметно съдържание

Финансовите правни отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ се обособяват и идентифицират на база на теорията за ФПО, развита в труда на проф. Милчо Костов „Финансови правни отношения“, както бе споменато вече. Техните особености от гледна точка на източниците на тяхното възникване, субектите, които участват в тях, респ. правата и задълженията им и др., ще бъдат разгледани в Глава втора и трета на настоящото изследване, но като цяло могат да се изведат характеристики, посочени още от М. Костов:

- възникват, развиват се и приключват в резултат на финансовата дейност на държавата;
- възникват, развиват се и приключват по силата на императивни финансови правни норми (ФПН) – европейски и национални;
- съществуват единствено като ФПО, тъй като не съществуват обективно в действителността;
- те са публични отношения;
- чрез тях се реализират процесите на използване, разходване и усвояване на европейски и национални публични средства;
- те са същински и организационни;
- всички те се регулират с властнически метод на правно регулиране, тъй като един от субектите по тях е винаги държавата в качеството си на „активен“ субект по правоотношението, представлявана от свой държавен орган, упражняващ властнически правомощия⁷⁴.

За да обоснова тезите в настоящото изследване, би следвало да анализирам и съдебната практика на българските съдилища в тази област, независимо от това че тя не се явява източник на финансовото право. За база можем на използваме становището, изразено в Определение № 1322 от 18.10.2011 г. на ВАС по ад. № 13279/2011 г., което гласи: „Структурните фондове са създадени по Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, като за целта са създадени органи за управление и контрол – управителни

⁷⁴ Вж. по-подробно **Костов, М.** Финансови правни отношения, с. 50–226.

органи по оперативните програми, одитиращи органи, създадени са правомощия за проверки, контрол, спирания на плащания, извършване на необходимите финансови корекции във връзка с отделни или системни нередности, установени в операциите или оперативните програми. Регламентирана е отговорността на държавата членка да разследва нередностите, установени по операциите и оперативните програми (чл. 98), като една от последиците може да е финансова корекция, анулиране на цялото или на част от участието на общността (чл. 99). Поради това, извършването на **последващ контрол** върху операциите и изпълнението на програмите **представява управленска дейност на органи в изпълнителната власт, с актовете на които се регулират правоотношения, свързани с изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от европейски фондове** (б. м. – С. Г.)“.

От това определение на ВАС⁷⁵ могат да бъдат изведени няколко основни извода:

- структурните инструменти на ЕС по отношение на политиката на сближаване са създадени в съответствие с ДФЕС с **регламенти**, които имат непосредствена приложимост, доколкото правото на ЕС е създадено на база на *прехвърляне на власт за вземане на управленски решения с непосредствена приложимост*, имайки предвид, че политиката на сближаване е политика на ЕС за балансираност и преодоляване на различията в социално-икономическото развитие на 250 региона в Съюза⁷⁶;
- на базата на действащите Финансов и секторни регламенти за програмен период 2007–2013 и 2014–2020 г., в България са създадени **органи за управление и контрол**⁷⁷, до-

⁷⁵ Виж и Определение № 10878 от 19.10.2015 г. по а.д. № 1039/2015 г. на VIII отд. на ВАС; Решение № 13764/16.12.2015 г. по а.д. № 7197/2015 г., VII отд. на ВАС.

⁷⁶ Вж. Европейска комисия. Регионална политика – http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_bg.cfm.

⁷⁷ Правилата за финансово управление и контрол по оперативните програми са установени в действащото европейско законодателство (Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета) и в Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС). Детайлизация има и в Постановление № 179 на МС от 10 август 2010 г., което е издадено на основание чл. 7а ЗНА в съответствие

- колкото всяка една държава членка сама, на база на действащите регламенти, създава институционален модел за управление и контрол на средствата от ЕС, които органи, съгласно чл. 8 КРБ, са органи на изпълнителната власт, по предназначение осъществяващи изпълнителна власт⁷⁸;
- те извършват **управленска дейност** на органи в изпълнителната власт и са снабдени със съответни властнически правомощия (компетентност на съответния държавен орган), които се упражняват в рамките на системата на управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на публичните средства от ЕСИФ и фондовете на ОСП и кореспондиращото национално съфинансиране, но същевременно са и част от финансовата система на България;
 - с техните **актове**⁷⁹ се регулират правоотношения, свързани с изпълнението на ОП, съфинансирани от бюджета на ЕС и националния бюджет, т.е. „Те имат възможност да издават юридически властнически актове, чрез които едностранно се създават правила за поведение или конкретни правоотношения и освен това възможност за използване на държавната принуда в случай на необходимост за тяхното изпълнение.“⁸⁰;
 - доколкото става въпрос за изпълнението на ОП, то е свързано с управлението, преразпределението чрез бюджета, разходването и използването на публични средства – ев-

с чл. 58 от Регламента относно общите системи за управление и контрол, които трябва да бъдат внедрени от всяка една държава членка на база на действащите регламенти.

⁷⁸ Легалното определение на понятието „административен орган“ съгласно § 1, т. 1 от ДР на АПК е „органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон“.

⁷⁹ Най-прецизно е определението на понятието „акт на държавно управление“ на акад. П. Стайнов: „Актът на държавно управление е юридически израз на изпълнително-разпоредителната дейност на държавни органи; той представлява едностранно волеизявление на власт, което се издава от органи на държавата въз основа и в изпълнение на закона и което пряко предизвиква възникване и преустановяване на правни последици [...]“ – **Стайнов, П.** Административноправни актове в правната система на Народна република България. С.: БАН, 1952, с. 12.

⁸⁰ **Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. 5. прераб. и доп. изд. С.: Сибир, 2012, с. 108.

ропейски и национални, в рамките на финансовата система, както и с контрола върху тази дейност чрез механизмите на създадените ФПО в правните норми (европейски и национални), тъй като става въпрос за публични финанси;

- 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 на ОП, СО и ОО и към контролните органи в системата (европейски и национални), така и към кандидатите и бенефициерите на БФП, т.е. те функционират и работят в организирана система под действието на правото като социален регулатор;
- налице е координация между всички органи по управление и контрол на публичния ресурс (европейски и национален) – на европейско и на национално ниво, тъй като средствата се управляват в режим на споделено управление⁸¹.

В заключение, създадената системата представлява съвкупност от отделни елементи, които са взаимно свързани и насочени към постигането на една обща цел – усвояването на публични средства от ЕСИФ и съответното национално съфинансиране да бъде насочено към реализация на политиката на сближаване и ОСП на ЕС съгласно ДФЕС и Стратегия Европа 2020, в рамките на МФР.

3.2. Метод на правно регулиране

От анализа на ФПО следва, че те възникват, развиват се и се погасяват при действието на метода на правно регулиране. Теорията на проф. М. Костов относно особеностите на **властническия метод на правно регулиране на ФПО е изцяло приложима и към отношенията в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране**. Аргументи в подкрепа на тази теза ще бъдат изложени в следващите глави след анализиране в логическа последователност на проблематиката⁸².

⁸¹ За целта е приет общ Регламент № 1303/2013 г. на европейско ниво, а на национално – ЗУСЕИФ.

⁸² За особеностите на властническия метод на правно регулиране на финансовите отношения вж. **Костов, М.** Финансови правни отношения., с. 115–119.

За да се обособи конкретен отрасъл като самостоятелен в правната система, основополагащи са два компонента: *предмет и метод на правно регулиране на обществените отношения*. Според М. Костов властническият метод е самостоятелен системообразуващ фактор при организиране на финансовите отношения. Той подчертава, че: „Властническият метод, чрез който се формират и организират финансовите отношения, е административноправният метод на регулиране; властническият метод на правно регулиране е наистина административноправен метод, но той търпи съществени модификации, когато се прилага, за да се организират парични отношения в система на финансови отношения; [...] модификациите произтичат от необходимостта властническият метод да се приспособи към организираните чрез него обществени отношения. Той трябва да стане адекватен на финансовата материя“. Авторът посочва, че „Особеностите на властническият метод, които са израз на приспособяването му към паричните отношения, могат да се разкрият в три насоки: а) относно правната уредба на пораждащите финансови правни отношения юридически факти и по-конкретно – относно властническите актове в тези юридически факти (фактически състави); б) относно изпълнението на финансовите задължения; и в) относно санкциите за неизпълнение на тези задължения.⁸³“

В хода на изследването в Глава втора и Глава трета става категорично ясно, че правните отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ се регулират с властнически метод на правно регулиране.

3.3. „Същински“ и „организационни“ ФПО

Милчо Костов разглежда ФПО като „същински“ и „организационни“.

Същинските имат за обект паричните средства и са с паричен характер. Те се развиват по повод плащането или получаването на парична сума, в случая – БФП и кореспондиращо национално съфинансиране.

Организационните са безобектни. Те съдействат за законосъобразното възникване, развитие и погасяване на същин-

⁸³ Костов, М. Финансови правни отношения., с. 118–119.

ските ФПО в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране. Като всички правоотношения и ФПО възникват, за да породят права и задължения, но носител на субективното право е държавата, представлявана от съответния държавен орган⁸⁴. За да се развие правоотношението е необходимо да се проявят юридическите факти в хипотезиса на ФПН, която може да е европейска или национална.

Милчо Костов посочва: „Финансовите отношения, чрез механизма на които се осъществяват разпределителните процеси и пряко се обслужва движението на паричните средства към и от централизираните и децентрализираните обществени фондове, имат материален обект. Това са паричните средства. И в това отношение финансовото право проявява своята специфика спрямо конституционното и административното право, които организират и регулират по начало безобектни управленски отношения.“⁸⁵. Чрез механизмите на ФПО пряко се обслужва разпределението, преразпределението и използването на публичния ресурс при условията и реда на действащото европейско и национално законодателство и става възможно реализирането на политиката на сближаване и ОСП на ЕС.

Както вече посочих, **организационните финансови правоотношения** нямат обект. Същото поддържа и М. Костов: „Но под регулативното въздействие на финансовото законодателство бюджетно, данъчно, митническо и пр. се формират и организират финансови отношения, които нямат за непосредствен обект парични средства. Финансовата система не е само функционално, а е и институционално понятие. Тя обхваща система от органи, които са *подчинени* в сложни зависимости и взаимодействия и притежават определени компетентности [...] Във финансовото право все по-голямо значение придобиват процедурните правила, които регулират правни отношения на безспорни производства, предхождащи възникването на финансовите парични отношения, а така също и правни отношения от контролно-юрисдикционно естество. [...] Критерият за отграничаване на тази категория финансови от-

⁸⁴ Виж Глава втора относно държавните органи, участващи в системата.

⁸⁵ **Костов, М.** Финансови правни отношения, с. 136 и сл.

ношения е ясен – те са безобектни отношения, защото пряко не обслужват движението на паричните средства. Това са организационните финансови правни отношения⁸⁶. При разглеждането им по-долу става ясно, че те нямат самостоятелно правно значение, а подпомагат законосъобразното възникване, функциониране и прекратяване на същинските ФПО. Тяхната роля се свежда до подготвянето на организационните предпоставки за възникване и съдействие за законосъобразно протичане и погасяване на същинските финансови правоотношения, свързани с усвояване на публични средства. В този смисъл държавата има интерес тези отношения непрекъснато да се усъвършенстват с оглед защитата на нейните интереси и на обществения интерес⁸⁶. Така че законодателят следва да регулира тези отношения със закон.

Милчо Костов отбелязва, че „[...] значителен дял от организационните финансови правни отношения (безобектните финансови отношения) спада същевременно и към системата на конституционноправните и административноправните отношения. Това е особено ясно изразено в случаите, когато тези отношения са предмет на комплексно правно регулиране както от норми на финансовото право, така и от норми на конституционното и административното право. Задачата да се разграничи финансовото право от конституционното и административното право в сферата на тези отношения е теоретически нерешима, а и практически безполезна.⁸⁷“ Той разделя финансовите организационни правни отношения в три основни групи:

1. отношения, чрез които се установяват, изменят или отменят устройствени положения⁸⁸;

2. финансово-планови отношения;

⁸⁶ За повече подробности вж. междинните и годишните доклади на КЕВКЕФ за усвояване на средствата от ЕС в Република България на <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/240/documents>.

⁸⁷ **Костов, М.** Финансови правни отношения, с. 143.

⁸⁸ Това е изключително важна група, тъй като обхваща отношенията, които изграждат системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на средствата от ЕС по линия на Кохезионния и Структурните фондове през програмен период 2007–2013 г. в България. Правилно функциониращата система е гаранция за по-ефективно усвояване на средствата.

3. процедурни отношения (напр. по безспорни и контролни производства, както и свързани с подаване на различни декларации, каквито например са отношенията, свързани с процедурата за кандидатстване за безвъзмездна финансова помощ).

Казаното от М. Костов се отнася изцяло до изследваните обществени отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране.

В съвременния контекст на действащото европейско и национално законодателство, регулиращо обществените отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране, **първата група организационни ФПО обхваща отношения, чрез които се установяват, изменят или отменят устройствени положения, свързани с изграждането и функционирането на институционална рамка на органите, които имат компетентност в управлението, координацията и контрола на ЕСИФ, както на ниво ЕС, така и във всяка една държава членка.**

Втората група организационни ФПО обхваща финансово-планови отношения, свързани с: формирането и изпълнението на МФР и ежегодния бюджет на ЕС; бюджетния процес, формирането и изпълнението на годишните бюджети на държавите членки във връзка с разходването на европейските средства, част от бюджета на ЕС и параметрите, касаещи вноската на всяка една от тях в Общия бюджет на ЕС, както и разходи за национално съфинансиране на проектите по линия на политиката на сближаване и ОСП; програмирането на структурните инструменти на годишна база; програмирането на отделните ОП на държавите членки на база на индикативни годишни работни програми; др. В Република България това са отношенията, свързани с планирането и изпълнението на държавния бюджет, в чиято основа стоят бюджетите на всички държавни органи и институции, пряко участващи в процеса на усвояване на европейските средства както като активни, така и като пасивни субекти по правоотношението в качеството си на бенефициери/получатели на помощта. Това са отношенията по повод формирането и разходването бюджетите на общините, които също имат качеството на активен субект в право-

отношенията при усвояване на средствата от ЕС, а същевременно се явяват и бенефициери/получатели на помощта.

Третата група ФПО обхваща процедурни отношения по безспорни и контролни производства, които се развиват между субектите по ФПО в процеса на управление и контрол на средствата от ЕС съгласно действащото европейско и българско законодателство. В тази категория попадат и отношенията, които възникват, развиват се и се погасяват във връзка с осъществявания предварителен, текущ и последващ контрол от страна на контролните държавни органи с компетентност в системата, както и споровете между тях и получателите на помощта. Споровете между административни органи и получатели на БФП по повод на нередности и финансови корекции, възникнали в хода на изпълнение на проектите, финансирани с БФП, на практика са пряко обвързани като финансов ефект и рефлектират върху националния и европейския бюджети и върху бюджета на получателя на помощта. Тук се включва и осъществявания контрол за законосъобразност на актовете на УО от административните съдилища на основание чл. 120 КРБ и ЗУСЕСИФ.

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

Общата постановка на въпроса се свежда до следното. Трябва да се прави разлика между понятията „субект на финансовото право“ и „субект на ФПО“. Когато се говори за субекти на финансовото право, това означава да се очертае кръгът от лица, които могат да бъдат потенциални носители на финансови права и финансови задължения. Понятието „субект на ФПО“ по принцип е по-тясно, тъй като всеки субект на правоотношение е и субект на правото. Лицата, които са носители на конкретни финансови права и задължения, са субекти на ФПО в системата на публичните средства от ЕСИФ, включително и в системата на публичните средства по ОСП, ЕЗФРСР и ЕФГЗ.

„За субектите на бюджетните правоотношения е характерно, че участват в натрупването и използването на бюджетните средства, както и в процеса на съставянето и изпълнението на бюджета. Това са *само държавни органи*, доколкото правните норми, регламентиращи правата и задълженията на субектите, не предвиждат такива по отношение на гражданите.⁸⁹“

⁸⁹ Петканов, Г. Цит. съч., с. 75.

По повод субектната организация на ФПО М. Костов подчертава: „Инвентаризирането“ на финансовите правни субекти трябва да се предхожда от изясняване на начина, по който се организират субектите – участници във финансовото отношение, и по който се разполагат и разпределят като страни на това отношение. По-конкретно въпросите са два: а) двустранен или тристранен характер на финансовите отношения или на някои категории от тях и б) възможност на една от страните на финансовото отношение и по-специално на страната на финансовия длъжник да се конституират повече от един правен субект.⁹⁰ Различават се ФПО с двустранна субектна структура и тристранна субектна организация (напр. ФПО по повод изпълнението на разходната част на държавния бюджет, като примери бяха дадени в Глава първа, раздел втори).

По принцип всяко ФПО възниква между два субекта (между тях се пораждат права и задължения) и се говори за двустранна субектна структура, като например между УО и бенефициер. Правоотношението възниква, развива се и се прекратява между две страни. При някои правоотношения на едната страна могат да застанат две или повече лица, но правоотношението запазва двустранния си характер (напр. при солидарната отговорност на трима длъжници). Има и едно изключение, когато се говори за „тристранна субектна структура“, т.е. когато участват три страни по ФПО. Тук не става дума за множество субекти от едната страна, а за това, че във финансовото правоотношение се включва трети субект, със самостоятелни права. В този случай правоотношението се развива във формата на триъгълник⁹¹. **Тази структура се наблюдава само при разходването на публични средства от ЕСИФ, но отношенията са още по-усложнени и в тях участват много повече активни субекти (държавни органи) преди да стигнат до крайните получатели на БФП.**

Властническият метод на правно регулиране предопределя субектната организация на ФПО в системата на публичните средства от ЕСИФ и ЕФГЗ. Субектите, между които се установяват и развиват такива правоотношения, не се намират в положение

⁹⁰ Костов, М. Финансови правни отношения, с. 148.

⁹¹ Пак там, с. 151.

на равнопоставеност, а на власт и подчинение. „Субектите се разделят на „активни“ и пасивни“. По такъв начин се разкрива структурата на правоотношенията и съотношението между участниците в тях. Те се конституират като такива под въздействието на императивните правни норми, в които е предписано тяхното поведение, и от което се определя качеството на всеки субект.⁹²“ В този смисъл вече е и практиката на ВАС.

Дали органите, които всяка една държава членка следва да изгради в рамките на споделеното управление можем да разгледаме на базата на теорията на М. Костов за **активните и пасивните субекти във финансовите правни отношения**⁹³? Смятам че това е възможно, включително вече и потвърдено от позитивноправната уредба на отношенията в националното законодателство с приемането на ЗУСЕСИФ, включително и с новата съдебна практика на ВАС, както и с оглед разпоредбата на чл. 59 от Финансовия регламент, която ще цитирам в нейната цялост, поради особената ѝ важност:

„Член 59 Споделено управление с държавите-членки

1. Когато Комисията изпълнява бюджета в режим на споделено управление, задачите по изпълнението се делегират на държавите-членки. Комисията и държавите-членки спазват принципите на добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация и осигуряват публичността на дейността на Съюза, когато управляват средствата на Съюза. За тази цел Комисията и държавите-членки изпълняват своите съответни задължения за контрол и одит и поемат произтичащите от тях отговорности, посочени в настоящия регламент. В специфичните за отделните сектори правила се установяват допълнителни разпоредби.

2. При извършването на задачи по изпълнението на бюджета държавите-членки вземат всички необходими мерки, в това число законодателни, регулаторни и административни мерки, за да защитят финансовите интереси на Съюза, и по-специално:

⁹² Петканов, Г. Цит. съч., с. 77.

⁹³ Костов, М. Финансови правни отношения, с. 175–178. Правомощията на УО, СО и ОО в изпълнение на предходната уредба и разпоредбите на секторните регламенти ще бъдат разгледани в глава трета, раздел първи и втори. Включително правните отношения между УО и бенефициерите по повод предоставянето на БФП и финансовите корекции.

а) гарантират, че финансираните от бюджета дейности са правилно и действително осъществени и в съответствие с приложимите специфични за отделните сектори правила и за тази цел определят в съответствие с параграф 3 органи, отговорни за управлението и контрола на средствата на Съюза, и осъществяват надзор върху тяхната дейност;

б) предотвратяват, откриват и коригират нередностите и измамите.

С цел защита на финансовите интереси на Съюза държавите-членки извършват, при спазване на принципа на пропорционалност и в съответствие с настоящия член, както и в съответствие със съответните специфични за отделните сектори правила, предварителен и последващ контрол, включително, когато е целесъобразно, проверки на място на представителни и/или основани на оценка на риска извадки от операции. Наред с това те събират недължимо платените средства и образуват съдебни производства, ако е необходимо.

Държавите-членки налагат на получателите ефективни, възпиращи и пропорционални санкции съгласно предвиденото в специфичните за отделните сектори правила и в конкретни разпоредби на националното законодателство.

Като част от оценката на риска, която извършва, и в съответствие със специфичните за отделните сектори правила, Комисията наблюдава системите за управление и контрол, създадени в държавите-членки. В своята одитна дейност Комисията спазва принципа на пропорционалност и взема предвид нивото на оценения риск в съответствие със специфичните за отделните сектори правила.

3. В съответствие с критериите и процедурите, установени в специфичните за отделните сектори правила, държавите-членки на подходящо равнище определят органи, отговорни за управлението и контрола на средствата на Съюза. Тези органи може също така да изпълняват задачи, които не са свързани с управлението на средства на Съюза и може да възлагат някои от задачите си на други органи.

Когато вземат решение относно определянето на органи, държавите-членки може да основат своето решение на това дали

системите за управление и контрол са по същество същите като тези от предходния период и дали те са функционирали ефективно.

Ако резултатите от одити и контрол показват, че определените органи са престанали да отговарят на критериите, съдържащи се в специфичните за отделните сектори правила, държавите-членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че слабостите при изпълнението на задачите на тези органи са отстранени, включително чрез прекратяване на определянето в съответствие със специфичните за отделните сектори правила.

Специфичните за отделните сектори правила определят ролята на Комисията в процеса, посочен в настоящия параграф.

4. Определените съгласно параграф 3 органи:

а) създават ефективна и ефикасна система за вътрешен контрол и осигуряват функционирането ѝ;

б) използват счетоводна система, която предоставя своевременно точна, пълна и надеждна информация;

в) предоставят информацията, изисквана съгласно параграф 5;

г) осигуряват последващо публикуване в съответствие с член 35, параграф 2. Всяко обработване на лични данни е съобразено с националните разпоредби за прилагане на Директива 95/46/ЕО.

5. Определените съгласно параграф 3 органи предоставят на Комисията до 15 февруари на следващата финансова година:

а) своите отчети за разходите, които са направени през съответния референтен период, както е посочено в специфичните за отделните сектори правила, при изпълнение на техните задачи и които са представени за възстановяване на Комисията. Тези отчети включват предварителното финансиране, както и суми, за които са в ход или са приключили процедури по възстановяването им. Те се придружават от декларация за управлението, чрез която се удостоверява, че според отговарящите за управлението на средствата:

i) информацията е подходящо представена, пълна и точна,

ii) разходите са били усвоени за планираната цел, определена в специфичните за сектора правила,

iii) въведените системи за контрол дават необходимите гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните операции;

б) годишно обобщение на окончателните одитни доклади и на осъществения контрол, включително анализ на естеството и размера на установените грешки и слабости в системите, както и коригиращите действия, които са предприети или планирани.

Отчетите, посочени в първа алинея, буква а), и обобщението, посочено в първа алинея, буква б), се придружават от становище на независим одитен орган, изготвено в съответствие с международно възприетите одиторски стандарти. Това становище определя дали отчетите дават вярна и точна представа, дали разходите, за които е изискано възстановяване от Комисията, са законосъобразни и редовни и дали въведените системи за контрол функционират правилно. В становището се заявява също така дали одитната дейност поставя под съмнение твърденията в декларацията за управлението, посочена в първа алинея, буква а).

По искане от съответната държава-членка Комисията може по изключение да удължи крайния срок от 15 февруари до 1 март.

Държавите-членки може да публикуват на подходящо равнище информацията, посочена в настоящия параграф.

Освен това държавите-членки може да предоставят декларации, подписани на подходящото равнище и основани на информацията, посочена в настоящия параграф.

6. За да се гарантира, че средствата на Съюза са усвоени в съответствие с приложимите правила, Комисията:

а) прилага процедури за проверка и приемане на отчетите на определените органи, които процедури гарантират, че отчетите са изчерпателни, точни и достоверни;

б) изключва от финансиране от Съюза разходите, за които са правени плащания в нарушение на приложимото право;

в) прекъсва крайните срокове за плащане или временно преустановява плащанията, когато това е предвидено в специфичните за отделните сектори правила.

Комисията прекратява изцяло или частично прекъсването на течението на крайните срокове за плащане или спирането на плащанията, след като съответната държава-членка е представила своите забележки и когато е предприела всички необходими мерки. Годишния отчет за дейността, посочен в член 66, параграф 9 обхваща всички задължения по настоящата алинея.

7. В специфичните за отделните сектори правила се вземат предвид нуждите, свързани с програмите за европейско териториално сътрудничество, по-специално по отношение на съдържанието на декларацията за управлението, процеса, посочен в параграф 3 и одитната функция.

8. На Комисията се предоставят правомощия да приема делегирани актове в съответствие с член 210 относно подробните правила за споделеното управление с държавите-членки, включително съставянето на регистър на органите, отговорни за управлението и контрола на средствата на Съюза, и мерките за насърчаване на най-добрите практики“.

Би следвало да бъде споделено изцяло казаното от М. Костов, доколкото неговата теория в днешно време е изцяло приложима към отношенията, които се развиват в системата за управление и контрол на средствата от ЕСИФ и ЕФГЗ и кореспондиращото национално съфинансиране. И Милчо Костов, и Георги Петканов са на мнение, че „[...] при избора на критерий трябва да се изхожда не от движението на средствата, а от това кой участва в отношението в качеството на носител на властническо върховенство. Държавата, респ. държавният орган, ще бъде активен субект не защото получава данъци, вноски, такси и др., а защото участва в отношението като носител на властническото върховенство“.⁹⁴

Държавата се представлява от съответен държавен орган (УО, СО, ОО, Разплащателна агенция и др.) и съгласно действащите секторни регламенти и тя винаги играе ролята на активна страна по ФПО в системата. Задължението на пасивната страна (бенефициера) се установява без нейно съгласие, доколкото това е резултат от пряко разпореждане на закона или от индивидуален акт на държавен орган (Напр. акт по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ), което към настоящия момент съобразно действащото законодателство вече не е спорно. Споровете между активните (УО) и пасивните субекти (бенефициерите) по тези ФПО вече се разглеждат от административните съдилища.

Милчо Костов подчертава, че по принцип договорното начало във финансовото право е изключено. В този контекст бих искала

⁹⁴ **Петканов, Г.** Цит. съч., с. 77–78. За подробности по въпроса вж. **Костов, М.** Финансови правни отношения, с. 175–186.

да припомним казаното от него: „Още по-ясно се откроява положението на държавата, респ. на държавния орган, като *активен* субект във финансовите отношения, чрез които се осъществява движението на средствата в обратното направление – извършване на разходи, отпускане на помощи и субсидии, финансиране на мероприятия, плащания по възникнали субективни права на граждани и организации и пр. Смяната в „направлението на средствата“ не може да премести държавата на пасивната страна на правното отношение, защото тя продължава да упражнява чрез своите органи властническите си правомощия. Във финансовото отношение 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 *impetium*. 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 (гражданскоправно, трудовоправно и пр.)“⁹⁵. Може би изключение от казаното прави до известна степен институтът на административния договор.

Когато в правоотношенията участват два държавни органа, качеството „активен субект“ ще има този орган, който притежава по-големи властнически правомощия. При отношенията между държавните органи в системата на ЕСИФ е възможно при всяко едно правно отношение да се определи кой е „активният“ и кой е „пасивният“ субект по него. „Но доколкото компетентността е израз не само на право, а и на задължение, държавните органи, упражняващи властнически правомощия в сферата на управление на финансите, са и пасивни субекти във финансовите отношения спрямо други органи, по отношение на които са субординирани или организационно, или на функционално основание.“⁹⁶

Примери за ФПО в системата на публичните средства от ЕСИФ могат да бъдат дадени много, те са дадени и в хода на изследването в различните глави, особено в хода на проектния

⁹⁵ Костов, М. Финансови правни отношения, с. 178.

⁹⁶ Пак там.

цикъл, където участват всички държавни органи, обхванати от понятието „активен субект“ по ФПО⁹⁷. Кой от тях е „активен“ и кой е „пасивен“, зависи от всяко едно конкретно ФПО и компетентността на всеки един от тях и всеки би могъл да тества на практика споделената теория, изследвайки всяко едно правно отношение в системата на различни нива.

Финансовата правосубектност се определя за физическите и юридическите лица, с оглед режима на общата гражданска правоспособност и дееспособност, съгласно Закона за задълженията и договорите, Търговския закон, Закона за юридическите лица с нестопанска цел, а за държавните органи – с оглед на тяхната компетентност. Едно лице става субект на финансовото право, когато стане субект на гражданското право. Ето защо **финансовата правосубектност има вторичен характер** – тя следва гражданската. Невъзможно е едно лице да бъде субект само на финансовото право, без да е субект на останалите правни отрасли.

Целите на ЕСИФ и ЕФГЗ се осъществяват в рамките на система за многогодишно програмиране, организирана на няколко етапа, включваща определяне на приоритетите, финансиране и система за управление и контрол. **Тези отношения закономерно се регулират със закон (ЗУСЕСИФ и Закона за подпомагане на земеделските производители), където да е уредена компетентността на държавните органи, участващи в системата,** независимо от това, че техните властнически правомощия са установени с регламенти.

Финансовите правни отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и ЕФГЗ, вкл. кореспондиращото национално съфинансиране, могат да бъдат изследвани и анализирани с оглед на участващите субекти на различни нива и в аспекти от процеса на управление и контрол в системата на различни нива:

- на ниво ЕС между отделните институции по повод на бюджета на ЕС, МФР и програмирането и управлението на ЕСИФ и фондовете по ОСП;
- на ниво институции на ЕС и национални държавни органи;
- на ниво международни държавни органи;
- на ниво национални държавни органи и бенефициери;

⁹⁷ Вж. Глава трета.

– на ниво държавни органи и бенефициери на БФП с кредитни институции и международни финансови институции и др.

Всички тези обществени отношения, както и компетентността на държавните органи и правосубектността на бенефициерите на БФП могат да бъдат предмет на самостоятелни изследвания. Настоящото изследване обаче ще се фокусира върху общите въпроси относно финансовата правосубектност на **активните субекти** – държавните органи с компетентност в координацията, управлението, и контрола на ОП, съфинансирани със средства от ЕСИФ УО и МЗ, СО, ОО, Централното координационно звено (ЦКЗ), Агенцията за обществени поръчки (АОП) и АФКОС, СмП, АДФИ и др.)⁹⁸, Разплащателна агенция (РА) и **пасивните субекти** – бенефициерите/крайните получатели на безвъзмездната финансова помощ (общини, институционални бенефициери по ОП „Транспорт“, институционални бенефициери по ОПРР, бенефициери от съдебната система, юридически и физически лица, обхванати от термина „бизнес“ като бенефициери, бенефициери от структурите на гражданското общество – юридически лица по ЗЮЛНЦ във ФПО в системата на публичните средства от ЕСИФ на национално ниво.

Преди всичко *следва да се внесе определена яснота по отношение на някои термини*. На база на действащото европейско законодателство в областта на ЕСИФ се употребяват термините „управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване“ на публичните средства от ЕСИФ. Но от правна гледна точка бихме ги свели до две понятия: „управление“, в смисъла на финансова дейност на държавни органи в сферата на държавното управление⁹⁹ и „финансов контрол“ по смисъла на даденото за пръв път в действащото ни законодателство легално определение на понятието в § 1, т. 11 от ДР на ЗСмП. Следователно трябва да правим разлика между термините „координация при управлението“ и

⁹⁸ В началото на 2012 г. към структурите за управление на СКФ на ЕС на национално равнище беше добавена и АОП, предвид компетентността ѝ по осъществяване на предварителен контрол върху процедури за възлагане на обществени поръчки, финансирани напълно или частично от европейските фондове.

⁹⁹ Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България, с. 13–26.

„управление“ на ОП по отношение на компетентността на държавните органи. На езика на ОП говорим за „финансово управление и контрол“ съобразно изискванията на действащите регламенти. В. Димитров посочва по отношение на финансовия контрол¹⁰⁰ като институт на българското финансово право: „Тези промени проблематизират традиционния смисъл, който досега се е влагал в понятието за финансов контрол, поставят неизбежни въпроси за неговото съдържание, отделни компоненти и обхват, съответно за наличието на вътрешносистемни качества, за адекватността на нормативната му уредба и, в крайна сметка, за мястото в системата на позитивното финансово право. На тези въпроси може да се даде отговор, само ако тези проблеми се разглеждат и анализират в по-широкия контекст на такива явления и съответно научни понятия (теоретичните конструкции), които ги отразяват, като „финансова система“, „система на финансовоуправно регулиране“, „публични финанси“, „финансово управление и контрол в публичния сектор“¹⁰¹. За целите на настоящото изследване ще се ограничи в общоприетата от финансовоуправната доктрина становище относно видовете контрол: **предварителен, текущ и последващ**.

Логиката на съвременния **одит в публичния сектор** се основава на разбирането, че в условията на демокрация гражданите избират свои представители, които определят да са изпълнители

¹⁰⁰ Вж. **Стоянов, И.** Видове контрол за законност в сферата на публичните финанси, С.: Фенея, 2004.; **Златарев, Е.** Държавна финансова инспекция и имуществена отговорност. С.: Сиела, 2007; **Кучев, Ю.** Държавен финансов контрол. Организация, обект, субекти и реализация на имуществената отчетническа отговорност. С.: ЛиСтра, 2010.

¹⁰¹ Вж. **Димитров, В.** Финансовият контрол като институт на българското право. // Правна мисъл, 2013, № 1, с. 32. Понятията „финансова система“ и „система на финансовоуправно регулиране“, например, са обект на изследване в едноименната монография на проф. М. Костов (вж. **Костов, М.** Финансова система и система на финансовоуправно регулиране. Законодателни проблеми. С.: БАН, 1986), а понятието „публични финанси на (буржоазната държава)“ е критикувано от него (вж. **Костов, М.** Финансови правни отношения). Последното е дефинирано при условията на пазарна икономика от И. Стоянов в посочената публикация за видовете контрол за законност в сферата на публичните финанси. А понятието „финансово управление и контрол в публичния сектор“ се съдържа в самото наименование на законодателен акт, уреждащ и специализирана разновидност на финансов контрол – ЗФУКПС от 2006 г.

на тяхната воля посредством законодателните и изпълнителни органи. Избраните политици и назначените от тях чиновници могат да злоупотребят с предоставената им власт и ресурси, в ущърб на общия интерес, което от своя страна води до загуба на доверие и уронване на устоите на демократичната система. Следователно решаваща роля имат гражданите, които държат отговорни избраните от тях народни представители, които от своя страна могат да бъдат държани отговорни само ако те самите могат да търсят отговорност от онези, които изпълняват техните решения. От тази гледна точка одитът е инструмент, който спомага за осигуряване на надеждна и достатъчна информация и съответно създава подходящи условия за ефективно, ефикасно, етично изпълнение на функциите на организациите в публичния сектор, в съответствие с приложимите закони и разпоредби. С други думи без независим одит няма контрол, а без контрол е трудно упражняването на властта¹⁰² и нормалното функциониране на механизма на държавното управление.

По отношение на **същността на одита**, широко възприеманата съвременна дефиниция на Американската асоциация на счетоводителите го формулира като систематичен процес за обективно събиране и оценяване на доказателства от икономически действия и събития, за определяне степента на съответствие с установените критерии и представяне на резултата от проверката на заинтересованите потребители. Одитът, включително на средствата от ЕС, не е самоцелен процес, а необходим елемент от контролната система, чийто резултатът е даване на оценка, мнение, становище относно нивото на съответствие на предмета на одит с определените критерии¹⁰³. Практическата полезност на одита изисква не само техническо регистриране на отклоненията, но и анализирането им и идентифициране на условията, причините и предпоставките, които предизвикват тяхната поява¹⁰⁴, за да могат

¹⁰² Виж **Teck-Heang, L., Ali, A.M.** The evolution of auditing: An analysis of the historical development. // Journal of Modern Accounting and Auditing, 2008, Vol. 4, Issue 12.

¹⁰³ Вж. **Елков, Д.** Роля на одита на изпълнението за подобряване управлението на средствата от ЕС. Предизвикателствата пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016.

¹⁰⁴ **Динев, М.** Контрол в социалното управление. 1997, с. 25–28.

да бъдат преодолені от отговорните лица. Следователно общата, крайната цел на одитната дейност е съевременно разкриване на отклоненията от установените норми и принципите на доброто управление, за да може да се вземат подходящи корективни мерки, с които да се потърси отговорност и да се предотвратят или поне затруднят грешки и нарушения в бъдеще¹⁰⁵.

Всеки процес, който съдържа белезите в посочената дефиниция и има изведената крайна цел може да се определи под общото понятие одит. Специфичните характеристики позволяват групирането на отделните видове одити, отличаващи ги от останалите. В зависимост от *засегнатите интереси и формата на собственост* може да се разграничат одит в частния сектор и одит в публичния сектор. Основната разлика е в предназначението на одита, респективно – в интересите, които се защитават. Одитът в публичния сектор е подчинен на обществения интерес. Потребността от одит в частния сектор като цяло се корени в създаване на предпоставки за опазване на частната собственост, за реализиране на печалби и за постигане на корпоративни цели¹⁰⁶. Следователно отношенията клиент – одитор, типични за одита в частния сектор, не са приложими при одита в публичния сектор. При последния са важни мандатът и бюджетът, определен в рамките на съответния конституционен ред, като в повечето случаи, изхождайки и от международните стандарти и демократични практики, отношенията са *Парламент – одитор*¹⁰⁷.

Легалната дефиниция на „понятието одит в публичния сектор“, съдържаща се в § 1, т. 1 от ДР на ЗСмП, го определя като „проверка, включваща действията по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им“. На пръв прочит може да се идентифицират известни разлики с възприетото определение за одит, посочено по-горе, но след внимателен анализ се вижда, че е представено едно и също разбиране за същността

¹⁰⁵ МСВОИ 1, Декларация от Лима.

¹⁰⁶ Etverk, J. Measuring Performance Audit Effectiveness. 2002.

¹⁰⁷ Вж. Елков, Д. Роля на одита на изпълнението за подобряване управлението на средствата от ЕС.

на одита. За недостатък на легалната дефиниция може да се посочи липсата на изрично определяне на този процес като обективен и деклариране на публичното естество на неговите резултати, тъй като тези моменти са сред задължителните, основополагащи характеристики при реализацията на одитната дейност¹⁰⁸.

Друго разграничение, *според мястото* на субекта (одитора) и обекта (проверяваните организации), е на вътрешен и външен одит. Органите за външен одит не са част от организационната структура на проверяваната институция. Върховната одитна институция, която в България е Сметната палата, е орган за външен одит в публичния сектор. Европейската сметна палата е върховната одитна институция на ниво ЕС.

Според *разположението във времето* на проверявания обект одитът може да бъде предварителен и последващ. Предварителният одит е проверката преди извършването на административни или финансови действия, а последващият е одит след извършването на тези действия. Ефективният предварителен одит в публичния сектор е необходим за доброто управление на публичните средства, поверени на държавата, тъй като предотвратява възможни отклонения, преди да са настъпили неблагоприятни последици. В този смисъл има висока степен на профилактичност и превантивност¹⁰⁹. От друга страна, този вид одит създава прекомерен обем работа за върховните одитни институции, води до известно размиване на отговорности и поражда рискове за накърняване на обективността. Последващият одит е неизменна задача на всяка върховна одитна институция, независимо дали тя извършва или не предварителен одит¹¹⁰.

В зависимост от *установените критерии за оценка и целите на одита*¹¹¹ може да се обособят следните три вида одит: финансов одит (одит за редовност), одит на съответствието и одит на изпълнението (познат като операционен одит, управленски одит или „value for money“ одит). *Финансовият одит* се фокусира

¹⁰⁸ Вж. **Елков, Д.** Роля на одита на изпълнението за подобряване управлението на средствата от ЕС.

¹⁰⁹ Вж. **Динев, М.** Контрол в социалното управление. 2007, с. 72–73.

¹¹⁰ МСВОИ 1, Декларация от Лима.

¹¹¹ Вж. **Елков, Д.** Роля на одита на изпълнението за подобряване управлението на средствата от ЕС.

върху установяването дали финансовата информация на обекта е представена в съответствие с приложимата рамка за финансово отчитане и регулаторна рамка. Това се постига чрез получаване на достатъчни и уместни одитни доказателства, които да позволят на одитора да изрази становище дали финансовата информация не съдържа съществени отклонения, дължащи се на измама или грешка. Обект на одита е финансовото състояние, изпълнението, паричният поток или други елементи, които се оповестяват, измерват и представят във финансовите отчети¹¹². *Одитът за съответствие* се фокусира върху установяване степента на съответствие на даден обект на одита с ключовите нормативни разпоредби, идентифицирани като критерии.

Одитът на изпълнението (Performance audit) е наричан още „одит за възвръщаемостта на вложените средства“ (*Value for Money Audit*)¹¹³, а също и операционен (управленски) одит. Съгласно МСВОИ 100 „одитът на изпълнението се фокусира върху установяване дали дейностите и програмите се изпълняват и дали институциите осъществяват своите функции в съответствие с принципите за икономичност, ефикасност и ефективност, и дали съществуват възможности за подобрения“. Ключова дума в управлението на средствата от ЕС е одитът на изпълнението. Базовата потребност от одита на изпълнението, който в България се извършва от Сметната палата, е свързана с практическата невъзможност на отделни граждани, социални групи, публичните власти или цялото общество, в резултат на различни причини, да придобият необходима информация и увереност, с оглед адекватна защита на своите интереси. Както заключава Европейският парламент, одитите на изпълнението предоставят значителни възможности да се добави стойност посредством фокусиране върху области с висок риск, а докладите от тези одити предоставят информация на европейските граждани за функционирането на ЕС и използването на европейските фондове в много сектори, което спомага за доближаването на Европа до нейните граждани, както и за това тя да бъде по-прозрачна и разбираема¹¹⁴.

¹¹² МСВОИ 100.

¹¹³ МСВОИ 1003.

¹¹⁴ Доклад от 9.01.2014 г. относно бъдещата роля на Сметната палата. (2012/2064(INI)).

Резултатите от одити на изпълнението на средствата от ЕС се превръщат в инструмент за насочване на Европейската комисия и държавите членки да укрепят връзката между ресурсите и резултатите като прилагат мерки под формата на „награди и наказания“¹¹⁵. Примерно резултати от извършени одити на ефективността и ефикасността на програми могат да се използват при вземане на решение за разпределяне на резерва за изпълнение между успешните програми и приоритети. Въз основа на одитите на изпълнението също така могат да се инициират обосновани искания за промяна на споразумението за партньорство и програмите, включително по отношение на предварителните условия и рамката за изпълнение. Одитите на изпълнението имат потенциал и да анализират дали предприетите мерки за спиране на плащанията и наложени финансови корекции, в случай на сериозен неуспех при постигане на целите, са извършени при спазване на принципа за пропорционалност и при обективно отчитане на приложимите външни фактори.

За да разгледаме изискванията към „активните субекти“ във ФПО по управление и контрол на средствата от ЕСИФ, трябва да направим преглед на европейската правна рамка на правомощията им, свързана с определянето на тяхната компетентност. На първо място, чл. 317 ДФЕС изисква добро управление при използването на бюджета на ЕС от държавите членки в сътрудничество с Комисията. В него се предвиждат също „контрол и одит при изпълнението на бюджета, както и отговорностите, които произтичат от това“. В чл. 310 и чл. 325 от ДФЕС се изисква Комисията и държавите членки да се борят с измамата и всяка незаконна дейност, която може да накърни финансовите интереси на ЕС. Необходимо е държавите членки да приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на ЕС, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им национални финансови интереси. На второ място, като част от това споделено управление, в чл. 59, § 2, б. „б“ от Финансовия регламент на държавите се предоставя основната отговорност за предотвратяването, откриването и коригирането на

¹¹⁵ **Pirelli, L.** The added value of the European Court of Auditors' performance audits. // Journal European Court of Auditors, 2015, vol. 11.

нередностите и измамите. Поради това държавите членки трябва да изградят солидни системи за управление и контрол, които да гарантират добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация. На трето място, държавите членки носят основната отговорност за системите за управление и контрол на ОП на базата на секторните регламенти:

- **Програми 2007–2013:** Общи стандарти за финансово управление, контрол и оценка Регламент 1083/2006 и Регламент 1828/2006;

- **Програми 2014–2020:** Регламент 1303/2013 за определяне на общоприложими разпоредби, чл. 72–74, 122 и 143 Финансови корекции от държавите членки и чл. 144–147 Финансови корекции от страна на Комисията.

Таблица 1

Секторните регламенти

Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета	Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета
Член 58	Член 72
Общи принципи на системите за управление и контрол	Общи принципи на системите за управление и контрол
Системите за управление и контрол на оперативните програми, внедрени от държавите-членки, предвиждат:	Системите за управление и контрол, в съответствие с член 4, параграф 8, предвиждат:
а) определянето на функциите на съответните организации в извършването на управлението и контрола и разпределението на функциите в рамките на всяка организация;	а) описание на функциите на всяка организация, участваща в управлението и контрола, и разпределението на функциите в рамките на всяка организация;
б) спазване на принципа за разделяне на функциите между и в тези организации;	б) спазване на принципа на разделяне на функциите между и в рамките на тези организации;

в) процедури за осигуряване на основателността и редовността на декларираните по операционната програма разходи;

г) надеждни системи за счетоводство, мониторинг и финансова отчетност в компютризирана форма;

д) система за отчитане и мониторинг, в случай че отговорната организация е възложила изпълнението на задачите на друга организация;

е) разпоредби, свързани с одита и функционирането на системите;

ж) системи и процедури, които гарантират адекватно проследяване на документацията;

з) процедури за отчитане и мониторинг за нередностите и за събиране на неправомерно изплатените суми.

Член 70

Управление и контрол

1. Държавите-членки отговарят за управлението и контрола на оперативните програми, по-специално чрез следните мерки:

а) гарантират, че системите за управление и контрол на оперативните програми са установени в съответствие с членове 58 и 62 и функционират ефективно.

б) предотвратяват, откриват и отстраняват нередности и осигуряват възстановяването на неправомерно изплатени суми, заедно с лихвите за забава, когато е целесъобразно.

в) процедури за гарантиране на правилността и редовността на декларираните разходи;

г) компютризирани системи за счетоводство, съхраняване и предаване на финансови данни и данни за показателите с цел мониторинг и докладване;

д) системи за докладване и мониторинг, в случаите, в които отговорната организация е възложила изпълнението на задачи на друга организация;

е) уредба за извършване на одит на функционирането на системите за управление и контрол;

ж) системи и процедури, които гарантират адекватна одитна следа;

з) предотвратяване, откриване и поправяне на нередности, включително и на измами, и събиране на неправомерно платени суми, заедно с всички дължими лихви за просрочени плащания.

Член 73

Отговорности при споделено управление

В съответствие с принципа на споделено управление държавите-членки и Комисията са отговорни за управлението и контрола на програмите съгласно определените им в настоящия регламент отговорности и правилата за отделните фондове.

Член 74

Отговорности на държавите-членки

1. Държавите-членки изпълняват задълженията си по отношение на управлението, контрола и одита и пое-

Те ги съобщават на Комисията и я информират за развитието на административните и правни процедури. 2. Когато неправомерно платените на бенефициер суми не могат да бъдат възстановени, държавата-членка отговаря за възстановяването на изгубените суми в общия бюджет на Европейските общности, когато се установи, че загубата е настъпила в резултат на грешка или на небрежност от нейна страна. [...]	мат произтичащите от това отговорности, които са предвидени в правилата относно съвместното управление, съдържащи се във Финансовия регламент и в правилата за отделните фондове. 2. Държавите-членки гарантират, че системите им за управление и контрол на програмите са създадени в съответствие с правилата за отделните фондове и че тези системи функционират ефективно. 3. Държавите-членки гарантират, че съществува ефективна уредба за 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. При поискване държавите-членки разглеждат подадени в Комисията жалби, които попадат в обхвата на уредбата им. При поискване държавите-членки уведомяват Комисията за резултатите от тези разглеждания. [...]
--	--

Що се отнася до ЕК, съгласно чл. 75 от Регламент № 1303/2013 г. тя се уверява въз основа на наличната информация, контролните доклади, годишните доклади за изпълнението и проведените от националните органи и от органите на Съюза одити, че **държавите членки са създали системи за управление и контрол, които отговарят на изискванията и на правилата за отделните фондове и че тези системи функционират ефективно в процеса на изпълнение на програмите.**

Длъжностните лица на Комисията или упълномощени представители на Комисията могат да извършват одити или проверки на място, при условие, че на компетентния национален орган бъде

дадено предизвестие от поне 12 работни дни, освен при спешни случаи. Обхватът на такива одити или проверки може да включва по-специално проверка на ефективното функциониране на системите за управление и контрол по дадена програма или част от нея, на операциите и оценка на доброто финансово управление на операциите или програмите. В такива одити или проверки могат да участват длъжностни лица или упълномощени представители на държавата членка.

Длъжностните лица на Комисията или упълномощените представители на Комисията, надлежно оправомощени да извършват одити или проверки на място, имат достъп до всички необходими досиета, документи и метаданни, независимо от носителя, на който се съхраняват, свързани с операции, подкрепяни от европейските структурни и инвестиционни фондове, или до системите за управление и контрол. Държавите членки предоставят копия на такива досиета, документи и метаданни на Комисията при поискване.

На четвърто място, на национално ниво, изискванията към системите за управление и контрол на организациите в публичния сектор са уредени в чл. 5, ал. 2 ЗФУКПС, съгласно който финансовото управление и контрол се осъществяват **чрез системи за финансово управление и контрол, включващи политики и процедури с цел да се осигури разумна увереност, че целите на организациите са постигнати чрез:**

1. съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори;
2. надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация;
3. икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите;
4. опазване на активите и информацията.

Съгласно принципа на споделеното управление държавите членки носят отговорност за превенция, откриване и коригиране на нередностите, които дейности ще бъдат разгледани в Глава трета, раздел втори.

ЕК издаде и насоки относно общата методология за оценката на системата за управление и контрол на УО и СО. Тя съдържа

ключовите изисквания и критериите за оценка, както и подробен контролен лист за проверка¹¹⁶.

1.1. Финансово управление и контрол на ОП

Въпреки че ЕСИФ 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 (УО, СО и ОО), изпълняват ги, като избират проекти, и извършват контрол и оценка; ЕК участва в мониторинга на ОП, определя бюджетните ангажименти, изплаща одобрените разходи и проверява системите за контрол.

Фокус на настоящото изследването в този раздел е институционалната рамка за управление и контрол на фондовете. В общия Регламент № 1303/2013 са очертани правомощията на споменатите органи, както и процедурите за тяхното определяне, с оглед възможността да упражняват предвидените им правомощия, както следва:

¹¹⁶ Методологията е достъпна на http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_ms_designation_bg.pdf. Страницата е посетена 20.02.2017 г.

**ОРГАНИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ
НА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ**

Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета	Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета
Член 59 Определяне на органите 1. За всяка оперативна програма държавата-членка определя: а) управителен орган: национален, регионален или местен публичен орган или публичноправен или частноправен орган, определен от държавите-членки да управлява оперативната програма; б) сертифициращ орган: национален, регионален или местен публичен орган или институция, определен от държавата-членка да сертифицира отчетите за разходите и заявленията за плащане преди да бъдат изпратени на Комисията; в) одитиращ орган: национален, регионален или местен публичен орган или институция, функционално независим от управителния орган и сертифициращия орган, посочен от държавата-членка за всяка оперативна програма, който отговаря за проверката на ефективното функциониране на системата за управление и контрол. Същият орган може да бъде определен за повече от една оперативна програма. 2. Държавата-членка може да определи едно или повече междинни звена,	Член 123 Определяне на органите 1. Всяка държава-членка определя за всяка оперативна програма национален, регионален или местен публичен орган или организация или частна организация, които да изпълняват функциите на управляващ орган. Един и същ управляващ орган може да бъде определен за няколко оперативни програми. 2. Държавата-членка определя, за всяка оперативна програма, национален, регионален или местен публичен орган или организация като сертифициращ орган, без да се засягат разпоредбите на параграф 3. Един и същ сертифициращ орган може да бъде определен за няколко оперативни програми. 3. Държавата-членка може да определи за дадена оперативна програма управляващ орган, който е публичен орган или организация, да упражнява в допълнение функциите на сертифициращ орган. 4. Държавата-членка определя за всяка оперативна програма национален, регионален или местен публичен орган или организация, функционално независим от управляващия орган и от сертифициращия орган, който да изпълнява ролята на одитен орган. Един и същ одитен орган може да бъде

които да извършват определени или всички задачи на управителния или сертифициращ орган под отговорността на този орган. 3. Държавата-членка определя правилата, регулиращи отношенията ѝ с посочените в параграф 1 органи и техните отношения с Комисията. Без да се засяга настоящия регламент държавите-членки определят взаимните връзки между посочените в параграф 1 органи, които изпълняват техните задачи в пълно съответствие с институционалните, правни и финансови системи на съответната държавата-членка. 4. При спазване на разпоредбите на член 58, буква б) определени или всички посочени в параграф 1 органи могат да бъдат част от същото звено. 5. В Регламент (ЕО) № 1080/2006 относно оперативните програми по цел „Европейско териториално сътрудничество“ са определени специални правила за управление и контрол. 6. Комисията приема правила за прилагане на членове 60, 61 и 62 в съответствие с посочената в член 103, параграф 3 процедура.	определен за няколко оперативни програми. 5. За фондовете, свързани с целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за ЕФМДР, при условие че е спазен принципът за разделение на функциите, управляващият орган, сертифициращият орган, когато е приложимо, и одитният орган могат да бъдат част от един и същ публичен орган или организация. Когато общият размер на подкрепата от фондовете към дадена оперативна програма надхвърля 250 000 000 EUR или размерът на подкрепата от ЕФМДР надхвърля 100 000 000 EUR, одитният орган може да бъде част от същия публичен орган или организация, от който е част управляващият орган, ако съгласно приложимите разпоредби за предишния програмен период Комисията е информирала държавата-членка преди датата на приемане на съответната оперативна програма за заключението си, че последната може да се базира главно на своето одитно становище, или ако въз основа на опита от предишния програмен период Комисията се е уверила, че институционалната организация и отчетност на одитния орган дават адекватни гаранции за функционалната му независимост и надеждност. 6. Държавата-членка може да определи едно или няколко междинни звена, които да извършват определени задачи на управляващия или на сертифициращия орган на отговорността на този орган. Съответните договорености между управляващия орган или сертифициращия орган и междинните звена се оформят официално в писмена форма.
---	---

Член 60 Функции на управителния орган Управителният орган отговаря за управлението и изпълнението на оперативната програма в съответствие с принципа за стабилно финансово управление и по-специално: а) да гарантира, че операциите са избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма и че те са в	7. Държавата-членка или управляващият орган може да повери управлението на част от оперативна програма на междинно звено чрез споразумение в писмена форма между междинното звено и държавата-членка или управляващия орган („глобална субсидия“). Междинното звено предоставя гаранции за платежоспособността си и компетенциите си в съответната област, както и за своя капацитет за административно и финансово управление. 8. Държавата-членка може да посочи по своя инициатива координационна структура, чиято задача е да поддържа връзка с Комисията и да ѝ предоставя информация, да координира действията на другите определени органи и да насърчава хармонизираното прилагане на приложимото право. 9. Държавата-членка определя писмено правила, уреждащи нейните отношения с управляващите органи, сертифициращите органи и одитните органи, отношенията между тези органи и отношенията на тези органи с Комисията. Член 125 Функции на управляващия орган 1. Управляващият орган отговаря за управлението на оперативната програма в съответствие с принципа на доброто финансово управление. 2. По отношение на управлението на оперативната програма, управляващият орган: а) подпомага работата на мониторинговия комитет, посочен в чл. 47,
--	---

съответствие с приложимите общностни и национални правила за целия период на осъществяването им; б) да проверява, че съфинансираните продукти и услуги са доставени и че декларираните от бенефициерите разходи за операциите са действително извършени и са в съответствие с националните правила; може да се извършват проверки на място на отделни операции на извадкова основа в съответствие с подробните правила, които следва да бъдат приети от Комисията в съответствие с посочената в чл. 103, § 3 процедура. в) да гарантира, че съществува система за записване и съхраняване в компютризирана форма на счетоводните записи за всяка операция по оперативната програма и че са правилни данните за изпълнението, необходими за финансовото управление, мониторинг, проверки, одити и оценка. г) да гарантира, че бенефициерите и другите звена, включени в осъществяването на операциите поддържат или отделна счетоводна система или адекватен счетоводна аналитична сметка за всички сделки, отнасящи се до операцията без да се засягат националните счетоводни правила; д) да гарантира, че оценките на оперативните програми, посочени в член 48, параграф 3 се извършват в съответствие с член 47; е) да установи процедури, за да се гарантира, че всички документи относно разходите и одитите, необходими да се гарантира адекватно про-	и му предоставя информацията, необходима за осъществяването на неговите задачи, по-специално данни относно напредъка на оперативната програма в постигането на нейните цели, финансови данни и данни за показателите и етапните цели; б) съставя и след одобрение от мониторинговия комитет изпраща до Комисията годишни доклади и окончателен доклад за изпълнението, посочени в член 50; в) предоставя на междинните звена и на бенефициерите информация от значение съответно за изпълнението на техните задачи и за изпълнението на операциите; г) създава система за записване и съхраняване в компютризирана форма на данни за всяка операция, необходими за мониторинга, оценката, финансовото управление, проверката и одита, включително данни за отделните участници в операциите, когато е приложимо; д) гарантира, че данните, посочени в буква е), се събират, въвеждат и съхраняват в системата, посочена в буква г), и че данните за показателите се разбиват по пол в случаите, в които това се изисква в приложения I и II към Регламента за ЕСФ. 3. По отношение на подбора на операциите управляващият орган: а) изготвя и – след като бъдат одобрени – прилага подходящите процедури и критерии за подбор, които:
---	---

следяване на документите, се провеждат в съответствие с изискванията на член 90; ж) да гарантира, че сертифициращият орган получава цялата необходима информация относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходи за целите на сертифицирането; з) да дава насоки на работата на мониторинговия комитет и да му осигурява необходимите документи, които да позволят да се следи качеството на изпълнението на оперативната програма в светлината на специфичните ѝ цели; и) да изготви и след одобрение от мониторинговия комитет да предаде на Комисията годишните и окончателни доклади относно изпълнението; й) да осигури спазването на изискванията за информираност и публичност, установени в член 69; к) да осигури на Комисията информация, която да ѝ позволи да оценява големи проекти.	i) гарантират, че операциите допринасят за постигането на конкретните цели и резултати по съответните приоритети; ii) са недискриминационни и прозрачни; iii) вземат предвид общите принципи, определени в членове 7 и 8; б) гарантира, че избраната операция попада в обхвата на съответния(ите) фонд(ове) и може да бъде включена в категория интервенции или – по отношение на ЕФМДР – в мярка, набелязана в приоритета или приоритетите на оперативната програма; в) гарантира, че на бенефициера е предоставен документ, в който се посочват условията за подпомагане за всяка операция, включително специфичните изисквания за продуктите или услугите, които трябва да бъдат доставени по съответната операция, плана за финансиране и крайните срокове за изпълнение; г) се уверява, че бенефициерът разполага с необходимия административен, финансов и оперативен капацитет за изпълнение на условията, посочени в буква в), преди одобряването на операцията; д) се уверява, че когато операцията е започнала преди подаването на заявление за финансиране до управляващия орган, приложимо право, касаещо операцията, са били спазени; е) гарантира, че операциите, избрани да получат подкрепа от фондовете, не включват дейности, които са
--	--

	били част от операция, която е била или е трябвало да бъде обект на процедура за събиране в съответствие с чл. 71 след преместване на производствена дейност извън програмния район; ж) определя категориите интервенции или – по отношение на ЕФМДР – мерките, към които се приписват разходите по дадена операция. 4. По отношение на финансовото управление и контрола на оперативната програма управляващият орган: а) проверява дали съфинансираните продукти и услуги са доставени и дали разходите, декларирани от бенефициерите, са били заплатени и дали съответстват на приложимото законодателство, на оперативната програма и на условията за подпомагане на операцията; б) гарантира, че бенефициерите, участващи в изпълнението на операциите, по които възстановяването на сумите е въз основа на действително направените допустими разходи, поддържат или отделна счетоводна система, или адекватен счетоводен кодекс за всички трансакции, отнасящи се до операцията; в) създава ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове; г) установява процедури, за да се гарантира, че с всички документи относно разходите и одитите, необходими за осигуряване на адекватна одитна следа, се борави в съответствие с изискванията на чл. 72, б. ж);
--	---

	д) съставя декларацията за управлението и годишния отчет, посочен в член 59, параграф 5, букви а) и б) от Финансовия регламент. Чрез дерогация от първа алинея, буква а) Регламентът за ЕТС може да определи конкретни правила за проверка, приложими за програмите за сътрудничество. 5. Проверките по параграф 4, първа алинея, буква а) включват следните процедури: а) административни проверки по отношение на всяко заявление за възстановяване, подадено от бенефициерите; б) проверки на операции на място. Честотата и обхватът на проверките на място са пропорционални на размера на публичната подкрепа за дадена операция и на равнището на риска, установен при такива проверки и одити от одитния орган за системите за управление и контрол като цяло. 6. Проверките на място на отделни операции съгласно параграф 5, първа алинея, буква б) могат да се извършват на база извадка. 7. В случай че управляващият орган е също бенефициер в рамките на оперативната програма, уредбата на проверките, посочени в параграф 4, първа алинея, буква а), гарантира адекватно разделение на функциите. 8. Комисията се оправомощава да приема делегирани актове в съответствие с член 149, с които определя правилата за определяне на информа-
--	---

	цията във връзка с данните, които трябва да се записват и съхраняват в компютризирана форма, в рамките на системата за мониторинг, установена съгласно параграф 2, буква г) от настоящия член. Комисията приема актове за изпълнение, с които определя техническите спецификации на системата, установена съгласно параграф 2, буква г) от настоящия член. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 150, параграф 3. 9. Комисията се оправомощава да приема делегирани актове в съответствие с член 149, с които определя подробни минимални изисквания за одитната следа, посочена в параграф 4, първа алинея, буква г) от настоящия член, по отношение на счетоводните записи, които да се поддържат, и разходооправдателните документи, които да се съхраняват на равнището на сертифициращия орган, управляващия орган, междинните звена и бенефициерите. 10. За да се гарантират еднакви условия на изпълнение на настоящия член, Комисията приема актове за изпълнение относно образа на декларацията за управлението, посочена в параграф 4, първа алинея, буква д) от настоящия член. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по консултиране, посочена в член 150, параграф 2.
--	--

Член 61 Функции на сертифициращия орган Сертифициращият орган на оперативна програма отговаря по-специално за: а) изготвянето и предаването на Комисията на заверени отчети за разходи и заявления за плащане; б) удостоверяване, че: i) отчетът на разходите е правилен, резултат е от надеждни счетоводни системи и се основава на проверими оправдателни документи; ii) декларираните разходи са в съответствие с приложените общности и национални правила и са били извършени във връзка с операциите, избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за програмата и с общностните и национални правила; в) гарантирането за целите на сертификацията, че той е получил съответна информация от управителния орган относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходите, включени в отчетите за разходите; г) вземането предвид за целите на сертифицирането на резултатите от всички одити, извършвани от или под отговорността на одитиращия орган; д) поддържането на счетоводни записи в компютризирана форма	Член 126 Функции на сертифициращия орган Сертифициращият орган на дадена оперативна програма по-специално отговаря за: а) изготвянето и изпращането до Комисията на заявления за плащане и удостоверяването, че те са продукт на надеждни счетоводни системи, основават се на проверими разходооправдателни документи и са били подложени на проверки от управляващия орган; б) съставянето на отчетите, посочени в член 59, параграф 5, буква а) от Финансовия регламент; в) удостоверяването на пълнотата, точността и достоверността на отчетите, както и че разходите, вписани в счетоводните отчети, са в съответствие с приложимото право и са били направени във връзка с операциите, избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма, и са в съответствие с приложимото право; г) осигуряване на наличието на система за записване и съхранение в компютризирана форма на счетоводните записи за всяка операция, която съхранява всички данни, необходими за изготвянето на заявления за плащане и отчетите, включително записи на сумите, подлежащи на събиране, на събраните суми и на оттеглените суми в резултат на отмяната на целия или на част от приноса за дадена операция или оперативна програма;
--	--

е) водене на счетоводство на сумите, подлежащи на възстановяване и на сумите, изтеглени в резултат на анулирането на целия или на част от приноса за операция. Сумите, подлежащи на връщане, се внасят повторно в общия бюджет на Европейския съюз преди приключването на оперативната програма, като се приспадат от следващия отчет за разходите.	д) осигуряване – за целите на изготвянето и представянето на заявления за плащане – че е получил адекватна информация от управляващия орган относно процедурите и проверките, провеждани по отношение на разходите; е) отчитане – при изготвянето и подаването на заявления за плащане – на резултатите от всички одити, извършени от или на отговорността на одитния орган; ж) поддържане на счетоводни записи в компютризирана форма на декларираните пред Комисията разходи и съответното публично финансиране, заплатено на бенефициерите; з) водене на счетоводство на сумите, подлежащи на събиране, и на сумите, оттеглени в резултат на отмяната на целия или на част от приноса за дадена операция. Събраните суми се внасят повторно в бюджета на Съюза преди приключването на оперативната програма, като се приспадат от следващия отчет за разходите.
Член 62 Функции на одитиращия орган 1. Одитиращият орган на оперативна програма отговаря по-специално: а) да гарантира, че одитите се извършват с цел да се провери ефективното функциониране на системата за управление и контрол на оперативната програма; б) да гарантира, че одитите на операции се извършват на основата на подходяща извадка с цел да се проверят декларираните разходи;	Член 127 Функции на одитния орган 1. Одитният орган осигурява извършването на одити на правилното функциониране на системите за управление и контрол на оперативната програма, както и на подходяща извадка от операции въз основа на декларираните разходи. Декларираните разходи се одитират въз основа на представителна извадка и по принцип въз основа на статистически извадкови методи.

в) да представи на Комисията в срок от девет месеца от одобрението на оперативната програма стратегия за одит, която обхваща институциите, които ще извършват одитите, посочени в букви а) и б), методът, който ще се използва, извадковият метод за одитите на операции и индикативното планиране на одитите с цел да се гарантира, че ще се одитират главните институции и че одитите са планирани през целия период на програмиране.

Когато се прилага обща система за няколко оперативни програми, може да се представи само една стратегия за одит;

г) до 31 декември всяка година от 2008 г. до 2015 г.:

i) да представя на Комисията годишен доклад за извършения контрол, в който са посочени резултатите от одитите, извършени през изминалия 12 месечен период, завършващ на 30 юни от съответната година в съответствие със стратегията за одит на оперативната програма, както и евентуалните недостатъци, установени в системите за управление и контрол на програмата. Първият доклад, който следва да бъде представен до 31 декември 2008 г., обхваща периода от 1 януари 2007 г. до 30 юни 2008 г. Информацията, отнасяща се до извършените след 1 юли 2015 г. одити, се включва в окончателния доклад за контрола в подкрепа на посочената в буква д) декларация за завършване;

ii) да издаде становище въз основа на проверките и одитите, които са били извършени под негова отто-

Нестатистически извадков метод може да се използва по професионална преценка на одитния орган в надлежно обосновани случаи в съответствие с международно признатите одитни стандарти и във всеки случай, когато броят операции за отчетната година не е достатъчен, за да се използва статистически метод.

В такива случаи размерът на извадката е достатъчен, за да позволи на одитния орган да състави валидно одитно становище в съответствие с член 59, параграф 5, втора алинея от Финансовия регламент.

Нестатистическият извадков метод обхваща минимум 5 % от операциите, за които пред Комисията са декларирани разходи по време на счетоводната година, и 10 % от разходите, които са декларирани пред Комисията по време на счетоводната година.

2. Когато одитите се извършват от структура, различна от одитния орган, одитният орган гарантира, че тази структура има необходимата функционална независимост.

3. Одитният орган гарантира, че при одитната дейност се вземат предвид международно приетите стандарти за одит.

4. Одитният орган в рамките на осем месеца от приемането на оперативна програма изготвя стратегия за одит за извършването на одити. Стратегията за одит определя методологията на одита, метода за подбор на извадка за одити на операции и планирането на одити във връзка с текущата счетоводна година и двете следващи години.

ворност, относно това дали системата за управление и контрол функционира ефективно, така че да се предостави разумна гаранция, че представените на Комисията отчети за разходите са правилни и като следствие от това разумна гаранция, че основните транзакции са законосъобразни и редовни; iii) да представи, когато е приложимо по член 88, декларация за частично приключване, в която се оценява законосъобразността и редовността на съответните разходи. Когато за няколко оперативни програми се прилага обща система, посочена в точка i) информация, може да бъде групирана в един доклад, като изготвените по точки ii) и iii) становище и декларация могат да обхващат всички съответни оперативни програми; д) да представи на Комисията най-късно до 31 март 2017 г. декларация за приключване, в която се преценява валидността на заявлението за плащане на окончателното салдо на основните транзакции, обхванати от окончателния отчет на разходите, който се подкрепя от окончателния доклад за контрола. 2. Одитиращият орган гарантира, че по време на одитната работа се държи сметка за международно приетите одитни стандарти. 3. Когато посочените в параграф 1, букви а) и б) одити и проверки се извършват от институция, различна от одитиращия орган, одитиращият орган гарантира, че такива институции имат	Стратегията за одит се актуализира ежегодно от 2016 г. до и включително през 2024 г. Когато за няколко оперативни програми се прилага една обща система за управление и контрол, може да бъде изготвена единна стратегия за одит за съответните оперативни програми. Одитният орган представя стратегията за одит на Комисията при поискване. 5. Одитният орган изготвя: а) одитно становище в съответствие с член 59, параграф 5, втора алинея от Финансовия регламент; б) контролен доклад, в който са посочени основните констатации от одитите, извършени в съответствие с параграф 1, включително констатациите във връзка с установени недостатъци в системите за управление и контрол, и предложените и предприетите корективни действия. Когато за повече от една оперативна програма се прилага една обща система за управление и контрол, информацията, изисквана по първа алинея, буква б), може да бъде групирана в единен доклад. 6. За да гарантира еднакви условия за изпълнението на настоящия член, Комисията приема актове за изпълнение, предвиждащи образците на одитната стратегия, одитното становище и контролния доклад. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по консултиране, посочена в член 150, параграф 2. 7. Комисията се оправомощава да приема делегирани актове в съответ-
--	---

необходимата функционална независимост. 4. Комисията представя забележките си относно представената по параграф 1, буква в) стратегия за одит не по-късно от три месеца след получаването ѝ. При липса на забележки в този срок, стратегията се счита за приета.	ствие с член 149, за да определя обхвата и съдържанието на одитите на операциите и одитите на отчетите, както и методологията за избор на извадката от операциите, посочени в параграф 1 от настоящия член. 8. Комисията се оправомощава да приема делегирани актове в съответствие с член 149, с които определя подробни правила, свързани с използването на данните, събрани по време на одитите, извършвани от длъжностни лица на Комисията или от упълномощени представители на Комисията.
--	--

Имайки предвид посочените по-горе разпоредби, най-важното е, че държавите членки определят и връзките, т.е. координацията¹¹⁷ между тези органи в качеството им на органи на държавно управление, които следва да изпълняват своите задачи в пълно съответствие с институционалните, правните и финансовите системи на съответната държава членка. Така за всяка ОП, държавата, съобразно разпоредбите на Финансовия регламент и секторните регламенти за отделните пет фонда, следва да определи УО, СО и ОО за съответната ОП, включена в Споразумението за партньорство на държавата членка.

Съгласно чл. 9 ЗУСЕСИФ органи за управление и контрол на средствата от ЕСИФ са управляващите органи (УО), сертифициращите органи (СО) и одитните органи (ОО). Един и същ управляващ, сертифициращ или одитен орган може да бъде определен за няколко програми по чл. 3, ал. 2 ЗУСЕСИФ. Доколкото това е приложимо съгласно правото на Европейския съюз и при зачитане

¹¹⁷ Въпросът за координацията е обстойно изследван в правната литература – вж. например **Костов, М.** За правното понятие „координация“ в системата на държавното управление. // Правна мисъл, 1973, № 6; **Костов, М.** Координационната компетентност на органите за държавен и народен контрол. // Правна мисъл, 1987, № 3; **Сивков, Цв.** Координацията – метод при осъществяването на централизацията и децентрализацията в държавното управление. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2013, и др.

на принципа за разделение на функциите, управляващият, сертифициращият и одитният орган могат да бъдат част от една и съща администрация. За управлението на част от програма или за изпълнението на определени задачи на УО или на СО може да бъдат определени междинни звена. Управляващите, сертифициращите и одитните органи и междинните звена се създават като звено в администрация по реда на Закона за администрацията или Закона за местното самоуправление и местната администрация, или като отделна администрация. Доколкото това е приложимо съгласно правото на Европейския съюз, функциите на такъв орган може да се предоставят за изпълнение и от друг орган или организация.

Управляващите органи отговарят за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмата, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, включително за извършването на финансови корекции. Ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, или оправомощено от него лице.

Сертифициращите органи извършват специфични контролни дейности с цел потвърждаване пред Европейската комисия на законосъобразността и допустимостта на разходите, извършени при изпълнението на проекти, финансирани по програмите по чл. 3, ал. 2 ЗУСЕСИФ, и изготвят и изпращат на Комисията годишни счетоводни отчети по всяка програма. Те предоставят информация на Европейската комисия и осъществяват комуникация с нея във връзка с изпълняваните от тях дейности.

Одитните органи извършват специфични одитни дейности за предоставяне на независима и обективна оценка относно ефективността на системите за финансово управление и контрол и за придобиване на разумна увереност относно пълнотата, точността и достоверността на годишните счетоводни отчети и редовността и законосъобразността на свързаните с тях разходи.

Новото за програмен период 2014–2020 г., съгласно Регламент № 1303/2013, е че **УО може да извършва и функции на СО**. Съгласно действащото законодателство УО не може да бъде частноправен субект. У нас обаче СО по двата фонда по ОСП беше частноправен субект, за което ще стане въпрос по-долу.

УО/СО се определя от държавата членка преди подаване на първото искане за плащане, като държавата уведомява ЕК. Междинните плащания могат да започнат веднага след нотифициране на ЕК относно датата и формата на определяне на УО/СО от страна на държавата членка. Определянето се извършва на базата на доклад и мнение от независим одитен орган (който може да бъде ОО), който оценява съответствието на вътрешния контрол при УО/СО (в случай че системата за управление и контрол е функционирила ефективно през текущия период, то приложимите критерии за определяне са изпълнени и не се налага допълнителна одитна дейност).

И така, съгласно чл. 123 от Регламент 1303/2013 г. за програмен период 2014–2020 г. всяка държава членка следва да акредитира своите УО и СО (designation procedure). В Приложение XIII от Регламент 1303/2013 г. са установени критериите за определяне на управляващия и сертифициращия орган. Критериите са четири:

1. Вътрешна среда за контрол: i) наличие на организационна структура, която покрива функциите на УО и на СО и разпределянето на функциите във всеки един от тези органи, което да гарантира, че принципът на разделение на функциите се спазва, когато това е приложимо; ii) рамка, която да обезпечава, в случай на делегиране на задачи на посреднически органи, определянето на техните отговорности и задължения, проверката на капацитета им да изпълняват делегираните им задачи и наличието на процедури за отчитане; iii) процедури за отчитане и мониторинг за нередностите и за събиране на неправомерно платените суми; iv) план за разпределяне на необходимите човешки ресурси с нужните технически умения на отделните равнища и за отделните функции в организацията.

2. Управление на риска: предвид принципа на пропорционалност – рамка, която да гарантира, че се провежда подобаваща оценка на риска, когато това е необходимо и особено при настъпване на съществени промени в дейностите.

3. Дейности по управление и контрол

А. Управляващ орган: i) процедури относно заявленията за безвъзмездни средства, оценка на заявленията, подбор за финансиране, включително инструкции и насоки, които да осигуряват приноса на операциите в съответствие с чл. 125, § 3, б. „а“, подточка i) за постигане на специфичните цели и резултати по съответните приоритетни оси; ii) процедури за проверки на управлението, включително административни проверки по отношение на всяко заявление за възстановяване на средства, подадено от бенефициерите, и проверки на място на операциите; iii) процедури за обработване на заявленията за възстановяване на средства, подадени от бенефициерите, и разрешаване на плащанията; iv) процедури за система за събиране, записване и съхраняване в компютърен формат на данни за всяка операция, включително, при необходимост, данни относно отделните участници и разбивка по пол на данните относно показателите, когато това се изисква, както и процедури, с които да се гарантира, че сигурността на системите отговаря на международно приетите стандарти; v) процедури, установени от управляващия орган, за да се гарантира, че бенефициерите поддържат отделна счетоводна система или подходящ счетоводен кодекс за всички трансакции, отнасящи се до операцията; vi) процедури за въвеждане на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите; vii) процедури, с които да се осигури нужната одитна следа и система за архивиране; viii) процедури за изготвяне на декларацията за управлението, на доклада относно извършените проверки и констатираните слабости и на годишния отчет за окончателните одити и проверки; ix) процедури, с които да се гарантира, че бенефициерът получава документ, в който се посочват условията за предоставяне на подкрепа за всяка операция.

Б. Сертифициращ орган: i) Процедури за сертифициране на заявленията за междинни плащания, подадени в Комисията; ii) Процедури за изготвяне на отчетите и сертифициране, че те са верни, пълни и точни, и че разходите отговарят на приложимото право, като се вземат предвид резултатите от всички одити; iii) Процедури за осигуряване на необходимата одитна следа чрез водене на счетоводни записи в компютризирана форма, включител-

но за сумите, подлежащи на събиране, събрани или оттеглени за всяка операция; iv) Процедури, чрез които при необходимост да се гарантира, че сертифициращият орган получава от управляващия орган нужната информация относно извършените проверки и резултатите от одитите, проведени от одитния орган или под негово ръководство.

4. Мониторинг

А. Управляващ орган: i) Процедури за подкрепа на дейността на мониторинговия комитет; ii) Процедури за изготвяне и предаване на Комисията на годишните и окончателните доклади за изпълнението.

Б. Сертифициращ орган: процедури относно изпълнението на задълженията на сертифициращия орган за мониторинг на резултатите от проверките на управлението и резултатите от одитите, проведени от одитния орган или под негово ръководство преди подаването на заявленията за плащания в Комисията.

В допълнение, в Регламент за изпълнение (ЕС) № 1011/2014 на Комисията от 22 септември 2014 година в Приложение III се съдържа образец на описанието на действащите функции и процедури, свързани с управляващия орган и сертифициращия орган.

В България и УО, и СО са разработили своите системи за управление и контрол съобразно действащите регламенти и изискванията на Насоките на ЕК. УО и СО заедно отговарят за точността, пълнотата и верността на заявленията за плащане. При тях има допълване, а не дублиране на функциите. Става въпрос за три нива на контрол на национално ниво, в които участват УО, СО и ОО.

Ключови изисквания към Управляващия орган

2007 – 2013	2014 – 2020
1. Разделяне на функциите	1. Разделяне на функциите
2. Избор на операции	2. Избор на операции
3. Насоки към бенефициерите	3. Система за данни и ИТ система
4. Проверки на управлението	4. Проверки на управлението
5. Одитна следа	5. Одитна следа
6. Система за данни и ИТ система	6. Мерки срещу измамите
7. Коригиращи дейности в случай на системни проблеми	7. Декларация за управление
	8. Насоки към бенефициерите

Ключовите изисквания (КИ) към УО са както следва:

- КИ1: Адекватно разделение на функциите и адекватни системи за докладване и мониторинг, в случаите, в които отговорният орган поверява изпълнението на задачи на друг орган;
- КИ2: Подходящи процедури за избор на операции;
- КИ3: Адекватно информирание и предоставяне на насоки към бенефициерите относно условията, приложими спрямо избраните операции;
- КИ4: Адекватни проверки на управлението;
- КИ5: Ефективна система, която да гарантира, че всички документи относно разходите и одитите се съхраняват с цел гарантиране на адекватна одитна следа;
- КИ6: Надеждна система за набиране, записване и съхраняване на данни за целите на мониторинга, оценката, финансовото управление, проверките и одитите, включително връзки към системи за електронен обмен на данни с бенефициерите;
- КИ7: Ефективно изпълнение на пропорционални мерки за борба с измамите;

- КИ8: Подходящи процедури за съставяне на декларацията за управление и годишното обобщение на окончателните одитни доклади и на приложените мерки за контрол.

Ключови изисквания към СО са следните:

- КИ1: Адекватно разделение на функциите и адекватни системи за докладване и мониторинг, в случаите, в които отговорният орган възлага изпълнението на задачи на друг орган;
- КИ2: Подходящи процедури за изготвяне и подаване на документи;
- КИ3: Поддържане на подходящи компютризирани записи на декларираните разходи и на съответния публичен принос;
- КИ4: Подходящ и пълен отчет на възстановимите и оттеглените суми;
- КИ5: Подходящи процедури за съставяне и за сертифициране на пълнотата и точността на годишния отчет.

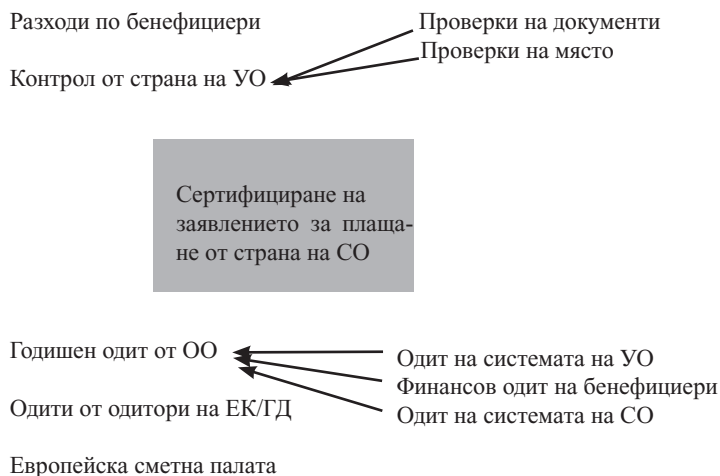
Схема 5

Програмен период 2014–2020



Източник: Европейска комисия

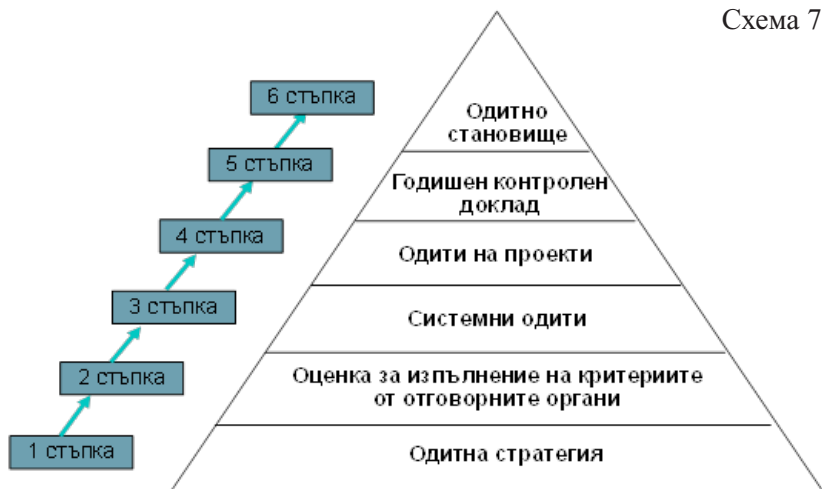
Позициониране на СО в системата за управление и контрол



Източник: Европейска комисия

Кои са основните елементи на одита? ОО трябва да предостави гаранции относно функционирането на системата и допустимостта на разходите. Изискванията за независимост и обективност в изпълнение на функциите са разписани в описанието на системите за управление и контрол на ОП. При извършване на одитите ОО се придържа към международно признатите одиторски стандарти. В обхвата на ОО са УО, междинното звено (МЗ), СО и всички бенефициери. Одитът на разходите, извършени, верифицирани и сертифицирани по ОП, се осъществява от ИА „Одит на средствата от ЕС“ към министъра на финансите. ОО дава увереност, че системите за управление и контрол на средствата от ЕС са адекватни и функционират ефективно, и че финансовите интереси на ЕС са надлежно защитени.

Увереността на ОО се постига чрез следните стъпки:



Източник: Европейска комисия

Основните видове одитни ангажименти са: одит на системите и одит на операциите. Резултатите от тези ангажименти се обобщават в **Годишен контролен доклад** и се дава **Одитно становище**. Целта на одитната дейност е да се представи на ЕК разумна увереност за ефективно функциониране на контролните дейности в системата за управление и контрол на ОП, а също и че разходите, извършени по операциите на ОП, включени в годишните счетоводни отчети и подадени към ЕК, са верни, а свързаните с тях трансакции са законосъобразни и редовни.

Когато говорим за финансов одит и особено за одит за съответствие в контекста на системата за управление и контрол на ЕСИФ следва да разгледаме по-подробно функциите на ОО и по-конкретно – видовете одити, които извършва, а именно одит на системите, одит на операциите и одит на отчетите, въз основа на които този орган дава своето одитно становище и изготвя годишния си одитен доклад. Съгласно чл. 9, ал. 7 ЗУСЕСИФ одитните органи извършват специфични одитни дейности за предоставяне на независима и обективна оценка относно ефективността на системите за финансово управление и контрол и за придобиване на разумна увереност относно пълнотата, точността и достоверността на го-

дишните счетоводни отчети и редовността и законосъобразността на свързаните с тях разходи. Одитите на ОО се осъществяват чрез изпълнение на процедури, чрез които се идентифицират, анализират, оценяват и документират достатъчно и уместни доказателства за формиране на мнение по отношение на поставените цели на одитния ангажимент¹¹⁸.

Предвид основополагащата ѝ роля за определяне на УО и СО на първо място следва да се разгледа т.нар. **оценка за съответствие**, въпреки че Регламент № 1303/2013 не я вмения задължително на ОО. Оценката за съответствие е част от процеса по акредитация (определяне) на националните органи за управление и контрол на програмите, съфинансирани от ЕСИФ и се изразява в проверка относно организацията (замисъла) на системите за управление и контрол за изпълнение на определени критерии, а не относно тяхната практическа ефективност. С други думи задачата е да се оцени адекватността на замисъла на системата за управление и контрол (СУК), а не да се извърши изпитване на функционирането на системите, дори и в случаите, когато изпълнението е започнало.

На основание чл. 124 от Регламент № 1303/2013 г. оценката за съответствие през програмен период 2014–2020 г. се извършва от независима одитна структура¹¹⁹, която обобщава своите заключения в доклад и становище за изпълнението от страна УО и СО на критериите, свързвани с вътрешната среда за контрол, управлението на риска, дейностите за управление и контрол и мониторинга съгласно Приложение XIII на Регламент 1303/2013 г. и Приложение IV на Регламент (ЕС) № 223/2014.

С Постановление на МС № 792/2013 г. ИА „Одит на средствата от ЕС“ към МФ е определена за независима одитна структура.

¹¹⁸ Опит за въвеждане на национални правила за одита на ОО е направен с Наредба № Н-2 от 24.03.2009 г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на ЕС, като същите вероятно следва да се актуализират. Същото се отнася и за ЗВОПС. По-надолу в текста се придържам основно към законодателните изисквания на ЕС за периода 2014–2020.

¹¹⁹ Образци за доклада и одитното становище са предоставени в Приложения IV и V от Регламент за изпълнение (ЕС) № 1011/2014.

Процедурата за определяне на органите за периода 2014–2020 г. съгласно чл. 123 и 124 от Регламент № 1303/2013¹²⁰ е отговорност на отделните държави. Тя има много прилики с процедурата за оценка на съответствието, използвана в началото на периода 2007–2013 г. Определянето на управляващи органи и на сертифициращи органи се извършва на следните етапи: изготвяне и одобряване на системи за управление и контрол от съответния отговорен орган¹²¹; оценка на съответствието; определяне на УО и СО за всяка ОП.

ЕК е публикувала подробни насоки с цел даване на практически указания на държавите членки и информация за техните отговорности по отношение на процеса за определяне. Насоките са придружени от контролен списък, който се препоръчва да се използва като инструмент от УО и СО по време на изготвяне на описанието на СУК от УО и СО, а също така и от НОС, при оценката на съответствието.

В Регламент № 1303/2013 е определена опростена процедура за акредитация, в случай че независимата одитна структура стигне до заключението, че част от системата за управление и контрол, отнасяща се до УО или СО, по същество е същата като през периода 2007–2013 г., и че са налице данни въз основа на одиторската дейност, че тези системи са функционирали ефективно, становището е положително и без да се извършва допълнителна одиторска дейност. Посочената разпоредба не ограничава възможностите за неквалифицирано и дори отрицателно становище, в случай на установени неизпълнени критерии, което налага подобрение на системите за управление и контрол по съответната програма в съответствие с препоръките на независимата одитна структура.

Въз основа на неквалифицирано становище на независимата одитна структура, заместник министър-председателят по управление на средствата от ЕС внася в Министерски съвет проект на решение за окончателно определяне на УО и СО отделно за всяка

¹²⁰ За Европейското териториално сътрудничество виж аналогично чл. 21 от Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно специални разпоредби за подкрепа от ЕФРР по цел „Европейско териториално сътрудничество“.

¹²¹ Виж Решение на МС № 792/2013 г.

от програмите, с изключение на финансираните по линия на ОСП. Подробно националният ред за даване и отнемане на акредитация на УО и СО е определен в ПМС № 98 от 21 април 2015 г. за условията и реда за определяне на управляващи и сертифициращи органи по програмите, финансирани от ЕСИФ, програмите на ЕС за териториално сътрудничество и от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, и на отговорен орган по Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и по Фонд „Вътрешна сигурност“.

Обхватът на **одитите на системите** като специфичен вид одит за съответствие, осъществяван от ОО, е ограничен до проверка на спазването от страна на УО и СО на правилата на ЕС и националните правила в следните области: възлагането на обществени поръчки, държавната помощ; околната среда; финансовите инструменти; устойчивото развитие; публичността; изискванията за предоставяне на равни възможности и недискриминация; надеждността на данните, свързани с показатели за изпълнението и етапните цели; както и относно напредъка на програмата при постигането на нейните цели.

Акцентът се поставя върху ключовите изисквания на системите за управление и контрол в съответните организации (УО, СО и МЗ). Общите принципи на системите за управление и контрол са посочени в чл. 72 и сл. от Регламент № 1303/2013, които бяха посочени. На основание чл. 3 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 1011/2014 описанието на функциите и процедурите, свързани с УО и – в зависимост от случая – сертифициращия орган, се изготвя в съответствие с образца, установен в Приложение III към същия регламент. Следва да се има предвид, че посочените изисквания очертават рамката и обхвата на одитите най-общо и принципно. Конкретните нормативните изисквания, които са източник на ключови критерии за изпълнение на одита за целите на сравняването на фактическото с идеалното състояние са определени в съответните европейски и национални нормативни актове, които не включват единствено съставляващи рамката на ЕСИФ¹²².

¹²² Например за възлагане на обществени поръчки. В тази връзка смятам, че ЗУСЕИФ и подзаконовите нормативни актове също са източник за критерии. Посоченото обстоятелство е съответно приложимо и за одитите на операциите.

ЕК със специални насоки е въвела практически инструмент, който да помага на одиторите да оценяват функционирането на СУК, създадени от държавите членки във връзка с програмите по ЕСИФ (с изключение на ЕЗФРСР)¹²³. Насоките са предназначени за дирекциите за одит на службите на Комисията и ОО, с цел да се осигури обективност, съгласуваност и прозрачност при оценяване на съответствието на системите за управление и контрол с ключовите регулаторни изисквания, посочени в предходния абзац. Поради характера си, посочените насоки не следва да се приемат за акт със задължителен характер и за тях в пълна степен важат бележките, които направих за насоките при описанието на функциите на СО. Въпреки това, на практика ОО следва да се придържат към възприетата методология при извършване на одити на системите, тъй като в противен случай няма да се гарантира хармонизирането на резултатите от одита и одиторите от другите части на контролната верига, и специално тези по отговорност на ЕК няма да могат да разчитат на работата на ОО. Следва да се има предвид, че това обстоятелство в никой случай не оправдава по-висока рестриктивност или „престараване“ в работата на този орган, а придържане към приложимите стандарти за одит¹²⁴.

Одитите на операциите¹²⁵ са проверки за съответствие, които се извършват въз основа на разходооправдателните документи¹²⁶ и

¹²³ Насоки за Комисията и държавите членки относно обща методология за оценяване на системите за управление и контрол в държавите членки, EGESIF_14-0010-final 18/12/2014.

¹²⁴ Практиката при финансовите корекции в тази връзка, която не е свързана с типичната одитна работа следва да се изследва.

¹²⁵ Легалното определение на термина „операция“ е проект, договор, действие или група проекти, избрани от УО, които допринасят за целите на съответните приоритетите на оперативната програма. В контекста на финансовите инструменти „операцията“ е съставена от финансовия принос от една програма за финансови инструменти и последващата финансова подкрепа, която тези финансови инструменти предоставят. Терминът „проект“ има по-тесен обхват от „операция“, но определено е по-ясен и конкретен за възприемане и затова е предпочетен.

¹²⁶ Подробните минимални изисквания за одитната следа по отношение на счетоводните регистри, които трябва да се водят, и разходооправдателните документи, които трябва да се съхраняват, са посочени в чл. 25 на Регламент за изпълнение 480/2014.

проверки на място, свързани с предоставянето на БФП по проектите с цел оценка на законосъобразността и редовността на декларираните пред ЕК разходи. Видът на тези одити ги определя като специфични одити на съответствието, с предефиниран обхват.

Основните въпроси на този вид одит са определени в чл. 27 от Регламент 480/2014. Одитът проверява законосъобразността и редовността на декларираните пред Комисията разходи, включително следните аспекти: дали проектите са избрани съгласно критериите за подбор; дали проектите са физически приключени или изцяло изпълнени преди бенефициерът да представи заявлението за финансиране; дали проектите са изпълнени в съответствие с решението за одобрение; дали са изпълнени приложимите към момента на одита условия по отношение на функционалността, предназначението и преследваните цели; дали разходите, декларирани пред ЕК съответстват на счетоводните записи; дали изискваните разходооправдателните документи показват наличието на подходяща одитна следа; дали крайните продукти и резултатите, на които се основават плащанията за бенефициера, са били постигнати, дали данните за участниците или данните от другите регистри, свързани с крайните продукти и резултати съответстват на информацията, предоставена на ЕК; дали сумите на дължимите допустими публични разходи са изплатени напълно на бенефициера в срок до 90 дни от датата на подаване на искането за плащане; и дали има подходяща одитна следа.

Одитите на отчетите се съсредоточават върху оценката на ключовите изисквания, приложими за сертифициращия орган. Те се извършват от ОО в съответствие с чл. 29 от Регламент 480/2014 и чл. 59, § 5, б. „а“ и „б“ от Финансовия регламент, при съобразяване с насоките на Комисията относно одита на отчетите¹²⁷.

Одитният орган изготвя одитно становище в съответствие с чл. 59, § 5, ал. 2 от Финансовия регламент с годишно обобщение на окончателните одитни доклади и на осъществения контрол, включително анализ на естеството и размера на установените грешки и слабости в системите, както и коригиращите действия, които са предприети или планирани. Контролният доклад следва

¹²⁷ Guidance for Member States on audit of account, EGESIF_15_0016-02 final 05/02/2016.

да включва основните констатации от одитите на одитния орган, включително констатациите във връзка с установени недостатъци в системите за управление и контрол, и предложените и предприети корективни действия.

Най-добре е да се разгледа одитната стратегия на ОО, за да се разбере как функционира. Одитната стратегия е отделен документ, който се изготвя в началото на програмния период и е изключително подробен преглед на всички задачи и процедури. Включва и индикативен план за одитите на системата за следващите години. Следва да се има предвид, че счетоводната година е променена (вече е от юли до юни¹²⁸) и ОО следва да предостави мнение относно декларираните разходи по време на счетоводната година до 15 февруари. Годишното одитно мнение се базира на: Статистическа извадка от сертифицираните разходи – резултатите от одитите върху операциите се екстраполират спрямо цялата популация; одити на системата, покриващи всички органи и ключови изисквания. Новите елементи за програмен период 2014–2020 са: Одит на отчетите и Одит на Декларацията за управление. ОО извършва Оценка за съответствие по отношение на УО и СО. Критериите за определяне са същите, като ключовите изисквания към одита на системата са посочени в Приложение XIII на Регламент № 1303/2013. В случай че системата е останала същата и бъде приета от одиторите, тогава е възможно да се разчита на вече постигнатата увереност без да се налага допълнителна одитна дейност. Все пак има и нови елементи – ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите. Остават четирите категории за одитна оценка на системата: работи добре, необходими са само дребни подобрения; работи, но са необходими някои подобрения; работи частично; необходими са съществени подобрения; като цяло не работи.

Фокусът на одитите на системата остава същият както през програмен период 2007–2013. Одитите на системите ще продъл-

¹²⁸ Член 2, т. 29 от Регламент 1303/2013 – „счетоводна година“ означава – за целите на трета и четвърта част – периодът от 1 юли до 30 юни, с изключение на първата счетоводна година от програмния период, по отношение на която означава периодът от началната дата за допустимостта на разходите до 30 юни 2015 г. Последната счетоводна година е от 1.07.2023 г. до 30.06.2024 г.; т. 30. „финансова година“ означава – за целите на трета и четвърта част – периодът от 1 януари до 31 декември.

жават да се базират на риска. Следователно качеството на проверките на управлението ще продължава да заема челно място в дневния ред на одитите.

За целите на контрола и в съответствие с Финансовия регламент органите, ангажирани в управлението и контрола дават увереност за: ефективност, ефикасност и икономичност на операциите; надеждност на отчетността; опазване на имуществото и информацията; предотвратяване, разкриване, коригиране и последващи действия във връзка с измами и нередности; подходящо управление на рисковете, свързани със законосъобразността и редовността на извършените операции и свързаните с тях разходи.

1.2. Субекти на ФПО в системата на публичните средства от ЕЗФРСР и ЕФГЗ

И двата фонда (ЕФГЗ и ЕЗФРСР) се управляват в режим на споделено управление с ЕК. Комисията не извършва плащания към бенефициерите по директните плащания, а го прави чрез разплащателна агенция (РА). Съгласно принципа на споделено управление, тази задача се делегира на държавите членки, които работят чрез национални или регионални РА. Преди тези РА да могат да изискат възстановяване на разходи от бюджета на ЕС, те трябва да бъдат акредитирани въз основа на набор от критерии, определени от ЕК, подобно на правилата, въведени с Регламент № 1303/2013, които бяха разгледани по-горе.

Основната правна рамка за управление на фондовете по двата стълба на ОСП, освен в Регламент № 1303/2013, който е приложим за ЕЗФРСР са очертани, както следва:

- Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета
- Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопан-

- ска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета;
- Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета
 - Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007
 - Регламент (ЕС) № 1310/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно определяне на някои преходни разпоредби във връзка с подпомагането на развитието на селските райони от ЕЗФРСР, за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на ЕП и на Съвета по отношение на ресурсите и тяхното разпределение за 2014 г. и за изменение на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета и регламенти (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1306/2013 и (ЕС) № 1308/2013 на ЕП и на Съвета във връзка с прилагането им през 2014 г.
 - Делегиран регламент (ЕС) № 906/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на разходи за публична интервенция
 - Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета във връзка с разплащателните агенции и други органи, финансовото управление
 - Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за земеделски

стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за изменение на приложение X към същия регламент

- Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие
- Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 на Комисията от 6 август 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравняването на сметките, правилата за проверките, обезпеченията и прозрачността;
- Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета във връзка с разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравняването на сметки, обезпеченията и използването на еврото;
- Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие
- Други.

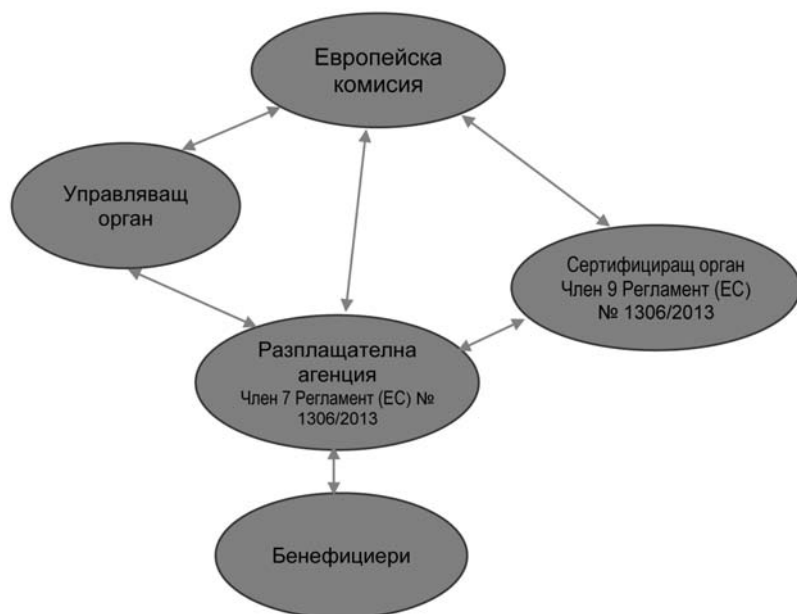
Като „активни субекти“ на ФПО, свързани с управлението и усвояването на средствата от ЕС по ЕЗФРСР и ЕФГЗ, могат да бъдат определени: УО на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), финансирана от ЕЗФРСР; СО за

разходите и по двата земеделски фонда; РА за преките плащания по ЕФГЗ. Органите, които се създават за държавата членка са РА и СО на основание чл. 59 от Финансовия регламент и секторните регламенти.

Специален ред за **акредитация на РА е установен** в чл. 7, ал. 2 от Регламент № 1306/2013 г., който е различен от одита за акредитиране. Акредитират се отдели или органи, които разполагат с административна организация и система за вътрешен контрол, предоставящи достатъчно гаранции, че плащанията са законни и редовни и че са надлежно отчетени. Предвидена е обща разпоредба за дерогация на реда за акредитация като държавите членки могат да запазят разплащателните агенции, които са били акредитирани преди 20 декември 2013 г. За България това е ДФ „Земеделие“ на основание чл. 11, ал. 2, т. 4 във връзка с чл. 2а и 2б от Закона за подпомагане на земеделските производители.

На основание член 9 от Регламент № 1306/2013 СО на разходите по ОСП, финансирани от ЕФГЗ¹²⁹ и ЕЗФРСР е публичен или частен одиторски орган. Доскоро СО беше частноправен одитор. СО следва да представя становище, изготвено съгласно международно приетите одитни стандарти, относно изчерпателността, точността и достоверността на годишния финансов отчет на РА, доброто функциониране на нейната система за вътрешен контрол и законосъобразността и редовността на разходите, за чието възстановяване е отправено искане до ЕК. В това становище се посочва също и дали прегледът поставя под съмнение твърденията от декларацията за управлението.

¹²⁹ С изключение на пряко финансиране от ЕК по реда на чл. 4, ал. 2 от Регламент № 1306/2013 г.



Съгласно изискванията на европейското законодателство¹³⁰ за всяка програма за развитие на селските райони, финансирана от ЕЗФРСР, държавата членка е длъжна създаде УО, като от нея зависи дали същият ще е публичноправен субект или частноправен субект. Във втория случай функциите на УО се делегират чрез нарочен акт, като отговорността за правилното изпълнение на тези функции остава за държавата. Правомощията, които притежават УО съгласно европейското законодателство не са изключителни, а могат да бъдат делегирани на други структури. Такъв е и случаят с делегирането на функции по изпълнението на българската ПРСР 2014–2020 г., където е заложено, че управляващ орган на програмата е Дирекция „Развитие на селските райони“ към Министер-

¹³⁰ Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

ството на земеделието и храните (МЗХ), съответно ръководител на УО е заместник-министър, определен да отговаря за програмата¹³¹, а функции по прилагането на ПРСР 2014–2020 ще бъдат възложени и на РА, като това ще бъде уредено в споразумение между агенцията и УО. Изключение по отношение на делегирането на функции е уредено за мерките „Трансфер на знания и действия по осведомяване“, „Консултантски услуги, управление на стопанството и услуги по заместване в стопанството“, „Сътрудничество“, „Водено от общностите местно развитие/Лидер“ и „Техническа помощ“, които ще останат в компетенциите на УО в частта договориране.

С цел обезпечаване на ефективното и правилно управление на програмите за развитие на селските райони всяка държава членка е длъжна да осигури съществуването и функционирането на акредитирана РА¹³². В тази връзка системата за управление и контрол на програмата трябва да гарантира, че разпределението на функциите между субектите в този процес са ясно възложени и разпределени с цел ефективното функциониране на системата за целия период на програмата. Наличието на акредитирана РА е задължително изискване и за разходването на средствата от ЕФГЗ.

Акредитирането на разплащателна агенция става в съответствие с чл. 7 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета, чл. 1, 2, 4 и 5 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 на Комисията, както и чл. 1, 2 и Приложение I към Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 на Комисията. Разплащателната агенция осигурява проверката на съответствието с правилата на Съюза преди да разреши и осъществи частта от плащанията, които се извършват от Съюза. Съгласно чл. 1 от Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 на Комисията, РА осигурява достатъчно гаранции, че:

- допустимостта на исканията, а в рамките на развитието на селските райони – и процедурата за отпускане на помощи, както и тяхното съответствие с разпоредбите на Съюза, са проверени преди разрешаване на плащането;

¹³¹ Вж. с. 729 от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014–2020 г.

¹³² Вж. чл. 65 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.

- се водят точни и изчерпателни счетоводни сметки за извършените плащания;
- се извършват проверките, определени в законодателството на ЕС;
- изискваните документи се представят в сроковете и във вида, регламентирани в разпоредбите на Съюза;
- документите са достъпни и се съхраняват по начин, който гарантира тяхната пълнота, валидност и четливост, включително по отношение на електронните документи по смисъла на разпоредбите на Съюза.

С цел правилното изпълнение на задълженията си, РА разполага с административна структура и система за вътрешен контрол, която съответства на критериите, установени в Приложение I от Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 на Комисията.

По смисъла на § 1 от ДР на Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП), т. 13 **„Разплащателна агенция“** е специализирана акредитирана структура за приемане на заявления, проверка на условията и извършване на плащания от Европейските земеделски фондове и за прилагане на пазарни мерки, включително интервенция на пазарите на земеделски продукти, по правилата на законодателството на Европейския съюз. Съгласно т. 14 **„Компетентен орган“** е държавен орган, оторизиран да даде акредитация – цялостна или частична, да отнеме акредитацията на Разплащателната агенция и да определи сертифициращ орган. Съгласно т. 15 **„Акредитация“** е процедура по признаване на статут на Разплащателна агенция от национален компетентен орган въз основа на оценка на възможностите за администриране и осчетоводяване на средствата от Европейските земеделски фондове съгласно законодателството на ЕС. Точка 16 от същия параграф дава определение за **„Акт за акредитация“** – това е писмено потвърждение, че структурата, която се акредитира, съответства на критериите за акредитация.

Министърът на земеделието и храните е компетентен орган за акредитация на РА и като такъв: акредитира РА с акт за акредитация, който се обнародва в „Държавен вестник“; определя се СО; наблюдава и контролира съответствието на дейността на РА с критериите за акредитиране. Той уведомява Европейската коми-

сия за извършената акредитация. За страната се акредитира една РА, която извършва всички плащания на територията на страната от ЕФГЗ, от ЕЗФРСР и от ЕФМДР. Министърът на земеделието и храните контролира дейността на РА чрез СО и чрез; специализирано звено в МЗХ.

Съгласно ЗПЗП в структурата на фонда се обособява структура, наречена РА. **Функциите на РА изпълнява** ДФ „Земеделие“, който е юридическо лице на бюджетна издръжка. Практиката от програмен период 2007-2013 беше запазена и съгласно чл. 26 ЗПЗП и за ПРСР 2014–2020 за страната се акредитира една РА, като съответно функциите ѝ се изпълняват от ДФ „Земеделие“ – РА, който е юридическо лице на бюджетна издръжка и представлява първостепенен разпоредител с бюджетни кредити. Фондът:

1. подпомага финансово регистрираните земеделски стопани;
2. изпълнява функциите на Агенция САПАРД;
3. предоставя средства на други лица и изпълнява и други функции, когато това е предвидено в закон;
4. изпълнява функциите на РА от датата на издаване на акта за акредитация.

Основен субект в системата на ФПО при управлението на ЕЗФРСР и ЕФГЗ за гарантиране на законосъобразното разходване на средствата от земеделските фондове на ЕС са СО, чиято функция е да представи достатъчно гаранции на ЕК чрез нарочно становище за „...изчерпателността, точността и достоверността на годишния финансов отчет на разплащателната агенция, доброто функциониране на нейната система за вътрешен контрол и законосъобразността и редовността на разходите, за чието възстановяване е отправено искане до Комисията“.

Функциите на СО са установени в чл. 9 от Регламент № 1306/2013 г.:

1. [...] представя становище, изготвено съгласно международно приетите одитни стандарти, относно изчерпателността, точността и достоверността на годишния финансов отчет на разплащателната агенция, доброто функциониране на нейната система за вътрешен контрол и законосъобразността и редовността на разходите, за чието възстановяване е отправено искане до Комисията. В това становище се посочва също дали прегледът поставя

под съмнение твърденията от декларацията за управлението. [...] Той е оперативно независим както от разплащателната агенция и координиращия орган, така и от органа, който е акредитирал тази агенция.

2. Комисията приема актове за изпълнение, с които определя правила относно задачите на сертифициращите органи, включително проверките, както и относно сертификатите и докладите, които тези органи трябва да съставят, и придружаващата ги документация. С оглед на необходимостта от максимална ефективност за проверката на трансакции и за професионалната преценка от одита, в контекста на интегриран подход, в актовете за изпълнение се предвиждат също: а) одиторските принципи, на които се базират становищата на сертифициращия орган, включително оценка на риска, вътрешни проверки и нужното равнище на доказателствата от одита; б) одиторските методи, които ще използват сертифициращите органи при формулиране на становищата им, като се отчитат международните стандарти за одит, включително по целесъобразност използването на една интегрирана извадка за всяка група от населението, и когато е уместно, възможност да се придружават разплащателните агенции при проверките на място. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 116, § 3.

С цел осигуряване на пълна независимост и самостоятелност на сертифициращия орган „той трябва да е оперативно независим както от разплащателната агенция [...], така и от органа, който е акредитирал тази агенция“.

Новото през програмен период 2014–2020 е изпълнителна агенция, която да изпълнява ролята на сертифициращ орган. Съгласно чл. 286 ЗПЗП ИА „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“ изпълнява функции на СО за извършване на сертификационен одит за верността на финансовите отчети и изградената система за контрол в РА на България по ЕФГЗ и ЕЗФРСР. Като основни принципи за осъществяване на дейността на агенцията са заложили независимостта, безпристрастността, професионализма, публичността и прозрачността. Функциите определят на практика извършване на одит на съответствието, който е наречен „сертификационен одит“ пред-

вид ограничения му предметен обхват. Проверките са свързани с: изпълнение на критериите за акредитация; установяване доколко процедурите на РА дават разумни гаранции, че разходите, начислени по сметка на ЕФГЗ и ЕЗФРСР, са извършени при спазване на нормативната уредба на Съюза и че препоръките за подобряване са формулирани и приложени; съответствието на годишните счетоводни отчети, посочени в чл. 29 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 с водените от РА счетоводни книги и документи; верността, изчерпателността и точността на отчетите за разходи и интервенционни операции и доколко същите отразяват операциите, финансирани за сметка на ЕФГЗ и ЕЗФРСР; направени авансови плащания, получени гаранции, интервенционни резерви, както и сумите за получаване.

Агенцията изготвя доклад със своите констатации за одитирания период при спазване изискванията на чл. 5 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 г., както и допълнителни доклади след искане и указания на ЕК.

Измежду различните системи, най-важната е Интегрираната система за администриране и контрол, известна като ИСАК¹³³. Тя покрива всички преки плащания към селскостопанските производители, като например схемата за единно плащане на площ (СЕПП) и се прилага, до голяма степен, спрямо нови държави членки, прилагащи СЕПП, както и спрямо онези мерки за развитие на селските райони, които се базират на брой хектари или животни, отглеждани от производителя. Това са например агро-екологични мерки и плащания към по-слабо облагодетелствани райони. От финансова гледна точка тези схеми понастоящем отговарят за повече от две трети от разходите, финансирани от ЕФГЗ – стойност, която се очаква да нарасне до над 90% към 2013 г., и почти половината от разходите, финансирани от ЕЗФРСР.

¹³³ Интегрирана система за администриране и контрол, чл. 67-78 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 г.

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

Европейският модел за управление на средствата е различен в различните държави членки. В системата за управление и контрол на средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране държавата участва чрез държавните органи на финансовата система¹³⁴, които осъществяват финансова дейност в системата. Под понятието „финансова администрация“ в сферата на управлението, координацията и контрола на публичните средства от ЕСИФ следва да разбираме всички държавни органи, които извършват някаква финансова дейност и имат определени финансови правомощия в тази област. В по-тесен смисъл, това са специализирани държавни органи в сферата на държавното управление, които са компетентни изцяло или преимуществено за осъществяване на финансова дейност и в своята съвкупност изграждат същинската финансова администрация, натоварена с управлението, координацията и контрола на публичните средства от ЕСИФ. Всъщност това са същинските финансови органи – административни органи, функциониращи във финансовата система. По смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК: „Административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон.

Милчо Костов подчертава, че „Правосубектността на държавен орган в качеството му на носител на държавна власт се изразява в компетентността. Компетентността [...] е призната от закона възможност (способност) на държавния орган да бъде участник във властническо правно отношение, да придобие и упражнява правомощия в рамките на това отношение. В този смисъл компетентността напълно кореспондира на правоспособността, т.е. компетентността на държавния орган е израз на неговата правоспособност. [...] Като израз на финансова правосубектност, компетентността е възможността (способността) на държавен орган, схваната като право и задължение, да встъпи като страна (участник) във финансово отношение. Това е компетентност в сферата на управление на финансите. [...] Когато се приема компетентността като израз на

¹³⁴ Кучев, С. Цит. съч., с. 53–55.

правосубектност на държавен орган, това важи не само за финансовото право, а и за административното, и конституционното право, за всички правни отрасли, в които органът може да се конституира като субект на властническо правоотношение. Затова компетентността е многоотраслова правосубектност.¹³⁵

Съгласно чл. 8 КРБ „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна“. Органите и на трите власти участват пряко или косвено в процеса на управление, координация на управлението и контрол на средствата от ЕС¹³⁶. Изрично подчертавам, че **всички държавни органи в системата упражняват своите властнически правомощия съобразно основните принципи на политиката на сближаване:** „стратегическо програмиране; партньорство и изпълняемост“, което на юридически език означава координация¹³⁷. Включително и принципите, оертани в Глава първа, раздел втори.

2.1. Органи на държавна власт

Органи на държавна власт, упражняващи властнически правомощия в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране са Народното събрание (НС) и Президентът на Република България.

2.1.1. Компетентностите на НС са определени в КРБ и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС)¹³⁸ – то е не само създател на финансовата система – законодателен орган, но и орган, който участва активно в самата система. НС изслушва доклад на министър-председателя в началото на всеки 6-месечен период на председателството на ЕС за участието на Република България в процеса на вземане на решения на ЕС през предходното председателство и за задачите

¹³⁵ Вж. **Костов, М.** Финансови правни отношения., с. 191–193.

¹³⁶ По отношение на държавното устройство и за разделението на властите вж. **Стойчев, Ст.** Конституционно право. С.: Сиела, 2002.

¹³⁷ Подробно за координацията вж. **Сивков, Цв.** Координацията – метод при осъществяването на централизацията и децентрализацията в държавното управление. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2013.

¹³⁸ Вж. и **Стойчев, Ст.** Актове на Народното събрание. С.: Наука и изкуство, 1974.

на страната по време на текущото председателство, в т.ч. относно политиката на сближаване и бюджета на ЕС. Народното събрание може да провежда изслушване на министър-председателя относно позицията на България в предстоящия съвет, в т.ч. относно политиката на сближаване.

След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. НС чрез КЕВКЕФ също играе активна роля в процеса на управление на публичните средства от ЕС по линия на парламентарното наблюдение и контрол върху усвояването на средствата от европейските фондове и програми, както и при формиране на политики в областта на политиката на сближаване на ЕС¹³⁹ (контрол по субсидиарност и пропорционалност след Лисабонския договор и пряко участие в процеса на вземане на решения на ниво ЕС)¹⁴⁰. За пример могат да бъдат дадени проведените от КЕВКЕФ изслушвания на министъра по управление на средствата от ЕС, на председателя на СмП и на изпълнителния директор на ИАОСЕС/ОО за оценката по отношение на ефективността на функциониращите системи за управление и контрол (СУК) на европейските средства в България. Във връзка с усвояването на средствата от ЕС, Комисията, съгласно вътрешните си правила, подготвя доклад на всеки шест месеца – междинен и годишен. В тези публично достъпни доклади се прави задълбочен преглед на всички програми, съфинансирани с европейски средства у нас, дават се препоръки за подобряване на тяхното управление, коментират се важни промени, извършени от Комитетите за наблюдение и т.н.¹⁴¹

¹³⁹ В Правилника за организацията и дейността на Четиридесет и първото НС, в Глава десета, се съдържаха разпоредби относно парламентарното наблюдение и контрол по въпросите на ЕС. В действащия правилник на тази материя е посветена Глава единадесета.

¹⁴⁰ Вж. още **Финкова, М.** Ролята на националните парламенти в европейския процес на взимане на решения и „механизъм на ранно предупреждение“. – В: Конституцията за Европа и националните конституции. Международна научна конференция, София, 18–19 март 2005 г. С.: 2007, с. 233–250; **Финкова, М.** Ролята на националните парламенти след реформата от Лисабон: необходима ли е промяна в българската система за парламентарно наблюдение и контрол над дейността на правителството по европейските въпроси. – В: **Киров, Пл.** (съст.) Национални и европейски измерения на съвременния конституционализъм. Т. 2. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, с. 20–76.

¹⁴¹ **Ламбев, М., Тенев, Г.** Функции на парламентарната комисия по европей-

КЕВКЕФ се подпомага в своята работа от Съвет за обществени консултации. Създаден е през март 2010 г. като неин мощен консултативен орган. Целите на Съвета са да консултира КЕВКЕФ при осъществяване на функциите ѝ във връзка с парламентарното наблюдение и контрол по въпросите на ЕС и управлението на средствата от фондовете и програмите на ЕС. В Съвета членуват голям брой различни организации: работодателски, синдикални, неправителствени, научно-изследователски и др. В този формат Съветът оказва ценна подкрепа в дейността на КЕВКЕФ и същевременно създава условия за осъществяване на конструктивен диалог между представителите на гражданското общество, законодателната и изпълнителната власт.

Ключово място в дейността на КЕВКЕФ, респективно на Народното събрание, заема КОСАК – форумът за сътрудничество между комисиите по европейските въпроси на всички национални парламенти на държавите членки на ЕС. На него се обсъждат както актуални теми от приоритетите на ротационното председателство, така и визията за развитие на Съюза, неговите политики, Многогодишната финансова рамка и др.

2.1.2. Президентът на Република България (съгласно разпоредбите на чл. 92, 97–104 КРБ). Към Президента бе създаден Съвет за развитие на регионите и националната инфраструктура. Определени са за финансиране от Кохезионния фонд и ЕФРР 2014–2020 г. националните приоритети за регионално развитие. Той активно участва в процеса на обсъждане и подготовка на стратегическите документи на България за следващия програмен период съобразно принципа за партньорство и на политиката на сближаване.

2.1.3. Органи на местното самоуправление в общината – ОбС (чл. 138 КРБ) – за територията на общината, съгласно тяхната компетентност, установена в действащото законодателство (ЗМСМА, ЗПФ, ЗОБД, и др.). Така например ОбС взема решение за поемане на дългосрочен дълг на общината по повод сключени

ските въпроси и контрол на европейските фондове в системата на управление и контрол на средствата от Европейския съюз в България. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016, с. 157–171.

договори за БФП. Финансирането на изпълнението на договорите за БФП е важен елемент от тяхното изпълнение и ОбС играе важна роля за това наред с кмета на общината.

2.2. Органи на изпълнителната власт

Фокус на настоящото изследване са органите на изпълнителната власт (държавното управление)¹⁴², с компетентност в управлението¹⁴³ и контрола на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране. „Органите на изпълнителната власт, както и всички държавни органи, имат установени предели, в които могат да упражняват властническите си правомощия. Тези предели определят правомощията, компетентността на съответния орган. Компетентността съчетава възможността на даден орган да действа и в същото време и задължението да стори това.¹⁴⁴“

С актовете на органите на изпълнителната власт се регулират правоотношения, свързани с изпълнението на ОП, съфинан-

¹⁴² Съгласно чл. 19–33а от Закона за администрацията органите на изпълнителната власт са централни и териториални. Централни органи са МС; министър-председателят; заместник министър-председателите; министрите. Териториални органи са областните управители, кметовете и кметските наместници. За органи на изпълнителната власт се считат и председателите на държавните агенции; държавните комисии; изпълнителните директори на изпълнителните агенции; ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на МС, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

¹⁴³ Вж. **Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи. С.: Сиела, 2000, 184 с. Легалното определение на понятието „административен орган“, съгласно § 1, т. 1 от ДР на АПК е: „Административен орган е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон.“

¹⁴⁴ **Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Цит. съч., с. 108. Вж. още **Хрусанов, Д.** Административно право и административен процес. Наръчник. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2012, с. 25, където се казва: „Компетентността е съвкупността от права и задължения, необходими на административен орган и давани от закона, за да може да изпълнява задачите си по държавното управление.“ В този смисъл компетентността на министрите, които имат правомощия в управлението на ОП, следва да е уредена със закон, а не в устройствените правилници на министерствата и в действащите европейски регламенти, както и в издадените на тяхно основание подзаконовни нормативни актове.

сирани от СКФ на ЕС, т.е. те имат възможност да издават юридически властнически актове, „[...] чрез които едностранно се създават правила за поведение или конкретни правоотношения и освен това възможност за използване на държавната принуда в случай на необходимост за тяхното изпълнение“¹⁴⁵.

Правната основа на съществуващия институционален български модел за програмен период 2014–2020 е ЗУСЕСИФ и Устройственият правилник на МС и на неговата администрация, устройствените правилници на отделните министерства.

Тук не мога да не спомена казаното от Г. Петканов, че: „Компетентността на държавните органи се проявява в определена сфера, в която тя се реализира, доколкото не съществуват абстрактни права и задължения [...] И доколкото обемът и характерът на правата и задълженията, възлагани на държавния орган, зависят непосредствено от обектите, от кръга на дейност, която той е призван да изпълни, между тях съществува неразривна връзка. Следователно понятието „компетентност“ като юридическа категория съдържа два елемента – права и задължения. За неговото изясняване не е необходимо да се включват като трети елемент обществените отношения, в които държавният орган е юридически компетентен.“¹⁴⁶

В повечето случаи органите имат едновременно права и задължения и по управление, и по контрол, доколкото контролът винаги е елемент на управлението, както стана ясно в предходните раздели. Между тях винаги има синергия. Посочените по-долу органи имат компетентност както по отношение на управлението, така и по отношение на контрола в областта на обществените отношения по управлението, контрола и координацията на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране.

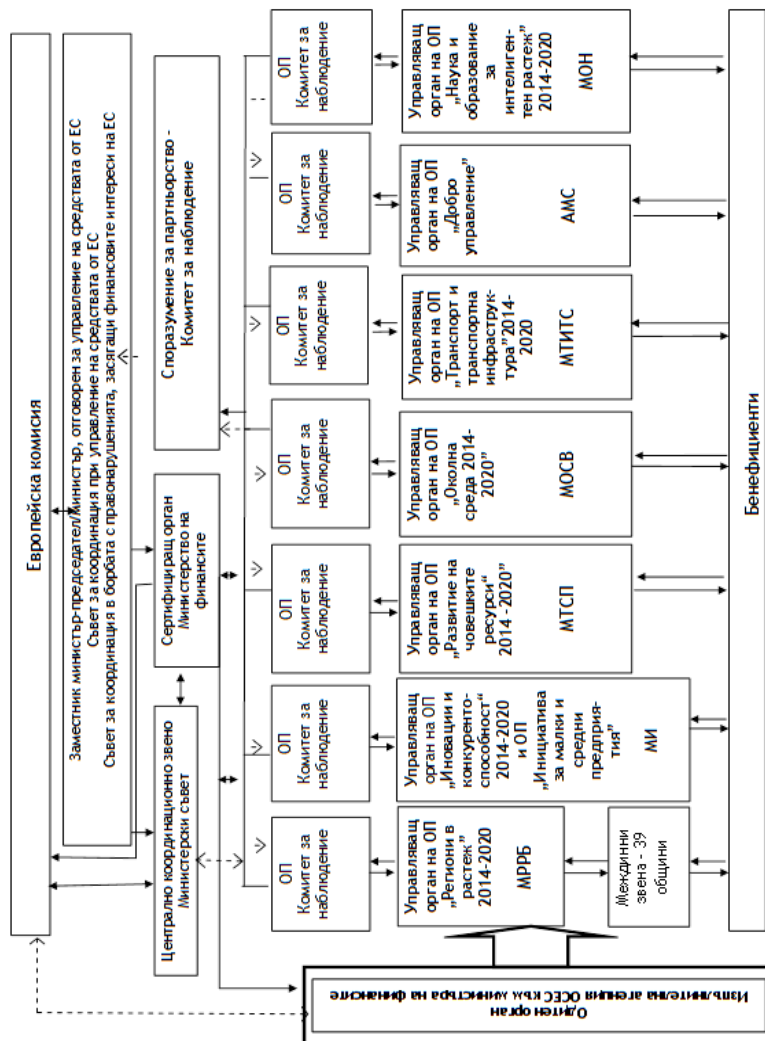
Съгласно чл. 1 ЗУСЕСИФ, законът определя националната институционална рамка за управлението на средствата от ЕСИФ. Основните участници в нея са: УО по осем ОП; СО-дирекция „Национален фонд“ в Министерство на финансите; ОО-ИА „Одит на средствата от ЕС“ към министъра на финансите; междинни звена;

¹⁴⁵ Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Цит. съч., с. 108.

¹⁴⁶ Петканов, Г. Бюджетна компетентност на Народните съвети в НР България, с. 54–55.

бенефициери. С Решение № 792 на Министерски съвет от 2013 г. са определени органите, отговорни за управлението, контрола, координацията и одите на ЕСИФ за програмен период 2014–2020 г.

Схема 9



Източник: Министерство на финансите

Съгласно чл. 7 ЗУСЕСИФ органи на изпълнителната власт, отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ, са: 1. Министерският съвет; 2. Заместник министър-председателят или министърът, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ; 3. Министърът на финансите. Министерският съвет:

1. одобрява проекта на Споразумението за партньорство преди неговото внасяне в ЕК;

2. одобрява проектите на програмите по член 3, ал. 2 преди тяхното внасяне в ЕК;

3. определя структурите, отговорни за разработването на програмите по член 3, ал. 2 и за управлението, контрола, координацията и одита на средствата от ЕСИФ;

4. приема подзаконовата нормативна уредба за управление на средствата от ЕСИФ, предвидена в този закон.

Ще разгледам последователно органите, визирани в разпоредбата на чл. 7 ЗУСЕСИФ¹⁴⁷:

- **Ресорен заместник министър-председател или министър**, отговарящ за цялостната организация и ръководство на системата за координация при управлението на средствата от ЕСИФ в действащото правителство. Неговите правомощия и функции са детайлно уредени в чл. 7, ал. 3 ЗУСЕСИФ
- **МС (Централно координационно звено)**. Съгласно чл. 10 ЗУСЕСИФ Централното координационно звено координира действията на органите и звената по чл. 9, ал. 1 и 3 ЗУСЕСИФ, като ги подпомага при прилагането на правото на ЕС и на българското законодателство, свързано с управлението на средствата от ЕСИФ. Централното координационно звено е структура, която поддържа връзката и предоставя информация на Европейската комисия. То изпълнява функциите на: администрация, която подпомага заместник министър-председателя или министъра, отговарящ за цялост-

¹⁴⁷ Виж повече за компетентните органи в предходния програмен период в **Големинова, С.** Държавни органи за управление и контрол в системата на публичните средства от Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз. // Норма, 2013, № 6, с. 34–58.

ната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ; секретариат на Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС.

- **Министрите**¹⁴⁸, подпомагани от администрацията си, както следва:

– *Министърът на финансите*, подпомаган от администрацията към него: за осъществяване на правомощията му на орган с компетентност на СО – Дирекция „Национален фонд“; Дирекция „Финанси на реалния сектор“, отдел „Държавни помощи“ съответно на компетентността му съгласно ЗДП по отношение държавните помощи и ОП; при осъществяване на правомощията си, съгласно ЗФУКПС¹⁴⁹ и ЗВОПС¹⁵⁰ министърът на финансите се подпомага от Дирекция „Вътрешен контрол“¹⁵¹. Съгласно член 7, ал. 4 ЗУСЕСИФ министърът на финансите:

1. определя, организира и контролира процесите на получаване и трансфериране на средства от финансовата помощ, предоста-

¹⁴⁸ „Ръководител на управляващия орган“ е ръководителят на администрацията, в рамките на чиято структура се намира управляващият орган или оправомощеното от него лице, ресорният министър в качеството му на орган на изпълнителната власт, а за ОП „Техническа помощ“ – министърът по управление на средствата от ЕС, който може, със съгласието на министър-председателя, да възлага правомощията си на ръководител на УО на служители от администрацията на МС; „Ръководител на междинно звено“ е ръководителят на администрацията, определена за междинно звено по съответната оперативна програма, или на администрацията, в рамките на чиято структура се намира междинното звено по съответната оперативна програма, или оправомощеното от него лице.

¹⁴⁹ Установен е механизъм за координация и хармонизация на финансовото управление и контрол, с оглед на различните обекти на закона (чл. 16–20 ЗФУКПС). Министърът на финансите отговаря за координацията и хармонизацията на финансовото управление и контрол в организациите – обекти на ЗФУКПС. За изпълнение на задачите по Закона министърът на финансите се подпомага от Централно хармонизиращо звено за финансово управление и контрол. Вж. на <http://www.minfin.bg/bg/page/48>.

¹⁵⁰ Финансовото управление и контрол и вътрешният одит са дейности, които осигуряват защитата на публичните финансови интереси и министърът на финансите е отговорен за изпълнението на закона. Той отговаря за разработването и актуализирането на стратегия и единна методология за вътрешен одит в публичния сектор и за одитиране на програми и фондове от ЕС, в това число наръчници и насоки за разработване на статут на звената за вътрешен одит; утвърждава Етичен кодекс на вътрешните одитори.

¹⁵¹ За повече информация вж. <http://www.minfin.bg/bg/page/48>.

вяна на България по ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд, и свързано-то с тях национално финансиране;

2. провежда националната политика по прилагане на финансовите инструменти;

3. определя с нормативен акт правилата за извършване на плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по смисъла на чл. 2, т. 29 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 по програмите, финансирани от ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд.

– *Директорът на ИА „Одит на средствата от ЕС“ (ИАО-СЕС)*, администрация към министъра на финансите с компетентност на одитен орган;

– *Директорът на АДФИ*, администрация към министъра на финансите, съгласно ЗДФИ;

– *Изпълнителен директор на НАП*, администрация към министъра на финансите, съгласно ДОПК;

Министърът на вътрешните работи, подпомаган от Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ АФ-КОС, съгласно чл. 11 ЗУСЕСИФ;

– *Кметовете на общини*, които са крайни получатели/бенефициери на безвъзмездната финансова помощ съгласно ЗМСМА;

– *Изпълнителен директор на Агенцията по обществени поръчки*, съгласно ЗОП.

Съгласно чл. 8 ЗУСЕСИФ постоянно действащи консултативни органи за координация в изпълнителната власт при определянето и провеждането на държавната политика в областта на управлението на средствата от ЕСИФ са: Съветът за координация при управлението на средствата от ЕС, който осъществява координация на мерките за изпълнение на държавната политика за икономическо, социално и териториално развитие на страната, финансирани със средства от ЕСИФ; Съветът за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, който осигурява координацията в дейността на държавните органи по предотвратяването и борбата с правонарушенията при управление на средствата от ЕСИФ. Съветите се създават от Министерския съвет по реда на чл. 22а ЗА. Съставът, функциите и

организацията на дейността на съветите се определят с актовете за създаването им.

Съгласно чл. 105, ал. 3 КРБ: „Министерският съвет информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз“. Това включва и задължения в областта на политиката на сближаване. „Когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, Министерският съвет информира предварително Народното събрание и дава отчет за своите действия.“ (чл. 105, ал. 4 КРБ), в това число и по отношение на актове, в чийто обхват на правно регулиране влизат ССФ на ЕС, МФР и бюджетът на ЕС. Прилагането на практика на тези разпоредби с оглед процеса на вземане на решения на ниво ЕС по отношение на политиката на сближаване и МФР е от огромно значение, като се има предвид че България е парламентарна република и че органът, който организира изпълнението на бюджета, е МС¹⁵².

Съгласно чл. 41 ЗВОПС ОО/ИАОСЕС извършва специфични одитни дейности по фондове и програми на ЕС. ОО всяка година представя на ЕК одитно становище и контролен доклад с резултатите от три типа одитни ангажименти:

– **одити на операциите (на ниво проект)** – оценка на законосъобразност и редовност на декларираните пред ЕК разходи през счетоводната година чрез документални проверки и физически проверки/проверки на място;

– **одити на системите (на ниво УО/СО)** – оценка на адекватното и ефективно функциониране на СУК;

– **одит на отчетите (на ниво УО/СО)** – оценка дали отчетите са верни и точни и дават вярна представа за транзакциите/СУК.

АДФИ¹⁵³ е създадена със ЗДФИ през 2006 г., който е изработен съгласно поетите ангажименти в рамките на преговорния процес по глава 28 „Финансов контрол“ и е съгласуван с Главна

¹⁵² Вж. още **Финкова, М.** Ролята на националните парламенти след реформата от Лисабон..., с. 20–76.

¹⁵³ Вж. по-подробно **Кучев, Ю.** Държавен финансов контрол. Организация, обект, субекти и реализация на имуществената отчетническа отговорност. С.: ЛиСтра, 2010, с. 89–91.

дирекция „Бюджет“ на ЕК. АДФИ е член на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, създаден с Постановление № 18 от 4.02.2003 г. на МС. Основната цел на Агенцията е да защитава публичните финансови интереси чрез извършване на последващи финансови инспекции за спазване на нормативните актове, уреждащи бюджетната дисциплина, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите и лицата в обхвата на дейността ѝ. Държавната финансова инспекция върху средствата получени по програми и фондове на ЕС се осъществява, наред с други организации и в: бюджетните организации; държавните и общински предприятия, получателите на държавни помощи, лицата, финансирани по програми на ЕС. За резултатите от извършената финансова инспекция се изготвя доклад с констатации, които отразяват обективно дали установените факти и обстоятелства съответстват на събраните доказателства и са ясни, точни и конкретни. При констатирани нарушения от страна на бенефициерите информация се изпраща и до УО.

НАП отговаря за събирането на публични държавни и общински вземания за недължимо платени и надплатени суми, както и за неправомерно получени или неправомерно усвоени средства по проекти, финансирани от оперативните програми, от СКФ, включително от свързаното с тях национално съфинансиране, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на ЕС, включително и лихвите за вземанията на основание чл. 162, ал. 2, т. 8 във връзка с чл. 166, ал. 1 ДОПК. В случаите на финансови нередности в производствата по установяване и събиране на вземанията, основните участници са публично правни субекти. От една страна, това са носителите на правото на вземане (административните органи, представляващи държавата като активен субект в отношенията, свързани с администрирането на европейските средства – ИА, УО по европейски програми, имащи ангажимент и за установяване на финансови нередности), а от друга страна компетентните органи в областта на събирането на вземанията (НАП и органите за принудително изпълнение на вземанията). По смисъла на чл. 7, ал. 2 ЗНАП органи на Агенцията са публичните изпълнители, които, съгласно чл. 167 ДОПК, са орган на принудителното изпълнение и осъще-

ствяват действията по обезпечаване и принудително изпълнение на публичните вземания по реда на кодекса¹⁵⁴.

Що се отнася до АОП, то една от най-важните реформи в областта на управлението на обществените поръчки е преминаването на Агенцията от Министерство на икономиката към Министерство на финансите, където всъщност ѝ е мястото. По този начин цялата контролна система се намира във финансовото ведомство 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.

СмП има своето самостоятелно място в системата за управление и контрол на публичните средства. Нейната компетентност ще бъде разгледана тук, но трябва да се има предвид, че тя е висш и независим държавен орган с властнически правомощия и е специализиран контролен орган – осъществява текущ и последващ финансов контрол. Тя осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно ЗСмП и международно признатите одитни стандарти.. Нараства ролята на одита на изпълнението, извършван от СмП.

В някои случаи един и същ държавен орган може да бъде обект на контрол в качеството си на „активен“ и на „пасивен“ субект по правоотношението. В чл. 2 ЗСмП се определя основата задача на Палатата – да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните предприятия, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това. Правомощията на одиторите са такива каквито са на всички контролни органи и са свързани с възможността да събират доказателства. На тези правомощия съответства задължението на ръководителите и длъжностните лица за съдействие, като при това съдействие те не могат да се позовават на държавна, търговска, служебна или друга тайна. СмП осъществява само текущ и последващ контрол.

¹⁵⁴ Виж повече в **Иванова, П.** Правен режим на установяването и събирането на финансови нередности със средства от европейските програми. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ, 2017, с. 273–290.

Тук бихме могли да направим паралел *между двата одитни органа*, участващи във ФПО в качеството си на активни субекти в системата – СМП и ОО, тъй като извършват одит по смисъла на ЗСМП. Общото е, че не могат да упражнят санкционни правомощия. ОО извършва специфични одитни дейности по фондове и програми на ЕС по Глава пета от ЗВОПС. ОО е юридическо лице на бюджетна издръжка, ръководи се и се представлява от изпълнителен директор, който е и орган на изпълнителната власт, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на финансите. Въз основа на действащото европейско и национално законодателство се извежда следната *правна характеристика на ОО*: държавен орган с властнически правомощия в областта на държавното управление; специализиран контролен орган съгласно чл. 41 ЗВОПС. Въз основа на анализа на действащата нормативна уредба, регламентираща дейността на двата одитни органа, може да се обоснове изводът, че етапите на одитната дейност и на одитния ангажимент са идентични и са четири.

По ЗСМП първият етап е планиране на одитната задача – изучава се предварително одитираният обект и се изготвя програма за одит; вторият етап е изпълнение на одитната задача – изграждат се констатациите и оценките на одитния екип и се събират доказателства; третият етап е докладване – изготвя се одитен доклад; четвъртият етап е контрол за изпълнение на препоръките – проследява се изпълнението на препоръките за дейността.

- От анализа на натрупаната практика на контролните органи, участващи във ФПО в системата на публичните средства от ЕСИФ, вкл. и за програмен период 2007-2013 г., става ясно, че е наложително да бъде въведен модел за координация на дейността на всички контролни държавни органи в България, участващи в контрола върху управлението на публичните средства от ЕС и националните публични средства, доколкото в крайна сметка става въпрос за единна система на публичните финанси. При уеднаквяване на техните практики и становища ще се постигне по-голяма правна сигурност и защита на интересите на контролираните лица, националния бюджет и бюджета на ЕС. Наложително е унифицирането на практиките на органите

на УО/МЗ на ОП, на ОО, СмП, АДВФК и МВР (АФКОС) по отношение на контрола спрямо бенефициерите, както е предвидено и в споразумението за партньорство.

Що се отнася до *Дирекция АФКОС* основните видове контрол, които осъществява са: контрол върху процедурите по администриране на нередности (административно-контролна дейност); административни разследвания; оперативно сътрудничество и проверки на място с ОЛАФ. Общите правомощия на АФКОС при извършване на контрол са следните: изискват информация и документи от структурите, администриращи европейски фондове, инструменти и програми относно администрирането на нередности; при необходимост изискват извършване на проверки по сигнали от компетентните институции, резултатите от които се изпращат на Дирекция АФКОС; изискват документи и информация от държавни и местни органи, юридически лица и организации; призовават и вземат обяснения от лица с цел идентифициране на нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС. Извършват се проверки на място и/или по документи с цел идентифициране на нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС, изискват съдействие от други структури на МВР, от други държавни органи, от организации и от юридически лица.

Административно-контролната дейност на АФКОС относно процедурите за администриране на нередности обхваща: проверка на документи – проверяват се досиетата на сигналите и нередностите; първоначален доклад – посочва всички нарушения на УО, препоръки за тяхното отстраняване в срок; коментари по първоначалния доклад – от страна на УО; окончателен доклад от страна на дирекция АФКОС; последващ контрол – проверка за изпълнение на препоръките на АФКОС; анализ на нередностите, установяване на повтарящи се нарушения и изготвяне на указания за тяхното недопускане; представяне на анализа пред Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС; изготвяне на предложение за оптимизиране на процеса за администриране на нередности. Обект на административно-контролната дейност са: проверка на сигнал за нередност; проверка за нередност. Извършват се проверки по административно-контролна дейност за сигнали за нередности и

установени нередности. Проверките могат да обхващат една или повече нередности и сигнали. Проверки се извършват в следните случаи: по външен за дирекцията сигнал относно нарушения на процедурите за администриране на нередности; планови проверки в зависимост от разполагаемия ресурс в сектор „Докладване на нередности“.

Дирекция АФКОС има право да извършва административни разследвания от 2012 г., като през 2014 г. е създаден сектор „Административни разследвания“. Във връзка с това АФКОС: получава сигнали за нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС и извършва анализ, оценка и проверки по тях; извършва административни проверки за идентифициране на нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС, по своя инициатива или по искане на ОЛАФ (административни разследвания).

Не на последно място, Дирекция АФКОС е национална контактна точка с ОЛАФ и със съответните компетентни органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите членки и други държави; осъществява обмена на информация с ОЛАФ в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС; осъществява оперативно сътрудничество с ОЛАФ при провеждане на територията на България на проверки на място съгласно Регламент № 2185, извършвани от ЕК за защита на финансовите интереси на ЕО срещу измами и други нередности. Проверките на място с ОЛАФ имат за цел защитата на финансовите интереси на ЕС. Те се подготвят и провеждат от ЕК в тясно сътрудничество с държавата членка. Компетентните национални органи се уведомяват предварително за обекта, целите и правната основа на предстоящата проверка. Проверките на място се извършват по отношение на икономически оператори, спрямо които могат да се приложат административните мерки и санкции, предвидени в Регламент № 2988/1995, като те осигуряват доказателства за целите на разследванията на национално ниво.

ЕК/ОЛАФ изготви хоризонтален документ, съвместно с експерти от държавите членки, покриващ всички области на споделено управление на бюджета, представляващ „Насоки до всички държави-членки за изготвяне на национални стратегии за борба с измамите“.

Надграждането на съществуващата институционална рамка бе първото условие за успешен преход от програмен период 2007–2013 г. към новия програмен период. В Споразумението за партньорство, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014–2020 г. по отношение на компетентните органи в системата е предвидено: „Заложеният координационен механизъм за гарантиране спазването на принципа за допълване на етап управление, наблюдение, оценка и контрол на програмите надгражда опита на страната от настоящия програмен период. Ролята и функциите на всеки един от участниците в процеса са както следва: отговорен заместник министър-председател/министър на финансите; Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС; Комитет за наблюдение на Споразумението за партньорство; Комитети за наблюдение на отделните програми; Централно координационно звено; Управляващи органи“¹⁵⁵. Тези държавни органи ще имат следната компетентност:

- *Отговорен заместник министър-председател/министър с функции по координация и управление на средствата от ЕС:* Координира дейностите по програмирането, управлението, наблюдението и контрола на програмите. В рамките на тези правомощия осигурява взаимодействието и пълноценното участие на отделните звена и институции, ангажирани с процеса на изпълнение на ЕСИФ по отношение на прилагането на принципа на допълване на всеки от етапите;
- *Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС:* членове на Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС са министрите, в чийто ресор са изпълняваните политики, които ще бъдат финансирани със средства от ЕС. В заседанията на Съвета участват и представители на звената, компетентни по т.нар. „хоризонтални въпроси“. В рамките на своите функции, Съветът осигурява на висше политическо ниво съгласуваност и взаимно допълване на мерките по програмите, с оглед реализиране на интегрирания ефект от тези мерки, включително предлагане възможности за финансиране на операции чрез съчетава-

¹⁵⁵ Проект на Споразумение за партньорство на Република България, с. 140, достъпен на: <http://www.eufunds.bg/bg/pubs/4961>.

не на различни финансови източници. До степента, в която всеки от министрите ръководи подготовката, изпълнението и оценката на ефективността на отделните секторни политики, изпълнението на приоритети от които се финансира със средства от ЕСИФ, тяхното участие в процеса осигурява прилагане на принципа на допълване с националните политики и инструменти, с други програми, инициативи и проекти на ЕС, както и с други международни и двустранни програми.

- *Комитет за наблюдение на Споразумението за партньорство*: Комитетът наблюдава изпълнението на ангажиментите, разписани в Споразумението, включително прилагането на ефективна координация и допълване на подкрепата по отделните фондове. Той има възможност да прави предложения и да изисква намеса, когато това е целесъобразно, така че да се постигне максимално ефективно допълване на мерките и интервенциите, изпълнявани в отделните програми.
- *Комитети за наблюдение на отделните програми*: Съставът и представителството на тези органи осигуряват спазване на принципа на координация и допълване на следващото ниво – изпълнение на цели, приоритети и конкретни мерки, заложи в рамките на отделните програми. Комитетите за наблюдение осъществяват цялостен мониторинг на изпълнението на съответната програма, като вземат активно участие в процеса на вземане на решения, свързани с нейното изпълнение. В контекста на съгласуване и одобрение от КН на критериите за допустимост на операциите се осигуряват както демаркацията между интервенциите по различните фондове и програми, така и взаимната допълняемост и заложената синергия между дейностите за финансиране по ЕСИФ.
- *Централно координационно звено*: То обезпечавя цялостния процес по координация на оперативно ниво – разработване на необходимата нормативна уредба, методологии и указания, подпомагане работата на Съвета за координация при управление на средствата от Европейския съюз и Ко-

митета за наблюдение на СП, координационен механизъм за информация и публичност, общо наблюдение на изпълнението на програмите, организиране на работни групи и срещи.

- *Управляващи органи:* На ниво операция и отделен проект допълването и координацията се осъществяват от УО.

Не бих могла да не цитирам и съдебната практика и едно интересно определение, което бе едно от първите, с които националният съдия призна публичноправния характер на правоотношението между УО и бенефициера. Става дума за Определение № 5615 от 18.05.2015 г. по а.д. № 1150/2015, III отд. на ВАС.

„Управителният орган, определен от съответната държава членка, отговаря за управлението и изпълнението на оперативната програма. Чрез управителния орган държавата членка изпълнява задълженията си да разследва нередностите, които засягат естеството на условията за изпълнението или контрола на операциите или оперативните програми, както и да извършва необходимите финансови корекции във връзка с отделни или системни нередности, установени в операциите или оперативните програми. Корекциите се състоят в анулирането на всички или на част от публичния принос за оперативната програма. [...]

Управителният орган, както е предвидено в Постановление № 134 от 5 юли 2010 г. за приемане на 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, КФ на ЕС, ЕЗФРСР, ЕФР и фондовете от Общата програма „Солидарност“ и управление на миграционните процеси, разполага с правомощия да извършва проверки за разходването на средствата, да налага едностранно финансови корекции и да предприема действия за възстановяване на сумите, отпуснати на бенефициера. С оглед ръководните и контролиращи функции, които този орган има по отношение на наблюдаваните от него проекти, не може да се приеме, че отношенията му с бенефициера, който изпълнява дадения проект и получава публичната помощ, са равнопоставени. Тези отношения се характеризират с елементи на власт и подчинение, поради което следва да се определят като административно-

правни“. В този смисъл е и Определение № 10878 от 19.10.2015 г. по а.д. № 1039/2015 г., VIII отд., ВАС

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

Финансовата правосубектност на крайните получатели на помощта и бенефициерите¹⁵⁶ се определя както следва: за физическите и юридическите лица – с оглед на режима на общата гражданска правоспособност и дееспособност, а за държавните органи – с оглед на тяхната компетентност. При пасивните субекти на ФПО в системата на публичните средства от СКФ по отношение на тяхната правосубектност не се наблюдават отклонения от възприетото във финансовоправната доктрина и действащо законодателство. С други думи финансовата правосубектност има вторичен характер, тя следва гражданската. Невъзможно е едно лице да бъде субект само на финансовото право, без да е субект на останалите правни отрасли. Характерно обаче за ФП е, че е възможно да съществува финансова правосубектност без да е налице гражданска.

Съгласно чл. 2, т. 10 от Регламент № 1303/2013 „бенефициер“¹⁵⁷ означава публична или частна организация, и – само за целите на Регламента за ЕЗФРСР и Регламента за ЕФМДР – физическо лице, която отговаря за започването или за започването и изпълнението на операции; а в контекста на схемите за държавни помощи, съгласно определението в точка 13 от същия член – организация, която получава помощта; в контекста на финансовите инструменти по втора част, дял IV от същия регламент – организацията, която прилага финансовия инструмент или фонда на фондове, ако е уместно.

¹⁵⁶ Легално определение на тези две понятия се дава в проекта за нов общ регламент за всички фондове.

¹⁵⁷ **Костова, М.** Относно неправилното използване на термина бенефициер. // Съвременен право, 2006, № 2, с. 93; **Герджиков, О.** Дренки, ненки и партенки има, но заменки – няма. // в-к „24 часа“ - <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=1745329>.

Съгласно чл. 2, б. „ж“ от Финансовия регламент „бенефициер“¹⁵⁸ означава физическо или юридическо лице, с което е подписано споразумение за отпускане на безвъзмездни средства или което е уведомено за наличието на решение за отпускане на безвъзмездни средства.

Съгласно чл. 4, т. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 „бенефициер“ е стопански субект, организация или предприятие, публичен или частен, който отговаря за започването или за започването и изпълнението на операциите. В рамките на схемите за помощ по чл. 87 от Договора, бенефициерите са публични или частни предприятия, които изпълняват отделен проект и получават публична помощ.

В заключение, бенефициер е правен субект, който е получател на средства от ЕСИФ, вкл. ЕФГЗ.

В Решение № 2471/27.02.2017 г. по а.д. № 13298/2016 г., VII отд. на ВАС, съставът на съда посочва: „Всички регламенти на Европейския съюз, които имат за предмет обществени отношения, свързани със средствата от структурните и инвестиционните фондове [...] съдържат легални дефиниции на понятието „бенефициер“. И [...] определят бенефициера като правен субект, който е получател на средствата от структурните и инвестиционни фондове. Законът за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове не съдържа легална дефиниция на понятието „бенефициер“, но от съдържанието на закона е видно, че националният законодател го употребява с точно обратното съдържание – правен субект, който предоставя средствата. За правния субект, който получава средствата, националният законодател е избрал да прилага термина „бенефициер“. [...] Националният съдия е длъжен да гарантира точното прилагане на регламентите и не може да допусне терминологично несъответствие с тях. Поради това в настоящото съдебно решение получателят на средствата, т.е. касаторът – [община], ще бъде наричан с установеното за него в регламентите наименование – „бенефициер“.“

Не бива да се забравят обаче легалните дефиниции на определени понятия, които имат значение за изясняване на понятието „пасивен субект“ за целите на настоящото изследване. По смисъ-

¹⁵⁸ Решение № 9251 от 27.07.2016 по а.д. № 6588/2016 на ВАС; и Решение № 9404 от 02.08.2016 г. по а.д. № 5692/2016 на ВАС.

ла на чл. 2 ЗФУКПС „организации от публичния сектор“ са и организациите, разпореждащи се със средства по фондове и програми от ЕС. Съгласно § 1, т. 1 от ДР на ЗСч „бюджетни предприятия“ са всички лица, прилагащи бюджети, сметки за средства от ЕС и сметки за чужди средства съгласно ЗПФ. Това определение има значение, доколкото бюджетните предприятия се явяват и субекти, които участват в обществените отношения, възникващи, развиващи се и прекратяващи се в системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на средствата от ЕС.

Съгласно § 1, т. 1 от ДР на ЗДФИ „бюджетни организации“ са държавните и общинските органи, техните структурни единици и всички икономически обособени лица, прилагащи бюджети, бюджетни сметки, извънбюджетни сметки и фондове по смисъла на ЗУДБ и Закона за Общинските бюджети, както и държавните фондове и институции по задължителното обществено, здравно и друго осигуряване, държавните висши училища, БАН, БНТ, БНР и други лица и структурни единици, чиито сметки и операции се включват в консолидираната фискална програма, включително разпоредителите със средства по програми на Европейския съюз“.

Съгласно § 1, т. 8 от ДР на ЗДФИ: „Финансирани със средства от държавния или общинските бюджети, по международни договори или програми на Европейския съюз, както и лицата, финансирани със средства от държавните предприятия по член 62, ал. 3 от Търговския закон“ са физическите и юридическите лица, получили безвъзмездно средства с общо или целево предназначение от държавния бюджет или от общинските бюджети, по международни договори или програми на ЕС, както и лицата, финансирани със средства от държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 ТЗ.

„Пасивните“ субекти по правоотношението имат качество то на „кандидати за безвъзмездна финансова помощ“, или „бенефициери на безвъзмездната финансова помощ“ или „конкретни бенефициери на безвъзмездната финансова помощ“, като тези понятия се използват на определени етапи от проектния цикъл. Потенциалните субекти/получатели на безвъзмездна финансова помощ са установени в правните норми, в стратегическите документи на България, в самите ОП. Това става ясно от анализа

на легалните определения на понятията, отнасящи се до пасивния субект по ФПО.

По-конкретно бенефициери могат да бъдат общините, институционални бенефициери по различни ОП, органи на съдебната власт, както и бизнесът и гражданското общество в съответните организационни форми.

В съответствие с извършените средносрочни оценки на Програмите и НСРР 2007–2013 г., както и въз основа на резултатите от изготвените анализи на административния капацитет на 36 общини и на институциите – конкретни бенефициери по ОПРР 2007–2013 г., в Споразумението за партньорство са направени изводи във връзка с административния капацитет на отделните категории бенефициери¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Виж Проект на Споразумение за партньорство, достъпен на <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1363683689.pdf>.

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

В настоящия раздел ще бъде направен анализ на обществените отношения, и по-специално ФПО, които възникват, развиват се и се прекратяват в рамките на един от компонентите на системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на публичните средства от ЕСИФ, а именно – **управлението и контрола при усвояването на БФП от ЕСИФ по ОП в аспекта на предоставянето на БФП, изпълнението на договорите/заповедта за БФП, с фокус върху правните отношения между УО и бенефициера.**

Съгласно чл. 66 от Регламент 1303/2013: „Европейските структурни и инвестиционни фондове се използват за осигуряване на подкрепа под формата на безвъзмездни средства, награди, възстановима помощ и финансови инструменти, или комбинация от тях. В случай на възстановима помощ, подкрепата, възстановена на организацията, която я е предоставила, или на друг компетентен орган на държавата-членка, се държи в отделна сметка или се отделя чрез сметкови кодове и се използва отново за същата цел или в съответствие с целите на програмата“.

Съгласно чл. 121 от Финансовия регламент:

1. Безвъзмездните средства представляват преки финансови помощи, отпускани безвъзмездно от бюджета, с цел финансира-

не на: а) дейност, предназначена да подпомогне постигането на цел на политиката на Съюза; б) функционирането на орган, който преследва цел от общ интерес на Съюза или има цел, съставляваща част от политика на Съюза и подкрепяща такава политика („безвъзмездни средства за оперативни разходи“).

Безвъзмездните средства се предвиждат или в писмено споразумение, или в решение на Комисията, за което бенефициерът на безвъзмездни средства се уведомява.

Комисията може да установи защитена електронна система за връзка с бенефициерите.

На Комисията се предоставят правомощия да приема делегирани актове в съответствие с чл. 210 относно подробното уточняване на обхвата на безвъзмездните средства и относно правилата, определящи дали трябва да се използват споразумения или решения за отпускане на безвъзмездни средства. Освен това на Комисията се предоставят правомощия да приема делегирани актове в съответствие с чл. 210 относно подробностите по отношение на електронната система за връзка, включително условията, при които да се считат за оригинали и да бъдат подписани документи, представени с помощта на тези системи, включително споразумения за отпускане на безвъзмездни средства, и използването на рамкови партньорства.

Форми на безвъзмездните средства, съгласно чл. 123 от Финансовия регламент, са:

а) възстановяване на определена част от действително направените допустими разходи, посочени в чл. 126;

б) възстановяване въз основа на единичните разходи;

в) еднократни суми;

г) финансиране с единна ставка;

д) комбинация от формите, посочени в б. „а“, „в“ и „г“.

Основните принципи въз основа, на които се отпускат средствата са:

- прозрачност и равно третиране;
- недопускане на печалба;
- некумулативно отпускане¹⁶⁰ (чл. 125 от Финансовия регламент);

¹⁶⁰ Допускат изключения от него, когато това е предвидено в съответните основни актове.

- забраната за отпускане на безвъзмездни средства със задна дата (чл. 130 от Финансовия регламент);
- съфинансиране, като е възможно съфинансирането на бъде в натура (чл. 125, т. 3 от Финансовия регламент);

В чл. 126 от Финансовия регламент са установени и условията за допустимост на разходите¹⁶¹.

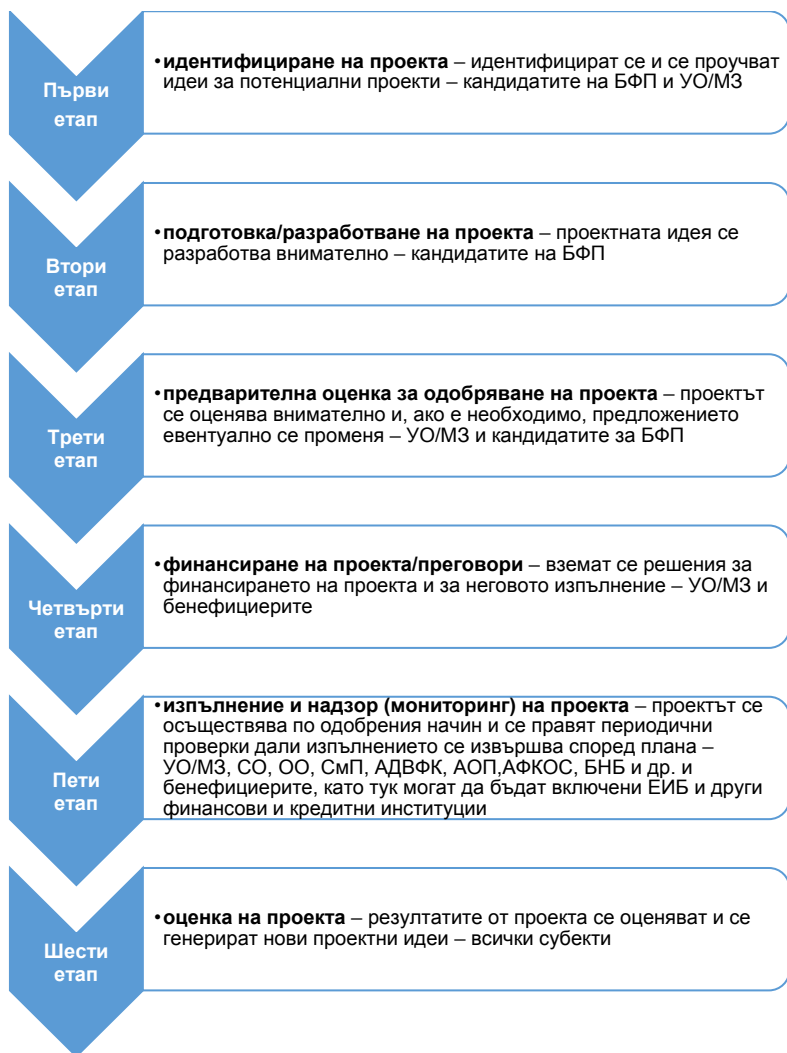
В предходната Глава втора в изследваните ФПО участва държавата чрез своите държавни органи, в качеството им на активни – УО/МЗ, ОО, СО, АДВФК, Смп, БНБ, АФКОС, АОП, РА и др. и пасивните субекти по ФПО – бенефициерите/крайните получатели на помощта.

Както бе подчертано обществените отношения по повод на усвояването на ЕСИФ по правната си същност са комплексни и се регулират от различни правни норми и възникват, развиват се и се прекратяват в своето многообразие в рамките на проектния цикъл.

В рамките на проектния цикъл се подготвят и изпълняват проекти, съфинансирани със средства от ЕСИФ. Наръчникът за управление на проектния цикъл (Manual Project Cycle Management) е основа за подготовката и изпълнението на проектите. Същият бе актуализиран през март 2004 г. Логическата рамка (матрицата) изгражда логиката на интервенция (цели, резултати, дейности), посочва индикаторите за измерването им, както и източниците за проверка на информацията и ключови допускания¹⁶². Съгласно Наръчника изпълнението на проектите по ОП включва шест основни етапа, в обхвата на които се развиват и правни отношения между активни и пасивни субекти. Обект на изследване по-нататък ще бъдат ФПО възникващи, развиващи се и погасяващи се в третия, четвъртия и петия етап на проектния цикъл.

¹⁶¹ За да бъдат допустими разходите, те трябва да бъдат действително извършени, да бъдат предвидени в прогнозния общ бюджет, да бъдат необходими. Направените разходи също така трябва да отговарят на приложимото данъчно и счетоводно законодателство и да бъдат вписани в счетоводната отчетност по съответно изискуемия ред. Нарушаването на всяко от тези условия води до незаконосъобразност на направените разходи.

¹⁶² Вж. схемата на логическата матрица на с. 8 от Наръчника за управление на проектния цикъл на Европейска комисия, март 2001 г.



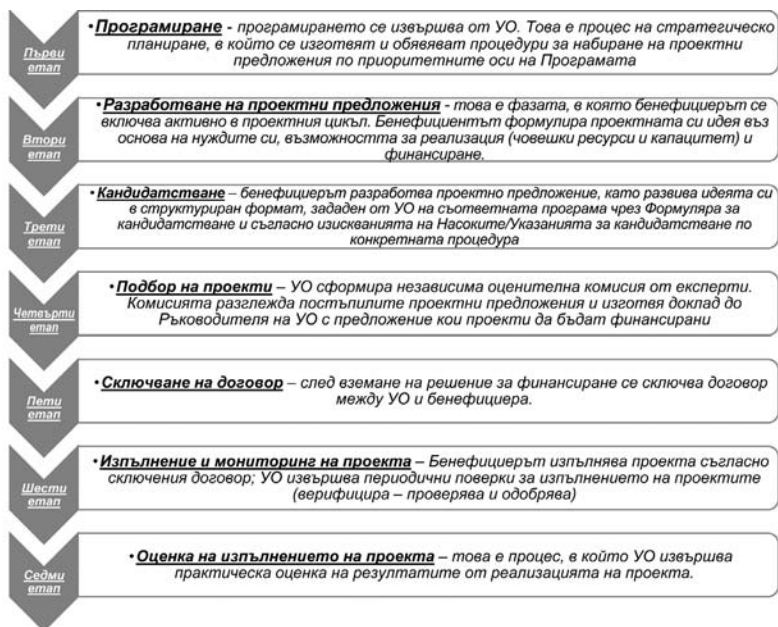
Следващата схема ги онагледява:

Схема 11



Източник *Manual Project Cycle Management*

Имайки предвид разпоредбите на Европейското и националното законодателство, то проектният цикъл може да бъде разгледан и в следните етапи:



От правна гледна точка проектният цикъл се разглежда като динамичен фактически състав. Отделните етапи са логически и последователно свързани.

На първо място, редът за предоставяне на финансова подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ е уреден в глава трета „Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ“: производство по утвърждаване на насоките (чл. 26 ЗУСЕСИФ)¹⁶³, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти; производството по предоставяне на БФП. Насоките по правната си същност са общ административен акт, като за неуредените въпроси в ЗУСЕСИФ се прилага АПК. Става

¹⁶³ Съдебна практика във фазата на приемане на насоки за кандидатстване: Определение № 11533 от 17.09.2011 г. на ВАС по ад. № 10803/2011 г.; Решение № 13588 от 30.10.2012 г. на ВАС по ад. № 2873/2012 г.; Определение № 11498 от 11.03.2015 г. на ВАС по ад. № 11147/2015 г.; Решение № 6233 от 25.05.2016 г. на ВАС по ад. № 7101/2015 г.

въпрос за съотношение между общ закон (АПК) към специален (ЗУСЕСИФ).

На второ място са правилата за верифициране и сертифициране на допустимите разходи и за извършване на плащанията и на финансовите корекции (глава пета „Финансово управление и контрол“ от ЗУСЕСИФ), които ще бъдат разгледани в следващия раздел.

В позитивното право няма дефиниция на „производство“ и „процедура“, но ЗУСЕСИФ провежда ясно разграничение между „процедура“ и „производство“¹⁶⁴. Така съгласно член 69, ал. 1 ЗУСЕСИФ управляващите органи провеждат процедури по администриране на нередности, а не производства. Установени са процедури за предоставяне на финансова помощ, тъй като предоставянето на обществени парични средства от ЕСИФ, както и допълващото ги национално финансиране, е сложен и динамичен фактически състав, регламентиран в действащото европейско и национално законодателство, в който вземат участие множество субекти.

Законосъобразното протичане на всеки етап е предпоставка за законосъобразното възникване и протичане на следващия етап от проектния цикъл. Така например, необходимо е да има програмиране с оглед на националните политики и приоритети, които са във фокуса на безвъзмездното финансиране. Идентифицират се проектни идеи, които отговарят на нуждите на бенефициерите на

¹⁶⁴ Виж Решение № 14420/30.12.2016 г. по ад. № 6844/2016 г. на VII отд. на ВАС, в което се казва още: „Следователно, и по действащата до влизане в сила на ЗУСЕСИФ нормативна уредба, и при действието на закона установяването на нередност (по смисъла на закона, съответно на нарушение по смисъла на Методологията) и налагането на финансова корекция, е не производство, а процедура. С оглед на така изрично нормативно регламентираната характеристика на установяването на нередност (нарушение) и налагането на финансова корекция не може да се обоснове извод за приложимост на § 10, ал. 1 ЗУСЕСИФ по отношение на процедурите по установяване на нередност и налагане на финансова корекция започнали преди влизане на закона в сила, но не приключили до влизането на закона в сила. С влизането на закона в сила правоотношенията по установяване на нарушение и налагане на финансова корекция се уреждат от закона, което значи приложимост и на чл. 73, ал. 4 ЗУСЕСИФ“. В този смисъл и Решение № 400/12.01.2017 г. по ад. № 8135/2016 г. на VII отд. на ВАС; Решение № 2471/27.02.2017 г. по ад. № 13298/2016 г. на VII на ВАС.

съответната ОП и са в съответствие с европейските и националните политики, където са открити общите цели, специфичните цели и приоритетните оси на всяка една ОП, вкл. на Европейските и национални стратегически документи, като Споразумението за партньорство, Програма България 2020 и Стратегия Европа 2020. Необходимо е проектната идея да се формулира, за да се реализира и да има устойчивост във времето. Проектите се явяват инструмент за изпълнение на политиките на Общността и на националните приоритети, заложили в Споразумението за партньорство за програмния период.

Проектът трябва да отговори на въпросите: *защо?* (какъв е проблемът), *какво?* (какво се иска да се постигне, какви цели се поставят и доколко тяхното постигане спомага за решаване на идентифицирания проблем), *как?* (с какъв набор от дейности ще се постигнат набелязаните цели), *кога?* (в какъв период от време ще се изпълнява проектът), *колко?* (какъв бюджет е необходим за реализация на проекта и за постигане на неговите цели)¹⁶⁵.

Държавата, като „активен субект“, се представлява във ФПО по повод на предоставянето на БФП от УО.

Що се отнася до „пасивните субекти“, то легалните определения на понятията „кандидати на безвъзмездна финансова помощ“, „партньори на кандидатите за безвъзмездна финансова помощ“, „асоциирани партньори на кандидатите за безвъзмездна финансова помощ“ са установени с ПМС № 162 от 05.04.2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на БФП по програмите, финансирани от ЕСИФ за периода 2014–2020 г., както бе посочено в Глава втора при изясняване на въпроса за субектите на ФПО и в действащите регламенти. Съгласно § 1 от ДР на ПМС № 162, по смисъла на постановлението: „Асоциирани партньори на кандидатите за безвъзмездна финансова помощ“ са всички физически и юридически лица и техни обединения, които са заинтересовани от реализирането на проекта и участват в изпълнението на дейностите по него, но не разходват средства от безвъзмездната финансова помощ; „Кандидати за безвъзмездна финансова помощ“ са всички физически и юридически лица и техни обеди-

¹⁶⁵ Вж. Къндева-Спиридонова, Е. Управленско решение, с. 35–90 – „Управленското решение като процес“.

нения, които кандидатстват за безвъзмездна финансова помощ чрез подаване на проектно предложение или на финансов план за бюджетна линия; „Партньори на кандидатите за безвъзмездна финансова помощ“ са всички физически и юридически лица и техни обединения, които участват съвместно с кандидата в подготовката и/или техническото изпълнение на проекта или на предварително заявени във формуляра за кандидатстване дейности от проекта и разходват средства от безвъзмездната финансова помощ“.

При предоставяне на БФП държавните органи действат при условия на обвързана компетентност или оперативна самостоятелност¹⁶⁶, тъй като с оглед законосъобразното предоставяне на БФП са установени съответни критерии за оценка на проектите предложения. Тоест, **предоставянето на БФП не е оставено изцяло на преценката по целесъобразност на административния орган**. Този извод се извежда от тълкуването на легалното определение на понятието „критерии за оценка на проектите предложения“¹⁶⁷: критерии, изготвени и одобрени от УО, съобразени с критериите за подбор на проекти на ниво критерии за избор на операции, одобрени от КН по съответната ОП. Изводът се обосновава и от обстоятелството, че финализирането на процедурата за избор на проектни предложения приключва с решение на ръководителя на ДО, което по правната си същност е индивидуален административен акт. Приложима е и разпоредбата на член 120, ал. 2 КРБ.

ФПО по предоставянето на БФП се регулират в **националното ни законодателство** от ЗУСЕСИФ чл. 24–48 и ПМС № 162 от 05.04.2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на БФП по програмите, финансирани от ЕСИФ за периода 2014–2020 г. С Постановлението се определят: детайлните правила за предоставяне на БФП; структурният състав на комисията за оценка на проектни предложения в процедура чрез подбор, изисква-

¹⁶⁶ По-подробно по отношение на оперативната самостоятелност вж. **Къндева, Е.** Оперативна самостоятелност в административната дейност. С.: БАН, 1988, и **Лазаров, К.** Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. С.: Фенея, 2000.

¹⁶⁷ След сключване на договор или издаване на заповед за предоставяне на БФП „проектното предложение“ добива качеството на „проект“, финансиран със средства от ЕС.

нията към лицата, участващи в нея, както и правилата за работа на комисията; изискванията към лицата, извършващи оценка при директно предоставяне на БФП, лицата, извършващи проверка на постъпили възражения, и лицата, извършващи оценка на концепции за проектни предложения; правила за осигуряване на информация и публичност при предоставянето на БФП.

В рамките на предвиденото в закона се упражнява предварителен контрол от страна на УО по отношение на подбора на проектните предложения и кандидатите (с изключение на случаите, при които имаме конкретни бенефициери).

Схема 13

Видове процедури за предоставяне на БФП



БФП се предоставя от ръководителя на УО с **административен договор или със заповед**, когато УО и бенефициентът са в една административна структура или организация. **Помощта се предоставя въз основа на одобрени: проектно предложение, проектно предложение за системен проект, финансов план за бюджетна линия.** За голям проект и за съвместен план за действие по смисъла на чл. 100, съответно на чл. 104, от Регламент (ЕС) № 1303/2013, помощта се предоставя след решение на Евро-

пейската комисия съгласно чл. 102, съответно чл. 107, от същия регламент. Безвъзмездната финансова помощ за голям проект може да се предостави и преди решението по ал. 2 въз основа на решение на Министерски съвет. В решението на МС се посочва източникът на финансиране на проекта в случай на отрицателно решение на Европейската комисия. При интегрирано проектно предложение помощта по ал. 1 се предоставя съвместно от ръководителите на управляващите органи на съответните програми. При комбинация на безвъзмездна финансова помощ с финансов инструмент финансовата подкрепа се предоставя в съответствие с чл. 37, § 7 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

БФП се предоставя чрез провеждането на **два вида процедури**: процедура за подбор на проекти (чл. 25, ал. 1, т. 1 и Раздел втори) и процедура на директно предоставяне (чл. 25, ал. 1, т. 2 и Раздел трети). При *процедурата за директно предоставяне* на БФП проектно предложение може да подаде само кандидат, който изрично е посочен като конкретен бенефициер на помощта по съответната ОП. При процедура чрез директно предоставяне безвъзмездната финансова помощ се предоставя само на кандидат, посочен в съответната програма по чл. 3, ал. 2 ЗУСЕСИФ или в документ, одобрен от комитета за наблюдение на програмата като конкретен бенефициент за съответната дейност.

Подборът на проектни предложения, за които се предоставя БФП, се провежда в съответствие със следните принципи: свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация, публичност и прозрачност. При процедура чрез подбор се извършва: оценяване на всяко проектно предложение (което включва: оценка на административното съответствие и допустимостта; техническа и финансова оценка); класиране на одобрените проектни предложения в низходящ ред; определяне на проектни предложения, за които се предоставя финансиране.

Независимо от вида на провежданата процедура и етапите на нейното изпълнение, финализирането ѝ се извършва с надлежен ИАА на ръководителя на УО.

БФП се предоставя *въз основа на договор, сключен между договарящ орган и бенефициер, или въз основа на заповед* на ръководителя на УО, когато управляващият орган и бенефициерът са в

една административна структура или организация. При интегрирано проектно предложение помощта се предоставя съвместно от ръководителите на управляващите органи на съответните програми.

Съгласно § 1 от ДР на ЗУСЕСИФ „Административен договор“ е изрично волеизявление на ръководителя на управляващия орган за предоставяне на финансова подкрепа със средства от ЕСИФ, по силата на което и със съгласието на бенефициента се създават за бенефициента права и задължения по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт.

В заключение, от действащото законодателство и съдебна практика безспорно вече е ясно, че процедурата **по финансово подпомагане на проекти по ОП протича в две фази:**

- **по одобряване, респ. отхвърляне на заявлението за подпомагане**¹⁶⁸;
- **по предоставяне на БФП** (въз основа на заповед или административен договор) респ., отнемане на БФП – верификацията и финансовата корекция са два отделни правни института, прилагани на различно основание и в различни производства се извършва отново чрез едностранно властническо волеизявление при финансова корекция¹⁶⁹ и отказ от верификация).

¹⁶⁸ Виж съдебна практика на ВАС по отношение на тази фаза: Определение № 14953 от 8.12.2009 г. по ад. № 15363/2009 г.; Определение № 1440 от 30.01.2013 г. по ад. № 10370/2012 г.; Решение № 10153 от 7.07.2011 г. по ад. № 10570/2010 г., Решение № 11994 от 1.10.2012 г. по ад. № 2545/2012 г.; Решение № 12535 от 10.10.2012 г. по ад. № 7791/2012 г.; Решение № 6373 от 7.05.2012 г. по ад. № 2701/2011 г.; Решение № 8550 от 10.07.2015 г. по ад. № 14961/2014 г.; Решение № 10412 от 25.07.2014 г. по ад. № 2311/2014 г.; Решение № 8977 от 23.07.2015 г. по ад. № 10834/2014 г.; Решение № 12475 от 23.11.2015 г. по ад. № 8931/2015 г.; Решение № 3771 от 1.04.2016 г. по ад. № 8854/2015 г.; Решение № 3365 от 7.03.2012 г. по ад. № 9121/2012 г.; Решение № 6124 от 2.05.2012 г. по ад. № 13296/2011 г.; Решение № 13247 от 23.10.2012 г. по ад. № 1543/2012 г.; Решение № 13641 от 31.10.2012 г. по ад. № 5172/2012 г.; Решение № 3269 от 6.03.2012 г. по ад. № 10062/2011 г.; Решение № 9225 от 26.06.2012 г. по ад. № 12140/2011 г. и др.

¹⁶⁹ Съгласно чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта.

И в двете фази отношенията между страните са изцяло от административноправно естество и по този въпрос вече не съществува противоречие в правоприлагането. Следователно, предоставянето на БФП при действащото законодателство съставлява сложен фактически състав. С оглед на изложеното по-горе можем да обосновем следните изводи:

- **предоставя се публичен ресурс** (европейски средства, при това държавни помощи и национални публични средства, които в повечето случаи са планирани в бюджет);
- **управлението и контролът** на тези публични средства са регламентирани стриктно с императивни правни норми – европейски и национални;
- отношенията в системата за управление и контрол на публичните средства от ЕСИФ са в резултат на **финансовата дейност на държавата** и съществуват единствено като **публични финансови правни отношения**, тъй като не съществуват обективно в действителността;
- чрез ФПО се осъществяват процесите на разходване на публични средства; всички те се регулират с **властнически метод** на правно регулиране, тъй като един от субектите по тях е винаги държавата, представлявана от свой държавен орган, в качеството ѝ на „активен“ субект по правоотношението, упражняващ властнически правомощия.

С оглед на изложеното по-горе, това още веднъж затвърждава извода, че не бива да обявяваме държавата за длъжник в едно парично отношение по повод разходването на европейски и национални публични средства/безвъзмездна финансова помощ и да я лишаваме от нейния *imperium*. Не бива да напускаме приложното поле на финансовото право и да признаваме, че отношението е от гражданскоправен структурен тип, тъй като в центъра на отношенията стои бюджетът и властническият метод на правно регулиране, а държавата участва в отношенията, представлявана от свои органи. **За да се осъществява финансова дейност са необходими нормативни актове, финансови планове и индивидуални финансови актове.**

От действащото законодателство и съдебната практика вече е достатъчно ясно, че **държавата, представлявана от своите органи участва в общественото отношение като носител на**

imperium. Вече не съществува и спор относно характера на договора, с който се предоставя БФП – облигационен или административен, тъй като административният договор¹⁷⁰ намери позитивно-правна уредба и в чл. 19а–19ж АПК и ЗУСЕСИФ. „[...] Договорът или съглашението в административното право са продължение или начин да се замести административният акт. Едностранното волеизявление се замества от някакво съгласуване на воли [...] между неравнопоставени субекти на правото“.¹⁷¹ В теорията изрично се посочва, че административният акт не съдържа никакво съгласуване на воли, от което възникват правните последици, дори когато за гражданина се пораждат само права, а за административния орган само задължения¹⁷². Не може обаче да се подкрепи тази политика на законодателя – първо да уреди специален вид административни договори – тези за управление на средствата на от европейските фондове и след това – общите положения¹⁷³.

Съгласно чл. 19а, ал. 2 АПК: „Административният договор е писмено съглашение между административен орган и граждани или организации“.

¹⁷⁰ За административния договор виж: **Стайнов, П.** Теория на административния договор в социалистическото право. – В: Годишник на СУ, ЮФ, т. L, кн. 1. С.: 1965; **Голева П.** Договорът в административното право. // Административно правосъдие, 2005, № 2, с. 13–19; **Къндева, Ем.** Публична администрация. С.: 2003, с. 60; **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на РБ. Обща част. С.: 2001, с. 198 и сл.; **Бучкова, П.** Административният договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. С.: 2012, с. 85 и сл.; **Сивков, Цв.** Цит. съч., с. 27–39; **Хрусанов, Д.** Административният договор в административното право на Република Германия. // Съвременно право, 2002, № 4, с. 70; **Зиновиева, Д.** Дискуссионни тези в административното право и процес. С.: Сиела, 2009, с. 42–44; **Русчев, Ив.** Административният договор. // Пазар и право, 1999, № 12; **Русчев, Ив.** Административният и частноправният договор. // Пазар и право, 2001, № 1; **Матеева, Е.** Правни форми за осъществяване на публично-частно партньорство. // Съременно право, 2008, № 3, с. 12; **Петров, В.** Споразумението по чл. 20 от Административнопроцесуалния кодекс. Кратки правно-догматични бележки. // Адвокатски преглед, 2012, № 12.

¹⁷¹ **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. С.: Сиела, 2012, с. 30.

¹⁷² **Лазаров, К.** Административно право. С.: Фенея, 2000, с. 15.

¹⁷³ **Сивков, Цв.** Уредбата на административния договор в АПК. – В: Президизикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С., УИ, 2016, с. 327–330.

В исторически план, първо правната доктрина сподели, а след това и съдебната практика прие, че **договорът за БФП е административен договор, а след това същият намери позитивно-правна уредба в АПК и ЗУСЕСИФ.**

В Определение № 13497 от 20.10.2011 г. на ВАС по а.д. № 13058/2011 г., VII отд., докладчикът съдията Соня Янкулова посочва (к.м. – С. Г.): „Както правилно сочи в мотивите си съдът, правоотношенията между страните, във връзка с които е издаден оспореният акт, са такива на **равнопоставеност. Те са възникнали по силата на договор, в който едната страна е административен орган – директорът на дирекция „Програмиране на регионалното развитие“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството.** Нему, по силата на правна норма – чл. 2, т. 1 от Постановление 121/2007 г. във вр. с чл. 5, ал. 1, т. 8 и чл. 28, ал. 1, т. 1 от Устройствения правилник на МРРБ, и нарочна заповед на Министъра на регионалното развитие и благоустройството – № РД-02-14-533 от 13.04.2010 г., **е призната гражданска правосубектност да сключва договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по тази оперативна програма и да извършва всички действия, свързани с изпълнението им.** Следователно, когато сключва договор за безвъзмездна помощ и извършва действия по неговото изпълнение, директорът на дирекцията **не действа в качеството си на административен орган**, комуто са предоставени по силата на закон властнически правомощия едностранно да предизвика промяна в правната сфера на жалбоподателя, **а действа като равнопоставен с него субект.** Страните по договора са свободни, в съответствие със собствената си воля, да сключат договора, да го сключат при договорените условия и да понесат договорените последици от неговото изпълнение/неизпълнение. Административният орган не е заповядал едностранно изпълнението на проекта и получаването на безвъзмездната помощ от частния жалбоподател, а последният сам, по своя преценка, което означава при приемане на всички условия и изисквания, счел, че договорът удовлетворява собствения му интерес. **Не административно-правна норма, а договорът е източник на правата и задълженията на страните“.**

Впоследствие обаче тя променя становището си – „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...

...Трайно съдебната практика приема¹⁷⁴, 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.¹⁷⁵

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 съдържа-**

¹⁷⁴ Определение № 12968 от 12.10.2011 г. на ВАС по ад. № 12316/2011 г.; Определение № 13900 от 28.10.2011 г. на ВАС по ад. № 13638/2011 г.; Определение № 15269 от 21.11.2011 г. на ВАС по ад. № 14595/2011 г.; Определение № 10803 от 16.07.2013 г. на ВАС по ад. № 8596/2013 г.; Определение № 14684 от 7.11.2013 г. на ВАС по ад. № 12770/2013 г.; Определение № 1085 от 28.01.2014 г. на ВАС по ад. № 832/2014 г.; Определение № 9501 от 7.07.2014 г. на ВАС по ад. № 2909/2014 г.; Определение № 7573 от 23.06.2015 г. на ВАС по ад. № 6336/2015 г.

¹⁷⁵ Вж. Янкулова, С. 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. // Адвокатски преглед, 2015, № 1, с. 8–33.

ние на договора – административен акт за определяне на бенефициера, на предмета и на условията на договора [...] На лице 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 по него следва да се получи съдебна защита по реда на АПК.**

Същото се поддържа и в съдебната практика. В Решение № 13764/16.12.2015 г. по ад. № 7197/2015 г., VII отд. на ВАС се посочва: „Безспорно е, че безвъзмездната финансова помощ, която се предоставя от Европейския съюз и от националния бюджет на бенефициери – частни или публични правни субекти, е инструмент за осъществяване на политиката на ЕС за хармонично развитие чрез икономическо, социално и териториално сближаване – чл. 174, § 1 ДФЕС. Политиката на сближаване е една от основните цели на Европейския съюз – да насърчава икономическото, социалното и териториално сближаване, както и солидарността между държавите членки – чл. 3, § 3, ал. 3 ДЕС. Като инструмент за осъществяване на политика предоставянето на безвъзмездна финансова помощ служи за удовлетворяване на публичен интерес – този на Европейския съюз, на държавите членки, следователно и на гражданите на ЕС. Вътрешното законодателство определя средствата от Европейския съюз по Структурните и Кохезионния фонд, както и националното съфинансиране като публични финанси за финансиране на публични блага – чл. 8 във вр. с чл. 3 от Закона за публичните финанси (ЗПФ). Публичната цел, с която се предоставя безвъзмездната финансова помощ от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС и националното съфинансиране, установява публичноправния характер на дейността – актове, действия, бездействия, по нейното предоставяне.

Безспорно е, че отговорни за реализирането на тази цел са Комисията на Европейския съюз и държавите членки в съответствие с принципите на споделеното управление и на стабилното финансово управление – чл. 317 ДФЕС. Органи на Европейския съюз и органи на държавите членки са оправоменени от вторич-

ното право на ЕС и вътрешното законодателство да изпълняват функции по програмиране, изпълнение и контрол на процеса на предоставяне на безвъзмездната финансова помощ.

Безспорно е също, че правният субект, който държавата определя за управляващ орган [...] провежда всички необходими действия и процедури по определяне на бенефициера на финансовата помощ. Тези действия и процедури, с оглед на установеното във вътрешната нормативна уредба – Постановление на Министерския съвет № 121 от 31.05.2007 г., са регламентирани като административни, а актовете, с които процедурата завършва и определя/отхвърля конкретното проектно предложение като индивидуални административни.

Безспорно е, че безвъзмездната финансова помощ на определения чрез индивидуален административен акт бенефициер се предоставя след сключването на договор по смисъла на чл. 3 ПМС № 121. Предметът на този договор е определен с влязъл в сила индивидуален административен акт по смисъла на чл. 28, ал. 1, т. 1 ПМС № 121, а предоставения за неговото осъществяване финансов ресурс е публичен – европейски и национален. Условието на договора са определени от императивни правни норми – Регламент (ЕО) № 1083/2006 и ПМС 121, или едностранно от административния орган в изпълнение на предоставената му от императивни правни норми компетентност и страните по договора не могат да се отклоняват от нормативно установеното. Императивни норми на правото на ЕС определят кога е налице неизпълнение на договора. Легалната дефиниция на понятието „нередност“, което обективизира неизпълнение на договора, е дадено в чл. 1, §2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18.12.1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (Регламент (ЕО, Евратом) №2988/95).

Безспорно е, че императивни норми на правото на ЕС определят правните последици от неизпълнението на договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ [...]

Преценката за неизпълнение на договора е нормативно установено правомощие на управляващия орган – чл. 60 Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95. Нормативно е установено и правомощието на сертифициращия и одитиращия орган – чл. 61 и 62

Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95, както и контролните правомощия на органи, служители или оправомощени представители на Комисията – чл. 72 и 73 Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95, както и на национални специализирани органи и структури – чл. 6, т. 2, 3 и 4 от Наредбата за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от Европейския съюз (Наредба за процедурите). Изрична норма на вътрешното публично право – чл. 62 ЗПФ – установява задължението на органите, отговорни за финансовото управление на средствата от ЕС, да предприемат необходимите действия за събирането на недължимо платените или надплатените суми, както и неправомерно получените или неправомерно усвоените средства по проекти, включително свързаното с тях национално съфинансиране.

Националният законодател е уредил в императивни правни норми и процедурите за администриране на нередностите по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕС – чл. 1 от Наредбата за процедурите. Безспорно е, че договарянето за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ не е средство за генериране на търговска печалба – чл. 125, § 4 Регламент № 966/2012.

При така установената нормативна уредба на предоставянето на безвъзмездна финансова помощ от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС и при трайно установената съдебна практика, че при наличието на договор правоотношенията се регулират от нормите на гражданското право, съдебната практика приемаше, че правоотношенията, породени от сключения договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от ЕС, са гражданско-правни и съдебната им защита следва да бъде чрез средствата на гражданското право.

В мотивите на Тълкувателно решение № 8 от 11.12.2015 г., постановено по т.д. № 1/2015 г., Общото събрание на колегиите на ВАС прие, че „Сключеният договор за отпускане на финансова помощ по чл. 21, ал. 2 от Наредба № 9 не е между равнопоставени по смисъла на чл. 8 и 9 ЗЗД правни субекти и елементите на договора не са резултат от свободно договаряне между тях. Този договор е избрана в наредбата ... правна форма, чрез която се извършва индивидуализация на правата и задълженията на конкретното лице и

административния орган, разрешаващ отпускането на финансовата помощ. Тези права и задължения императивно следват от самия нормативен акт, а не от волята на страните по договора. Ето защо договорът не е източник на граждански правоотношения, а на административноправни такива“.

В Определение № 1915 от 19.02.2016 г. по ад. № 13687/2016 г. на 5-ч-л. с-в, II колегия на ВАС, съдът обръща внимание и на действието на ЗУСЕСИФ по отношение на заварените договори по ОП. В него съставът на съда приема, че: „[...] договорът, сключен между ръководителя на управляващия орган и [фирма], а именно Оперативно споразумение № С-17 от 28.05.2013 г. за подготовка, избор, управление, изпълнение, наблюдение и контрол на проекти/операции, финансирани от Оперативна програма „Транспорт“ 2007–2013 г., е административен договор по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на ЗУСЕСИФ, обн. ДВ бр. 101/2015 г. Посоченият закон е приет и е влязъл в сила след сключването на оперативното споразумение № С-17 от 28.05.2013 г., но доколкото нормата на § 1, т. 1 от ДР на същия е дефинитивна, тя следва да намери приложение при определянето характера на този договор. [...] следва да бъде съобразена и нормата на § 10, ал. 2 от ПЗР на този закон, разпореждаща, че образуваните до влизането му в сила съдебни производства по жалби срещу изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган [...] се довършват по реда на чл. 27, ал. 1 и ал. 5–7, а според чл. 27, ал. 1 това е редът за оспорване на административни актове, регламентиран в АПК“.

Държа да отбележа обаче, че една година след влизане в сила на ЗУСЕСИФ, гражданските съдилища и ВАС все още нямат константна практика относно това по кой ред би следвало да се гледат споровете между УО и бенефициерите, доसेжно наложени финансови корекции от УО преди влизане в сила на ЗУСЕСИФ по проекти, базирани на сключен административен договор.

От една страна ВАС приема¹⁷⁶, че договорът подлежи на съдебен контрол по реда на АПК. „Съгласно § 10, ал. 1 ЗУСЕСИФ

¹⁷⁶ Решение № 400 от 12.01.2017 г. по ад. № 8135/2016 г. на VII отд. на ВАС; Решение № 14420 от 30.12.2016 г. по ад. № 6844/2016 г. ВАС – VII отд.; Решение № 9251 от 27.07.2016 г. на ВАС по ад. № 6588/2016 г. – VII отд.

започналите и недовършени до влизане в сила на този закон производства се довършват по досегашния ред. Законодателят не е уточнил какво значи започнали и недовършени производства. [...]

Наредбата за процедурите дефинира процеса на установяване на нередност като процедура – видно от самото наименование на наредбата. Параграф единствен, т. 1 на Методологията изрично дефинира „налагането на финансова корекция“ като процедура, а не като производство. В позитивното право няма дефиниция на „производство“ и „процедура“, но ЗУСЕСИФ провежда ясно разграничение между „процедура“ и „производство“. Така съгласно чл. 69, ал. 1 ЗУСЕСИФ управляващите органи провеждат процедури по администриране на нередности, а не производства. Следователно, и по действащата до влизане в сила на ЗУСЕСИФ нормативна уредба, и при действието на закона установяването на нередност (по смисъла на закона, съответно на нарушение по смисъла на Методологията) и налагането на финансова корекция, е не производство, а процедура. С оглед на така изрично нормативно регламентираната характеристика на установяването на нередност (нарушение) и налагането на финансова корекция не може да се обоснове извод за приложимост на § 10, ал. 1 ЗУСЕСИФ по отношение на процедурите по установяване на нередност и налагане на финансова корекция, започнали преди влизане на закона в сила, но не приключили до влизането на закона в сила. С влизането на закона в сила правоотношенията по установяване на нарушение и налагане на финансова корекция се уреждат от закона, което значи приложимост и на чл. 73, ал. 4 ЗУСЕСИФ. [...]

Това, което § 8, ал. 2 установява е единствено, че нормативните актове, приети от Министерския съвет, и регламентиращи до влизане в сила на закона правоотношенията в рамките на програмния период 2007–2013 г., **ще бъдат приложими по отношение на правоотношенията, възникващи във връзка с програмния период 2007–2013 г. и след неговото влизане в сила, но не установява неприложимост изобщо на закона** (б.м. – С. Г.) по отношение на програмния период 2007–2013 г. Вярно е, че

ал. 2 не съдържа изрази „доколкото не противоречат на този закон“, но и без него, с оглед на йерархията на нормативните актове и на чл. 15, ал. 3 ЗНА, е безспорно, че тези нормативни актове ще се прилагат в съответствие със закона. Впрочем, с ал. 3 на § 8 законодателят е предвидил приложимост на същите тези нормативни актове и по отношение на правоотношенията, възникващи във връзка с програмния период 2014–2020 г., макар и само до приемането на актовете по прилагането му, което значи, че за програмния период 2014–2020 г. тези актове ще са приложими, макар и временно, във връзка със закона.

Следователно, това, което § 8 установява със своите ал. 2 и 3 е, че за двата програмни периода ще се прилагат различни подзаконови нормативни актове, но не и че по отношение на програмния период 2007–2013 г. законът няма да се прилага.

Видно от изложеното създаденият от законодателя преходен режим подчинява на разпоредбата на чл. 73, ал. 4 ЗУСЕСИФ всички актове за определяне по основание и размер на финансова корекция на ръководителя на управляващия орган, които са издадени след влизане на закона в сила независимо кога е започнала процедурата по установяване на нарушението и налагането на финансовата корекция, както и тези актове, които са издадени преди влизане на закона в сила, срещу които е имало подадени в административния съд жалби, съдебното производство по разглеждането на които към датата на влизане на закона в сила не е прекратено. Процесният [акт] е издаден на от 14.04.2016 г., т.е. след влизане на закона в сила – и с оглед на това подлежи на съдебен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс.¹⁷⁷

Що се отнася до практиката на гражданските съдилища, то пред тях стоят два въпроса: дали са приложими правилата на § 10, ал. 2 от ПЗР на ЗУСЕСИФ по отношение на висящи към момента на влизане в сила по този закон граждански производства по искиви молби срещу изявления за налагане на финансови корекции, или че е допустим искивият граждански

¹⁷⁷ Решение № 400 от 12.01.2017 г. по ад. № 8135/2016 г. на VII отд. на ВАС.

данскоправен ред¹⁷⁸ и този ред следва да се прилага и след тази дата относно висящи искиви производства¹⁷⁹.

Какво се случва обаче с онези актове, които са издадени преди влизане в сила на ЗУСЕСИФ, по които е потърсена защита по реда на АПК, но производството по делото е прекратено, т.е. не е налице „висящност“? И на този въпрос няма категоричен отговор. Пример за това е Определение № 5153/22.07.2013 г. по ад. № 5512/2013 г. на АС – София-град, с което **съдът е оставил жалбата без разглеждане като процесуално недопустима**, като на основание чл. 159, т. 1 АПК е прекратил образуваното производство.

ЗУСЕСИФ е обнародван в ДВ бр. 101 от 22.12.2015 г. и влиза в сила на 25.12.2015 г. Съгласно § 10, ал. 2 и ал. 3 от ПЗР на ЗУСЕСИФ образуваните до влизането в сила на този закон съдебни дела по жалби срещу изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган се довършват по реда на член 27, ал. 1 и ал. 5–7. Образуваните до влизането в сила на този закон гражданскоправни производства по искиви молби срещу изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган се довършват по досегашния ред. В закона липсва изрична уредба относно това кой съд е компетентен в случаите, когато бенефициерът (получателят на безвъзмездната финансова помощ) желае да упражни правото си на съдебна защита срещу волеизявления за финансови корекции, издадени преди влизане в сила на закона, но по отношение на които до влизането му в сила не е подадена нито жалба пред административен съд, нито искова молба пред общ съд. Ако се приеме, че в тези случаи компетентен е ад-

¹⁷⁸ По гражданскоправен ред са постановени: Решение № 1358 от 28.06.2013 г. на САС по т.д. № 4510/2012 г.; Решение № 1656 от 31.07.2014 г. на САС по гр.д. № 3878/2013 г.; Решение № 961 от 19.05.2014 г. на САС по т.д. № 1408/2014 г.; Решение № 1382 от 2.07.2014 г. на САС т.д. № 1410/2014 г.; Решение № 112 от 10.09.2012 г. на ВКС по т.д. № 359/2011 г.; Решение № 142 от 19.03.2013 г. на ПАС по в. т.д. № 815/2012 г.; Решение № 2661 от 5.07.2013 г. на ОС – Благоевград по гр.д. № 476/2012 г.; Решение № 1801 от 10.09.2014 г. на САС по в.т.д. № 1252/2014 г.

¹⁷⁹ В този смисъл е: Определение № 9 от 5.01.2017 г. на ВКС по ч.т.д. № 2294/2016 г. II т.о., ТК; Определение № 96 от 16.02.2017 г. на ВКС по т.д. № 2453/2016 г., I т.о., ТК; Определение № 488 от 21.10.2016 г. на ВКС по гр.д. № 50320/2016 г., I г.о., ГК.

министративният съд, ще се окаже че преобладаващата част от жалбите срещу волеизявленията на УО са просрочени, тъй като срокът за обжалване по реда на чл. 149 ал.1 АПК е изтекъл. **В закона не е предвидено възстановяване на този срок, с оглед на което бенефициерите не биха могли да упражнят ефективно и реално правото си на съдебна защита. Или казано по друг начин би се ограничило необосновано правото им на достъп до съд. Единствената възможна и ефективна защита в случая е предявяване на иск относно волеизявлението за финансова корекция пред съответния граждански съд в рамките на предвидения в закона давностен срок за погасяване на съответното вземане, който срок не е преклузивен и е съществено по-дълъг в сравнение със сроковете по чл. 149, ал. 1 или чл. 140 АПК.**

Дали на практика това е така? Постоянна ли е практиката? Отговорът е – не.

Така например, с Решение № 13973 от 19.12.2016 г. по а.д. № 8507/2016 г., VII отд. на ВАС, съставът на съда обезсилва Решение № 3506 от 25.05.2016 г., по а.д. № 1838/2016 г. на Административен съд – София-град, II отд., 52 с-в и изпраща делото по подсъдност на Софийски градски съд. СГС обаче с Определение от 27.02.2017 г., ГО, 4-чл. с-в по гр.д. № 1120/2017 г. прекратява производството по делото и изпраща делото по подсъдност на АССГ¹⁸⁰. Като в мотивите се заключава:

„Новата законодателна уредба регламентира правоотношение, възникнало по силата на договор за предоставяне на финансова подкрепа със средства от ЕСИФ, като институт на административното право. В специалния закон изрично е установено, че правната защита на нарушените права на страните се осъществява по реда на АПК. Следователно, при този правен режим защитата на правото на бенефициера следва да се осъществява чрез обжалване по реда на АПК на административен акт, с който е наложена финансова корекция. [...]

Права, задължения или правоотношения с публичноправен характер обаче не могат да бъдат предмет на иск по ГПК, тъй като

¹⁸⁰ Виж също Определение № 10 от 30.01.2017 г. на ВАС по а.д. № 95/2016 г., 5-чл. с-в; Определение № 9 от 26.01.2017 г. на ВАС по а.д. № 100/2016 г., 5-чл. с-в на ВАС.

същите са извън обхвата на подведомствените на гражданските съдилища граждански дела по чл. 1 ГПК, какъвто всъщност е и конкретният случай. Производството следва да се прекрати, а делото – да се прати в административния съд“.

В заключение, това новата правна уредба не може да бъде пренебрегната при тълкуване на правните институти, които за първи път са цялостно и детайлно регламентирани на ниво закон със приемането на ЗУСЕСИФ, защото са по повод обществени отношения, съществували и преди това. Аргумент в подкрепа на подобна възможност може да бъде извлечен и от т. 3 от диспозитива на Решение на Съда на Европейския съюз (СЕС) от 26 май 2016 година по съединени дела *Judetul Nedmt, C-260/14* и *Judetul Bacru, C-261/14*, *ECLI:EU:C:2016:360*, според която „Принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат държава членка да прилага финансови корекции, уредени с вътрешен нормативен акт, влязъл в сила след твърдяно нарушение на разпоредбите в областта на възлагането на обществени поръчки, при условие, че става дума за прилагане на нова правна уредба по отношение на бъдещите последици от положения, възникнали при действието на предходна правна уредба, което е компетентна да провери запитващата юрисдикция, отчитайки всички релевантни обстоятелства, разглеждани в главното производство“¹⁸¹.

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

По ОП се финансира с договор/заповед за БФП само допустими разходи съгласно действащото европейско законодателство в областта на ЕСИФ. Допустимостта на разходите

¹⁸¹ Решение № 2761 от 7.03.2017 г. по ад. № 13784/2016 на ВАС – 5-чл. с-в, II колегия.

е свързана с тяхното верифициране. Недопустимите разходи не се основават на наличие на нередност, нито установяването им представлява елемент от процедурата по определяне на финансова корекция. **Верификацията и финансовата корекция са два отделни правни института, прилагани на различно основание и в различни производства**¹⁸². Още веднъж бих искала да отбележа, че тези отношения през предходния период бяха регулирани чрез указания на министъра на финансите в противоречие с общоприетата финансовоправна доктрина и не отчитайки факта, че става въпрос за публичноправни парични обществени отношения, в центъра на които стоят европейският и националният бюджет. Към настоящия момент те са уредени в глава пета на ЗУСЕСИФ и в Наредба № Н-3¹⁸³, за които стана въпрос и в Глава втора, раздел втори. В настоящия раздел ще бъдат разгледани правните отношения по извършване на плащанията между УО и бенефициерите.

Съгласно чл. 6 от Наредба № Н-3 УО извършва авансови, междинни и окончателни плащания към бенефициерите по проекти, финансирани с БФП. Плащанията във връзка с финансовите инструменти се извършват съгласно условията и графика, определени във финансовото споразумение. Изплащането на финансова подкрепа от УО към бенефициентите по ОП се извършва въз основа на административен договор или заповед за предоставяне на финансова подкрепа или въз основа на финансово споразумение в случаите на финансова подкрепа за финансови инструменти. УО изплаща финансовата подкрепа при спазване на съотношението по източници на финансиране, определено в административния договор или финансовото споразумение, в случаите когато финансовата подкрепа се реализира чрез финансови инструменти.

УО извършва авансови плащания, които са постоянни оборотни средства за разплащане, чийто размер е: **до 20 %** от стойността на финансовата подкрепа; **до 10 %** от стойността на фи-

¹⁸² Не споделям мнението на националния съдия, че недопустимите разходи не се основават на наличие на нередност, нито установяването им представлява елемент от процедурата по определяне на финансова корекция. В тази насока вече има практика – Решение № 435/13.01.2017 г. по ад. № 12314/2016 г., VII отд., ВАС; Решение № 13844/15.12.2016 г. по ад. № 8684/2016 г. VII отд., ВАС; Решение № 1168/24.02.2017 г. по ад. № 6719/2016 г., III отд., 13-ти с-в, АССТ.

¹⁸³ Издадена от министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 57 от 22.07.2016 г.

нансовата подкрепа **за инфраструктурни проекти** на стойност над 5 млн. лв.; **до 35 %** от стойността на финансовата подкрепа за публичните бенефициенти, които изпълняват проекти по ОП „Региони в растеж“, ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“ и ОП „Околна среда“; **до 40 %** от стойността на финансовата подкрепа за плащания по проекти, представляващи държавна помощ. Лихвите, натрупани по авансови плащания, финансирани с безвъзмездна финансова помощ, са ресурс за националното съфинансиране по съответната оперативна програма с изключение на лихвите по плащания за финансови инструменти и лихвите по финансови корекции, които се възстановяват заедно с главницата на ЕК.

Междинни плащания се извършват от УО в срок до 2 месеца след подадено заявление за плащане от СО. На държавата членка се възстановяват 90 % от сумата, която се получава при прилагане на ставката на съфинансиране за всеки приоритет, предвидена в решението за приемане на оперативната програма, към допустимите разходи за приоритета, включени в заявлението за плащане. Оставашите 10% се изплащат след приемането на годишните счетоводни отчети, при условие че ЕК е в състояние да заключи, че отчетите са пълни, точни и достоверни.

Окончателни плащания (окончателно салдо) се извършва след изпращане на документите за приключване на счетоводната година до 15.02. на годината $n+1$: годишен счетоводен отчет, изготвян от СО; декларация за управлението, изготвяна от УО; годишно обобщение на окончателните одитни доклади и на извършените проверки, изготвяно от УО; годишен контролен доклад, изготвян от ОО; одитно становище, изготвяно от ОО. Окончателното салдо се изплаща не по-късно от 3 месеца след датата на приемането на отчетите за последната счетоводна година или един месец след датата на приемане на окончателния доклад за изпълнението, в зависимост от това коя дата е по-късна.

УО извършва **междинни и окончателни плащания към бенефициерите** след верифициране на разходите. Междинното плащане се извършва след подаване на искане за междинно плащане от бенефициера с включени реално извършени и платени от бенефициера допустими разходи. УО/МЗ потвърждава обстоятел-

ствата по-горе чрез верификация на разходите, след което извършва плащане към бенефициера с включени реално извършени и платени от бенефициера допустими разходи.

Размерът на окончателното плащане се изчислява като от общо верифицираните допустими разходи, финансирани с безвъзмездна финансова помощ по проекта, се приспадат извършените авансови и междинни плащания, след приключване на всички дейности по проекта, включително отчетността. **(Размер на окончателното плащане = Общо верифицирани разходи – Междинни плащания – Авансовото плащане)**

Какво представлява **правилото за отмяна на бюджетен ангажимент** (т.нар. правило N+3), което е регламентирано в чл. 136 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.:

„1. Комисията отменя всяка част от сумата в дадена оперативна програма, която не е била използвана за плащане на първоначалното или годишното предварително финансиране и междинните плащания до 31 декември на третата финансова година след годината на бюджетния ангажимент по оперативната програма, или за която изготвено в съответствие с чл. 131 заявление за плащане не е било представено в съответствие с чл. 135.

2. Частта от задълженията, която все още е неприключена към 31 декември 2023 г., се отменя, ако някой от документите, изисквани по чл. 141, § 1, не е бил внесен в Комисията до крайния срок, определен в чл. 141, § 1“.

Това означава, че всяка част от бюджетния ангажимент съгласно одобрения финансов план на ОП подлежи на отмяна, ако не е сертифицирана, т.е. за нея не е изготвено и изпратено (в съответствие с чл. 131 и чл. 135 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.) заявление за плащане към ЕК, като се отчитат следните особености:

- на отмяна подлежи единствено основното разпределение на бюджетния ангажимент, т.е. резервът за изпълнение не подлежи на отмяна;
- първоначалното предварително финансиране следва да бъде приспаднато от подлежащия на отмяна бюджетен ангажимент;

- годишното предварително финансиране следва да бъде припаднато от подлежащия на отмяна бюджетен ангажимент, като изчисленията се извършват с натрупване, независимо че годишното предварително финансиране се „изчиства“ при годишното уравниване на сметките;
- при временно прекратяване на плащанията или прекъсване на крайния срок за плащане от страна на ЕК сумите от заявленията за плащане, които са обект на тези процедури, се приемат като сертифицирани разходи за целите на „правилото N+3“.

Изчислението на сумите, които следва да бъдат сертифицирани с цел недопускане на отмяна на бюджетния ангажимент, се прави по следния алгоритъм: основно разпределение без резерва за изпълнение:

- първоначално предварително финансиране;
- годишно предварително финансиране;
- сертифицирани към ЕК разходи.

Стойността на разходите, които подлежат на отмяна на бюджетен ангажимент към края на 2017 г. и на 2018 г., се изчислява по следния начин:

- **2017 г.:** основно разпределение за 2014 г. (без резерва за изпълнение) – първоначално предварително финансиране за 2014, 2015 и 2016 г. – годишно предварително финансиране за 2016 и 2017 г. – сертифицираните разходи (платени и неплатени), заявени към ЕК до 31.12.2017 г. (включително средствата, които са в процедура на прекъсване или прекратяване);
- **2018 г.:** основно разпределение за 2014 г. и 2015 г. (без резерва за изпълнение за двете години) – първоначално предварително финансиране за 2014, 2015 и 2016 г. – годишно предварително финансиране за 2016, 2017 и 2018 г. – сертифицираните разходи (платени и неплатени), заявени към ЕК до 31.12.2018 г. (включително средствата, които са в процедура на прекъсване или прекратяване).

Година	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2014	N	N+1	N+2	N+3						
2015		N	N+1	N+2	N+3					
2016			N	N+1	N+2	N+3				
2017				N	N+1	N+2	N+3			
2018					N	N+1	N+2	N+3		
2019						N	N+1	N+2	N+3	
2020							N	N+1	N+2	N+3

Източник: Министерство на финансите

Що се отнася до **допустимостта на разходите**, следва да се отбележи, че тъй като управлението на ОП е споделено между ЕК и държавите членки, както бе отбелязано, то и правилата и условията, определящи използването на фондовете, са включени в законодателството на Общността и в националното законодателство. Националните правила за допустимост на разходите и правилата на ЕС са еднакво важни и тяхното нарушаване има същите последици по отношение на определянето на съответните разходи за недопустими. УО гарантират, че бенефициерите са информирани за специфичните условия, отнасящи се до дейности, стоки или услуги, които трябва да бъдат извършени/доставени в рамките на операцията/проекта и да получат увереност, че бенефициентът разполага с необходимия капацитет, за да отговори на условията. УО предоставя на потенциалните бенефициенти ясна и подробна информация за условията на допустимост, които трябва да бъдат изпълнени, за да може да кандидатстват за финансиране в рамките на оперативната програма. **Условия за допустимост на разходите са:**

- **географско разположение** – само определени територии са допустими за определен вид програми или дейности;
- **обхват на интервенцията** – съществуват ограничения по отношение на видовете дейности, които могат да бъдат съфинансирани от различните фондове;

- **видове разходи** – определени видове разходи са изключени;
- **времева рамка** – съществуват ограничения в периода, в който могат да бъдат извършвани разходи;
- **съответствие с други правила и политики на Общността** – всички финансирани от фондовете дейности трябва да са в съответствие с правилата на Общността за възлагане чрез обществени поръчки, конкуренцията, околна среда и равни възможности;
- **изисквания за публичност** – следва да бъде осигурена адекватна публичност на дейностите, осъществявани с финансиране от ЕС;
- **принципът „действителни разходи“** – допустими са само разходи, действително извършени от бенефициента и доказани с фактури или други документи с еквивалентна доказателствена стойност;
- **съхранение на съответната документация** – доказателствата за извършения разход и съответствието им с всички условия за финансиране трябва да бъдат съхранявани за определен период;
- **изисквания за устойчивост на инвестициите** – направените инвестиции, за целта за която са били предназначени, следва да бъдат действащи и да не променят своето предназначение за определен период от време.

Съгласно чл. 65 от Регламент 1303/2013 г.:

„1. Допустимостта на разходите се определя въз основа на националните правила, освен в случаите, в които са определени специални правила в или въз основа на настоящия регламент или в правилата за отделните фондове.

2. Разходите са допустими за финансиране от ЕСИФ, ако те са направени от бенефициер и платени между датата на изпращане на програмата до Комисията или от 1 януари 2014 г. – в зависимост от това коя дата е по-ранна – и 31 декември 2023 г. Освен това, разходите са допустими за финансиране от ЕЗФРСР единствено когато разплащателната агенция действително е изплатила съответната помощ в периода 1 януари 2014 г. – 31 декември 2023 г.

3. Чрез дерогация от параграф 2 разходите по линия на инициативата за младежка заетост са допустими от 1 септември 2013 г.

4. В случай на разходи, възстановявани съгласно чл. 67, параграф 1, първа алинея, б. „б“ и „в“, действията, съставляващи основание за възстановяването на разходите, трябва да са извършени между 1 януари 2014 г. и 31 декември 2023 г.

5. Чрез дерогация от параграф 4, началната дата във връзка с разходите, възстановени въз основа на чл. 67, параграф 1, първа алинея, б. „б“ и „в“ за действия по линия на инициативата за младежка заетост, е 1 септември 2013 г.

6. Не се избират за финансиране от ЕСИФ операции, които са били физически завършени или изцяло осъществени преди подаването на заявление за финансиране по програмата от страна на бенефициера до УО, независимо дали всички свързани плащания са направени от бенефициера или не.

7. Настоящият член не засяга правилата за допустимост на техническата помощ по инициатива на Комисията, определени в чл. 58.

8. Настоящият параграф се прилага за операции, при чието изпълнение се генерират приходи и за които не се прилагат чл. 61, параграфи 1–6.

Допустимите разходи за операцията, които ще се съфинансират от ЕСИФ, се намаляват с нетните приходи, които не са взети предвид при одобряването на операцията, а са генерирани пряко едва през периода на нейното изпълнение, най-късно при окончателното искане за плащане, подадено от бенефициера. Когато не всички разходи са допустими за съфинансиране, нетните приходи се разпределят пропорционално между допустимите и недопустимите части от разходите.

Настоящият параграф не се прилага за:

- а) техническа помощ;
- б) финансови инструменти;
- в) възстановима помощ, предмет на задължение за цялостно възстановяване;
- г) награди;
- д) операции, предмет на правилата за държавни помощи;
- е) операции, за които обществената подкрепа е под формата на еднократни суми или стандартни таблици с разходи за единица

продукт, при условие че нетните приходи са били взети предвид предварително;

ж) операции, изпълнени съгласно съвместен план за действие, при условие че нетните приходи са били взети предвид предварително;

з) операции, за които сумите или процентите на подкрепа са определени в приложение I към Регламента за ЕЗФРСР; или

и) операции, за които общият допустим разход не превишава 50 000 EUR.

За целите на настоящия член и на чл. 61, всяко плащане, получено от бенефициера, произтичащо от договорна санкция в резултат на нарушение на договора между бенефициера и трета страна или страни или извършено в резултат на оттеглянето на оферта от трета страна, избрана по правилата за възлагане на обществени поръчки („депозит“), не се смята за приход и не се приспада от допустимите разходи за операцията.

9. Разходи, станали допустими в резултат на изменение в програмата, са допустими единствено от датата на подаване на искането за изменение до Комисията или, в случай че се прилага чл. 96, параграф 11, от датата на влизане в сила на решението за изменение на програмата.

По отношение на ЕФМДР в правилата за отделните фондове може да се предвиди дерогация от първа алинея.

10. Чрез дерогация от параграф 9, в Регламента за ЕЗФРСР могат да бъдат установени специални разпоредби относно датата на начало на допустимост.

11. Дадена операция може да получава подкрепа от един или няколко европейски структурни и инвестиционни фонда или една или няколко програми, както и от други инструменти на Съюза, при условие че разходната позиция, включена в искане за плащане за възстановяване на средства от един от европейските структурни и инвестиционни фондове, не получава подкрепа от друг фонд или инструмент на Съюза или подкрепа от същия фонд по друга програма“.

Кога разходите се считат за допустими?

Съгласно чл. 57, ал. 1 ЗУСЕСИФ разходите се считат за допустими, ако са налице едновременно следните условия:

1. разходите са за дейности, съответстващи на критериите за подбор на операции и се извършват от допустими бенефициенти съгласно съответната програма по чл. 3, ал. 2;

2. разходите попадат във включени в документите по чл. 26, ал. 1 и в одобрения проект категории разходи;

3. разходите са за реално доставени продукти, извършени услуги и строителни дейности;

4. разходите са извършени законосъобразно, съгласно приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство;

5. разходите са отразени в счетоводната документация на бенефициента чрез отделни счетоводни аналитични сметки или в отделна счетоводна система;

6. за направените разходи е налична одитна следа, съгласно минималните изисквания на чл. 25 от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013;

7. разходите са съобразени с приложимите правила за представяне на държавни помощи.

Националните правила за допустимост на разходите са уредени в ПМС № 189 от 28.04.2016 г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от ЕСИФ, за програмен период 2014–2020 г.¹⁸⁴ С постановлението се определят общите национални правила и детайлните правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от ЕСИФ за програмен период 2014–2020 г. чрез конкретизиране на условия за допустимост и/или недопустимост на определени категории разходи. Постановлението се приема на основание чл. 59, ал. 1 ЗУСЕСИФ и отменя ПМС № 119 от 2014 г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от ЕФРР, ЕСФ, КФ на ЕС и от ЕФМДР за финансовата рамка 2014–2020 г.

¹⁸⁴ В сила от 5.08.2016 г. Обн. ДВ. бр. 61 от 5 август 2016 г.

Що се отнася от верификацията и сертификацията, които се извършват от УО, респ. от СО, следва да се отбележи, че **верификацията е цялостен процес на наблюдение и контрол върху финансовия и физическия напредък на проектите с цел потвърждаване на допустимостта на извършените от бенефициерите разходи във връзка с изпълнението на финансиран от ОП проект.** Адекватната организация и изпълнение на процеса по верификация е отговорност на УО.

Сертификацията е процес, чрез който СО добива увереност, че разходите, извършени в определен период от време, съответстват на критериите за допустимост на разходите, посочени в чл. 65 от Регламент № 1303/2013 г. и в националните правила за допустимост на разходите, както и че разходите са извършени от бенефициерите в изпълнение на одобрени проекти и ОП, т.е. потвърждава се правилността и допустимостта на разходите, извършени при изпълнение на проекти, финансирани по ОП. Процесът по сертификация се основава на верификацията на разходите, извършена от УО.

Бенефициерът е отговорен за изпълнение на одобрения проект, финансиран от ОП, съгласно договора/заповедта за предоставяне на финансовата помощ, както и за потвърждаване допустимостта на отчетените разходи. Преди плащане бенефициерът: извършва пълна проверка на документите, представени от изпълнителите в рамките на проекта, както и проверка за изпълнението на определените условия за плащане в договора/заповедта за предоставяне на финансова помощ, в случаите на формите за опростено отчитане; извършва проверка на място на проекта за удостоверяване изпълнението на заявените за плащане дейности; за проекти, съфинансирани от ЕСФ, броят на проверките на място зависи от същността и продължителността на проекта, но като минимум трябва да бъде извършена поне една проверка по време на неговото изпълнение; взема предвид извършените одити и/или проверка по проекта и ако са констатирани слабости и пропуски по изпълнението на проекта, предприема действия за тяхното отстраняване по одобрен график с корективни мерки.

УО е отговорен за верифицирането на разходите, извършени от бенефициера по ОП. Процесът по верификация се основава на

получени от бенефициера документи, включително извършените управленски проверки в съответствие с чл. 125 от Регламент № 1303/2013 г. Управленските проверки за верифициране на разходите от УО включват: документална проверка на всяко искане за плащане, подадено от бенефициера, вкл. и на придружаващата документация и проверки на място при бенефициера, финансови посредници или крайни получатели. Въз основа на извършените управленски проверки УО изготвя доклад по сертификация и декларация за допустимите разходи до СО. С доклад по сертификация и декларация за допустимите разходи УО декларира, че административното, техническото и финансовото изпълнение на ОП е в съответствие с приложимото право на Съюза и приложимото национално законодателство. УО включва в доклад по сертификация и декларация за допустимите разходи само верифицирани и изплатени на бенефициера допустими разходи. По изключение, през месец декември на финансовата година, с риск от автоматично освобождаване, УО може да включи в доклад по сертификация и декларация за допустимите разходи, верифицирани допустими разходи без те да бъдат изплатени на бенефициерите. Има възможност за включване в доклад по сертификация и декларация за допустимите разходи на изплатени от бенефициерите аванси към изпълнители по договори, както и на изплатени на бенефициерите от УО авансови плащания по държавни помощи и възможност за включване в доклада по сертификация и декларацията за допустимите разходи на изплатени към бенефициерите разходи по голям проект, преди неговото одобрение от ЕК, след като УО е подписал договора за предоставяне на БФП.

За целите на сертифициране на разходите ръководителят на УО предоставя на СО по електронен път с електронен подпис следната информация: за текущи разследвания на Европейската служба за борба с измамите във връзка със съответната ОП; предварителни доклади от службите на ЕК, Европейската сметна палата, Европейската служба за борба с измамите и Сметната палата на РБ; методологията, която е одобрена при използването на формите за предоставяне на финансова помощ; анализ на резултатите от извършените управленски проверки; годишен план за проверки на място и методология за оценка на риска, въз основа

на която са планирани проверки на място по ОП; процедурния наръчник, както и всички последващи изменения; информация за операциите, които са били спрени поради съдебно производство или административно обжалване със суспензивен характер по чл. 87 от Регламент 1303/2013 г.

Изготвянето и изпращането от СО към ЕК на заявления за плащане по ОП се съпътства непосредствено от дейности, извършвани от СО за добиване на увереност, че декларираните разходи са верни и свързаните с тях трансакции са законосъобразни и редовни, а именно: документална проверка за информацията, регулярно получавана от УО, относно финансираните операции и извършваните във връзка с тях управленски проверки; проверка и отчитане на резултатите от всички одитни доклади и проверки на контролни органи чрез поддържане на база данни с резултатите от одитните доклади и статуса на изпълнение на изведените в тях препоръки; проверка и вземане предвид на случаите на установени нередности/недопустими разходи; проследяване на възстановяването на недължимо платени и надплатени суми и на неправомерно получени или неправомерно усвоени средства по проектите; проверки на място при УО, бенефициери/финансов посредник/краен получател, Фонд на фондовете; поддържане на база данни за сертифицираните разходи, мониторинга на финансовото управление и изпълнение на ОП. СО преустановява сертификацията или задържа от сертификация конкретни разходи, верифицирани от УО и включени в доклада по сертификация и декларация за допустимите разходи, в случаите, когато са установени пропуски в системите за управление и контрол на УО или в случаите, когато верифицираните разходи не отговарят на условията за допустимост. СО изготвя заявление за плащане за всяка ОП само за допустимите разходи, съгласно изискванията на чл. 131 от Регламент № 1303/2013 г.

СО извършва следните проверки на място: при бенефициер, финансов посредник или краен получател с цел преглед на напредъка по изпълнението на финансираните дейности от ОП, за което информира предварително бенефициера и съответния УО; за контрол на качеството в УО с цел проверка на конкретни обстоятелства от доклада по сертификация и декларацията за допусти-

мите разходи – като спазване на приложимите правила за избор на изпълнител, процедурата за верификация на отчетените от бенефициерите разходи, генериране на приходи по проектите, спазване на правилата за държавните помощи и др.; извънредни проверки при съмнение за нередност; по сигнал; при установяване на финансови или други рискове, които застрашават изпълнението на даден проект, приоритетна ос/ОП; при отчетени необичайни темпове за изпълнение на ОП.

- Националният фонд е структура, създадена през 1999 г., в рамките на министерствата на финансите на всяка от страните, присъединили се към Европейския съюз при последните разширявания на Съюза, както и в страните, които са в процедура по присъединяване към ЕС. Създаването на Национален фонд във всяка страна-кандидат за членство в ЕС е имало за цел изграждането на централен съкровищен орган, който да осигурява прилагане на принципите на добро финансово управление по отношение на фондовете от ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране. Като правно-финансова форма Националният фонд е установен като извънбюджетна сметка със Закона за устройството на държавния бюджет и функционира до влизането в сила на ЗПФ. От 1.01.2014 г., съгласно § 8 от ПЗР на ЗПФ, извънбюджетната сметка на Националният фонд се счита за сметка за средствата от ЕС по смисъла на чл. 8, ал. 2 и 4 ЗПФ. С Решение № 792 на МС от 2013 г. дирекция „Национален фонд“ в Министерство на финансите е определена да изпълнява функциите на Сертифициращ орган (СО) и орган, отговорен за получаване на средствата по оперативните програми, съфинансирани от ЕФРР, ЕСФ, КФ и ФЕПН на ЕС през периода 2014–2020 г. Директорът на дирекцията е определен за Ръководител на СО.

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

В първа глава бе посочено, че общностната правна рамка на ангажиментите на държавите членки на ЕС е поставена още с чл. 280 ДЕС, Конвенция за защита на финансовите интереси на

Европейските Общности, и доразвита във вторичното законодателство – различни регламенти на Комисията и Съвета, сред които по-важни са Регламент № 2988/1995 г. на Съвета относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, Финансовият регламент, Регламент № 1303/2013 г. и др.

Съгласно чл. 317 ДФЕС ЕК изпълнява бюджета на ЕС в сътрудничество с държавите членки, на своя собствена отговорност и в рамките на заделените бюджетни кредити, съгласно принципа на доброто финансово управление. Държавите членки носят отговорност за извършване на контрол и одит и за събиране на недължимо платени суми. Доколкото държавите членки откриват и коригират нередности по своя сметка, те се освобождават от финансови корекции от Комисията във връзка с тези нередности. Съгласно чл. 80 от Финансовия регламент Комисията предприема финансови корекции по отношение на държавите с цел изключване от финансиране от ЕС на разходите, които са в нарушение на приложимото право. Следователно при разходите, които подлежат на споделено управление, възстановяването на неправилно извършени плащания от бенефициентите е отговорност преди всичко на съответните държави членки. В противен случай ЕК предприема финансови корекции по отношение на държавите членки с цел изключване от финансиране от ЕС на разходите, извършени в нарушение на приложимото право.

Всяка държава членка създава правна рамка за правилното управление и разходване на средствата от ЕСИФ и предприемане на действия срещу нередностите и измамите. В този смисъл, съгласно разпоредбите на чл. 280 ДЕС и чл. 310, 317 и 325 ДФЕС всяка държава членка е длъжна да се бори срещу измамите и други незаконни дейности, които вредят на финансовите интереси на Общността, като предприема мерки в съответствие с Общностното право, които възпрепятстват и които позволяват ефективна защита срещу измамите с европейски средства.

Както бе споменато, в чл. 317 ДФЕС се изисква добро управление при използването на бюджета на ЕС от държавите членки в сътрудничество с ЕК. В него се предвиждат също „контрол и одит при изпълнението на бюджета, както и отговорностите, ко-

ито произтичат от това“. В чл. 310 и чл. 325 ДФЕС се изисква Комисията и държавите членки да се борят с измамата и всяка незаконна дейност, които могат да накърнят финансовите интереси на ЕС. Необходимо е държавите членки да приемат едни и същи мерки за борба с измамата¹⁸⁵, засягаща както финансовите интересите на ЕС, така и собствените национални. Като част от това споделено управление, в чл. 59, § 2, б. „б“ от Финансовия регламент на държавите членки се предоставя основната отговорност за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности и измами. Поради това държавите трябва да изградят солидни системи за управление и контрол, които да гарантират добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация. Принципът е, че държавите членки носят основната отговорност за системите за управление и контрол на оперативните програми.

Съгласно принципа на споделеното управление, държавите членки носят отговорност за **превенция, откриване и коригиране на нередностите**.

Не на последно място, в правото на ЕС не е изрично определен процесуалният ред и формата за защита. Практиката на СЕС потвърждава, че прилагането на съюзна регламентация от държавата членка се осъществява съобразно процесуалния порядък, установен в националното право.¹⁸⁶

От значение за изпълнението на задължението по гарантиране ефекта на правото на ЕС, е вътрешноправните мерки да са ефикасни и годни да осигурят правилното приложение на правото на ЕС. В тази връзка, според принципите на ефикасност и равностойност, очертани от СЕС, при липса на правна уредба на Съюза

¹⁸⁵ За програмен период 2014–2020 г. влезе в сила Делегиран регламент (ЕС) 2015/1970 на Комисията от 8 юли 2015 година за допълване на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета със специфични разпоредби относно докладването на нередности по отношение на ЕФРР, ЕСФ, КФ и ЕФМДР, който няма обратно действие спрямо заварените правни отношения за програмен период 2007–2013 г. Член 2, б. „а“ дава легално определение на понятието „съмнение за измама“.

¹⁸⁶ Решение от 11 февруари 1971 г. по делото D. V. und F. (C. 15 Décembre 1971 I. F. C.), Решение от 12 юни 1990 по делото A. с/С. („Г. срещу Европейската Комисия“).

в тази област, процесуалните правила за гарантиране защита на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, попадат в обхвата на вътрешния правен ред на всяка държава членка, съгласно принципа на процесуалната автономия.

В този случай предвидените от правото на ЕС субективни права се упражняват по реда, предвиден в националното право, като е необходимо приложимите процесуални правила да не бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни производства (принцип на равностойността) и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективността)¹⁸⁷. При прилагането на националните процесуални разпоредби, в рамките на които се реализира субективно право, което произтича от правото на ЕС, следва да се имат предвид принципите на равностойност и ефективност, изведени в практиката на Съда на ЕС.¹⁸⁸

За настоящия програмен период придържането към принципите на равностойност и на ефективност се предвиди изрично в Регламент № 1303/2013 г.

У нас създадената правна рамка обхваща, освен ЗУСЕСИФ също и ЗУКПС, Закон за Държавната финансова инспекция, Закон за Сметната палата, Закон за държавния бюджет на РБ, Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, Закон за вътрешния одит в публичния сектор, Закона за Националната агенция за приходите, Наредба за администриране на нередности по ЕСИФ¹⁸⁹, ПМС № 134 от 5 юли 2010 г. за приемане на МОФК¹⁹⁰, ПМС № 18 от

¹⁸⁷ **Костов, Ст.** Някои проблеми при прилагането на доктрината Francovich в България – доклад, изнесен на семинар на Международния съюз на адвокатите през септември 2015 г., и посочената там практика на Съда на ЕС. Виж също Решения М. и др., C-262/09, EU:C:2011:438, т. 55 и Решение C-603/10, EU:C:2012:639, т. 23.

¹⁸⁸ Виж Rewe/Landwirtschaftskammer für das Saarland, 33/76, ECLI:EU:C:1976:188; Van Schijndel, C-430/93 и C-431/93, ECLI:EU:C:1995:441; Edilizia Industriale Siderurgica, C-231/96, ECLI:EU:C:1998:401.

¹⁸⁹ Приета с ПМС № 173 от 13.07.2016 г. Обн. ДВ. бр. 57 от 22 юли 2016 г. Наредбата се приема на основание член 69, ал. 6 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

¹⁹⁰ ДВ, бр. 53 от 2010 г., в сила от 13 юли 2010 г., изм. и доп. ДВ. бр. 32 от 5 май 2015 г.

4.02.2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове и програми, съфинансирани от ЕС, приета с Постановление на Министерския съвет № 285 от 30.11.2009 г.¹⁹¹ и редица други законови и подзаконови нормативни актове.

В националното законодателство в чл. 69–77 ЗУСЕСИФ е уреден редът за **администриране на нередности и извършване на финансови корекции**. На основание § 8 от ПЗР на ЗУСИСИФ, старата Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове и програми, съфинансирани от ЕС запазва своето действие и през новия програмен период 2014–2020 г., тъй като има по-широк предмет на регулиране, докато новата Наредба за администриране на нередности по ЕСИФ, касае само петте фонда, включени в обхвата на Регламент № 1303/2013 г. и е за програмен период 2014–2020 г.

В допълнение на казаното по-горе, включително и в предходния раздел, тук бих искала да обърна внимание на мотивите на Определение № 2 от 2.11.2016 г. по т.д. № 8/2015 на ВАС – ОСС от I и II колегия на ВАС, с което се отклоняват исканията от омбудсмана и от министъра на правосъдието до ОСК във ВАС за приемане на тълкувателно 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?“ [...]

Приемане на тълкувателно решение по първия формулиран въпрос е недопустимо с оглед последвалата образуването на настоящото тълкувателно дело изрична законодателна уредба на материята, обхващаща и заварените случаи на висящи съдебни производства, чиито предмет са оспорвания на актовете на управляващия орган за определяне на финансови корекции по безвъзмездно предоставени средства от европейски фондове.

¹⁹¹ Обн. ДВ, бр. 97 от 8 декември 2009 г., изм. и доп. изм. ДВ, бр. 60 от 22 юли 2014 г.

Със Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ, обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г.) се въвежда обща правна рамка, насочена към кодифициране на правилата, по които се управляват и разходват предоставени от Европейския съюз публични средства, както и към регламентирането на ясен съдебен контрол за защита на конституционно гарантираните права на участващите в процеса граждани и организации. Видно от мотивите към законопроекта, същият „има характер на процесуален закон, разписващ основно административни производства“. Действащият, считано от 26.12.2015 г., вътрешноправен режим на обществените отношения, свързани с предоставянето на безвъзмездна финансова подкрепа със средства от европейските фондове и контрола по изпълнението ѝ, предвижда установяването на административноправни отношения между управляващия орган и получателя на помощта. Въведеният със ЗУСЕСИФ институт на административния договор предпоставя и административноправния характер на актовете на компетентния орган досежно изпълнението му. Според новата уредба определянето на финансова корекция по основание и размер се обективира в едностранно властническо волеизявление на управляващия орган, притежаващо белезите на индивидуален административен акт. **В този смисъл възникването и развитието на правоотношенията между страните (УО и бенефициер) като административноправни е изрично регламентирано в закон. Функция от нормативно признатия административноправен характер на тези отношения е законодателният избор на процесуален ред за съдебна защита – АПК, както и някои специални правила в ЗУСЕСИФ във връзка със съдебното обжалване, произтичащи от спецификата на тази категория административноправни спорове (б.м. – С. Г.).** Съдържащата се в разпоредбите на чл. 27, чл. 73, ал. 4 и § 10, ал. 2 ПЗР на ЗУСЕСИФ уредба на оспорването на издаваните от административния орган и засягащи бенефициера актове в производствата във връзка с управление на средствата от ЕСИФ е основана на общата клауза на чл. 120 от Конституцията на Република България относно съдебния контрол върху административните актове.

Съгласно § 10, ал. 2 ПЗР на ЗУСЕСИФ образуваните до влизането в сила на този закон съдебни производства по жалби срещу

изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган се довършват по реда на чл. 27, ал. 1 и ал. 5 – 7, регламентиращ оспорване пред съд по реда на АПК. С относимите към разглежданата хипотеза разпоредби волеизявленията за определяне на финансови корекции по сключени между ръководителя на управляващия орган и бенефициера договори за безвъзмездна финансова помощ се дефинират като индивидуални административни актове, подлежащи на съдебен контрол за законосъобразност по реда на АПК. Законодателят е нормирал недвусмислено административно-правния характер на правоотношенията, свързани с управлението, предоставянето и контрола върху финансовата подкрепа от Европейския съюз, както и приложимия ред за защита, включително във фазата на изпълнението на вече сключен договор за предоставяне на финансиране – чл. 27, чл. 73, ал. 4, § 10, ал. 2 ПЗР на ЗУСЕСИФ. **С изрично посочения в пряк източник на националното право процесуален ред за защита на бенефициера срещу актовете за финансови корекции, който обхваща и висящите съдебни спорове, е налице влязло в сила нормативно разрешение на въпроса, по който е констатирана противоречивата съдебна практика, формирана при липсата на единно законово регулиране в разглежданата област (б.м. – С. Г.) [...]“.**

В този смисъл е и издаденото на 11.12.2015 г. Тълкувателно решение № 8/2015 по т.д. № 1/2015.

Тълкуването, според което бенефициерите могат да защитават правата си срещу наложени им финансови корекции по общия исков път, нарушаваше и нарушава принципа на ефективност и zlepоставя правата на бенефициера, защото:

- а) създаваше изключителна свобода на административния орган за налагане на финансова корекция с незабавен ефект на принудително изпълнение (едностранна служебна компенсация);
- б) предвиждаше имуществени ограничения за бенефициера за спиране на принудителното изпълнение до приключване на спора относно правомерността на наложената административна санкция;
- в) създаваше имуществено затруднение за бенефициера за провеждане на съдебен спор – изисква се държавна такса в

размер на 4% върху стойността на наложената финансова корекция, като това се възприе въпреки всичко по-късно и в практиката на ВАС¹⁹²;

- г) липсва служебно начало и е 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;
- д) отлага 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 съконтрагенти значение.

В заключение, налага се изводът, че **чрез създадените правни механизми на европейските и националните финансови правни норми и утвърдената практика на СЕС и ВАС се създават гаранции за противодействие на нередностите и измамите с европейски средства.**

И така, **какво означава „нередност“** съгласно действащото европейско законодателство за програмен период 2007–2013 г. и програмен период 2014–2020 г.?

Основният регламент, който дава легално определение на понятието „нередност“ е Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, където в чл. 1, § 2 е установено: „Нередност“ 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“. Понятието е пренесено и в секторните регламенти за програмен период 2007–2013 г. и програмен период 2014–2020 г., както следва:

¹⁹² Вж. Определение № 2363 от 1.03.2016 г., Определение № 8818 от 14.07.2016 г. и Решение № 11341 от 26.10.2016 г. по ад. № 11622/2015 г., VIII отд. на ВАС.

Таблица 3

**Легално определение на понятието „нередност“
в секторните регламенти**

Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета	Регламент (ЕС) № 1303/2013 на ЕП и на Съвета
Чл. 2, т. 7 „нередност“: 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.	Чл. 2 (36) „нередност“ означава всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза.

На основата на правната регламентация, можем да изведем следните две разлики в определенията:

- загубата на собствени ресурси, което не е приложимо за структурните и кохезионния фондове за програмен период 2007–2013 и за ЕСИФ за програмен период 2014–2020 г.;
- нарушението на свързаното национално право се счита също за нередност, както и СЕС поддържа без да е изрично дефинирано в Регламент (ЕО) № 1083/2006¹⁹³.

¹⁹³ С други думи, ако една нередност е нещо, което е в ущърб на бюджета на ЕС, пряко или непряко се отнася до нарушение на правото на ЕС. Поради това не е достатъчно, за да се съобразят само правилата на структурните фондове и кохезионния фонд, но също и правото на ЕС по отношение на възлагането на обществени поръчки, държавната помощ, за околната среда, мерки за информация и публичност, транспорт и националните разпоредби относно управлението на бюджета или финансовия контрол и всички други национални разпоредби необходими, за да реализира законодателството на ЕС пълния и целен ефект. Всички тези стандарти следва да се считат за защита на финансовите интереси на ЕС.

За целите на изследването, не бихме могли да подминем и още едно понятие, а именно „съмнение за измама“¹⁹⁴: това е нередност, даваща основание за образуване на административно или съдебно производство на национално ниво, с цел да се определи съществуването на определено умишлено поведение (действие или бездействие), по-специално измама¹⁹⁵ (съгласно чл. 1 от Конвенцията за защита на финансовите интереси на ЕО¹⁹⁶). За целите на Конвенцията съгласно чл. 1, б. „а“ от същата **измамите**, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, съставлява **по отношение на разходите**, всяко умишлено действие или бездействие, свързано с: **използването или представянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до злоупотреба или нередно теглене на средства от общия бюджет на Европейските общности или от бюджетите, управлявани от или от името на Европейските общности; укриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия резултат; използването на такива средства за различни цели от тези, за които те първоначално са били отпуснати**. Т.е. това е всяко действие, което е извършено умиш-

¹⁹⁴ Няма разлика в администрирането на „подозрение за измама“ от това за нередност, като при „подозрение за измама“ се уведомяват съответните компетентни органи съгласно НПК.

1 Съгласно Делегиран регламент (ЕС) 2015/1970 на Комисията от 8 юли 2015 година за допълване на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета със специфични разпоредби относно докладването на нередности по отношение на ЕФРР, ЕСФ, КФ и ЕФМДР, чл. 2, освен определенията по Регламент (ЕС) № 1303/2013 се прилагат и следните:

а) „съмнение за измама“ означава нередност, която води до започване на административно или съдебно производство на национално ниво, с цел да се установи дали става въпрос за умишлено поведение, по-специално измама, както е определена в чл. 1, параграф 1, б. „а“ от Конвенцията, изготвена въз основа на член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на Европейските общности;

б) „първи административен или съдебен констативен акт“ означава първата писмена оценка на компетентния орган, независимо дали е административен, или съдебен, която установява нередност на основание на конкретни факти, без да се накърнява възможността това заключение да бъде преразгледано или отеглено впоследствие, в хода на развитието на административното или съдебното производство.

¹⁹⁶ ОВ, С, бр. 316 от 27.11.1995 г., с. 48-57.

лено. Измамата е вид нередност. Разликата между „нередност“ и „измама“¹⁹⁷ се състои в елемента на умишъл:

Таблица 4

НЕРЕДНОСТ	ИЗМАМА
Ситуация, в която правилата за изпълнение (национално право или право на ЕС) обективно не са спазени	Ситуация, в която правилата за изпълнение (национално право или право на ЕС) умишлено не са спазени, деянието е извършено с особена цел – получаването на облага

Определения за **нередност** и **измама** в националното законодателство са дадени в § 1, т. 6 и 7 от ДР на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, съгласно който „**Измама**, засягаща финансовите интереси на Европейските общности“ е всяко умишлено действие или бездействие:

- а) по отношение на разходи, свързано с използването или представянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до злоупотреба или неправомерно теглене на средства от общия бюджет на Европейските общности или от бюджети, управлявани от или от името на Европейските общности, укриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия резултат; използването на такива средства за различни цели от тези, за които те първоначално са били отпуснати;
- б) по отношение на приходи, свързано с използването или предоставянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до неправомерно намаляване на средствата от общия бюджет на Европейските общности или бюджетите, управлявани от или от името на Европейските общности; укриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия ефект; злоупотреба на правомерно получена облага със същия ефект.

¹⁹⁷ Виж Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, за периода 2014–2020 г., приета с Протокол № 53 от заседание на МС на 17.12.2014 г., както и Стратегия за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕО, приета от МС с Протокол № 41, т. 7/13.10.2005 г., актуализирана през февруари 2009 г.

„**Нередност**, засягаща финансовите интереси на Европейските общности“ е всяко нарушение на общественото право в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Европейските общности или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, в резултат на собствени ресурси, които се събират направо от името на Европейските общности, или посредством извършването на неоправдан разход“.

Не всяко нарушение на разпоредба на общественото или националното законодателство, произтичащо от действие или бездействие на стопански субект, е нередност по смисъла на съюзното право и основание за налагане на финансова корекция, а само такова, което има или би имало финансово отражение, като при всички случаи следва да е налице причинно-следствена връзка между нередността и потенциалния вредоносен финансов резултат върху бюджета на Съюза от нея. В тази насока е и Решение № 10911 от 19.10.2016 г. по а.д. № 8864/2016 г., VII отд., ВАС: „Категорично не се споделя становището, че нормативната база въвежда необорима презумпция, при която за дадено нарушение УО действа в условията на обвързана компетентност и е длъжен да наложи корекция само заради потенциалната възможност да бъде нанесена вреда на бюджета. На първо място следва да се разграничат нарушенията на ЗОП от нарушенията, за които се налагат финансови корекции. Нарушенията, за които са налагат финансови корекции са изчерпателно изброени в Приложение към чл. 6, ал. 1 от Методологията. Задължение на органа при издаване на акт, с който се налага корекция е да сочи нарушението, за което се налага корекция като доказва всички елементи от фактическия му състав. В тази насока, според съда не е достатъчно органът да посочи, че дадено действие нарушава конкретна разпоредба от ЗОП, **а мотивирано да обоснове това нарушение на ЗОП какво нарушение съобразно разпоредбите на Методологията представлява** (б.м. – С. Г.). Само за тези нарушения органът има задължение за налагане на финансова корекция, а не за всички нарушения на ЗОП. В тази връзка, съгласно разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от Методологията, при определянето на финансовата

корекция се вземат предвид характерът и тежестта на нарушението от една страна и финансовото му отражение от друга. Посочената разпоредба във връзка с легалната дефиниция на понятието „нередност“, както и във връзка с чл. 10 от Методологията сочи на извод, че не всяко нарушение на разпоредба на общностното право, произтичащо от действие или бездействие на стопански субект е нередност по смисъла на чл. 2, т. 7 от Регламент № 1083/2016 г. и основание за налагане на финансова корекция, **а само такава, което има/ или би имало финансово отражение, тоест стои в причинно-следствена връзка и има/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.**

Основополагаща е разпоредбата на чл. 4 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности:

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

– посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е придобита незаконно,

– посредством частичното или пълното усвояване на обезпечението, което е предоставено в подкрепа на искането за авансово плащане или по времето на получаването на облагата.

2. Прилагането на мерките по смисъла на параграф 1 се ограничава до отнемането на получената облага плюс – където това е предвидено – лихвите, които се определят въз основа на фиксиран лихвен процент.

3. Действия, предприети с цел придобиване на облага, насочени против целите на приложимото право на Общността, в случая посредством изкуственото създаване на условията, които се изискват за получаването на такава облага, ще имат за резултат, в зависимост от случая, или невъзможността за получаването на облагата, или нейното отнемане.

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

От така посоченото по-горе определение на понятието в европейското законодателство могат да бъдат изведени следните елементи на фактическия състав на **нередност**, които е необходимо да са налице, за да се отнеме незаконно придобитата облага чрез едностранно властническо волеизявление на ръководителя на УО, за което ще стане на въпрос по-долу. Съгласно посочената легална дефиниция, **при определянето на едно действие или бездействие на стопански субект като „нередност“ следва да се вземат предвид три елемента от обективна страна:**

1. доказано нарушение на разпоредба на общностното право, произтичащо от действие или бездействие на стопански субект;
2. доказано нанасяне на вреда¹⁹⁸ на общия бюджет на ЕС, като се отчете неоправдан разход в общия бюджет¹⁹⁹;
3. доказана причинна връзка между нарушението и вредата.

¹⁹⁸ Нито националното законодателство, нито законодателството на Съюза поставят като изискване единствено наличието на реална вреда. Нередност може да съществува и тогава, когато е налице възможност за нанасянето на вреда на общия бюджет, като няма изискване да се докаже наличието на точно финансово изражение. Това разбиране на разпоредбата на чл. 2, т. 36 Регламент № 1303/2013 следва от буквалното езиково тълкуване, което не оставя никакво съмнение за тази възможност – „има или би могло да има“. Това тълкуване на разпоредбата е трайно установено и в практиката на СЕС дадено по повод на идентичните дефиниции в Регламент №2988/1995, Регламент № 1083/2006, както и други секторни регламенти (виж Решение Ireland v Commission, C-199/03, EU:C:2005:548, т. 31; решение Chambre L'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, т. 47, както и последното решение Wrośław, EU:C:2016:562, т. 44, а както сочи и ответникът решение Firma, C-59/14, EU:C:2015:660, т. 24).

¹⁹⁹ Още веднъж следва да посочим, че използването на израза в нормативната уредба „или би имало за резултат нарушаване на общия бюджет“ категорично не обосновава извода, че нормата създава необорима презумпция за финансов ефект, нито че при всяко нарушение на процедурите органът е длъжен да наложи финансов корекция. **Финансовият ефект не следва да се предполага. Нормите относно приложението на института на финансовите корекции следва да се тълкуват стриктно, без възможност за създаване на „необорими презумпции“ и „предположения за възникване на финансов ефект (елемент от фактическия състав)“.** Финансовият ефект дори и в хипотеза на възможност да настъпи, следва да се доказва от органа, като изводът му следва да почива на обоснован анализ на фактите по спора и отражението им върху бюджета на общността. В тази насока, ако едно нарушение на ЗОП няма доказан финансов ефект, било то и като обоснована възможност той да настъпи, органът няма задължение да налага корекция.

В съдебната практика на ВАС вече трайно е изследван фактическият състав на нередност и могат да бъдат използвани направените в мотивите заключения по решенията на много от делата. Така например, Решение № 14420 от 30.12.2016 по ад. № 6844/2016 на VII отд. на ВАС постановява, че: „Дефиницията за нередност, дадена в чл. 2, т. 36 Регламент № 1303/2013 (съответно чл. 2 (7) Регламент № 1083/2006 с оглед на чл. 152 (1) Регламент № 1303/2013), съдържа следните елементи: а) действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове б) което води до нарушение на правото на Европейския съюз или на националното право, свързано с неговото прилагането, и в) има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Съюза, като се отчете неоправдан разход в общия бюджет“.

В Решение № 8662 от 11.07.2016 г. на ВАС по ад. № 6092/2016 г., VII о., докладчик съдията Мирослава Керимова и Решение № 10911 от 19.10.2016 г. по ад. № 8864/2016 г., VII отд., ВАС съставите на съда считат, че **установяването на нередността е предварително условие за издаване на индивидуалния административен акт. Това е така, защото ако няма нередност, няма и недължимо получена сума от страна на бенефициера, която следва да се възстанови в бюджета.**

В Решение № 10911 от 19.10.2016 г. по ад. № 8864/2016 г., VII отд., ВАС, националният съдия приема че: „**Обвързаната компетентност, при която действа органът е само при доказване на всеки от елементите от фактическия състав на отговорността.**

Не се касае за доказване на ТОЧНО финансово отражение (в цифри), както твърди ответникът. Такова становище съдът не е застъпвал в решенията си. Наличието обаче на нормативна възможност за налагане на корекция като процент от цената не обосновава извод, че органът не следва да доказва финансов ефект. Съдът има предвид доказване чрез обосновано логическо изложение на факта по какъв начин това нарушение би засегнало бюджета на общността.

Цитираната практика в решение Wroclaw, EU:C:2016: 562, т. 44 не създава извод за обратното. Съгласно посочената точка:

„Същевременно от определението по чл. 2, т. 7 от този регламент следва, че нарушението на правото на Съюза представлява нередност по смисъла на посочената разпоредба само ако има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Съюза чрез отчитането на неоправдан разход в него. Следователно подобно нарушение трябва да се счита за нередност, доколкото само по себе си може да има отражение върху бюджета. За сметка на това няма изискване да се докаже наличието на точно финансово изражение (вж. по аналогия Решение от 21 декември 2011 г. *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, т. 47).

Практиката на настоящия състав не противоречи на цитираното решение: На първо място решението говори за твърдяната причинно-следствена връзка. Според Съда, нарушението, за да представлява нередност, само по себе си следва да има финансово отражение (в този смисъл изразът „само по себе си“ има предвид пряка причинно-следствена връзка между нарушението и финансовото му отражение). Финансовото отражение не следва да има точно финансово изражение (има се предвид изражение в цифри като засягане на бюджета). Но нарушението е нередност по смисъла на регламента, когато има финансово отражение върху бюджета, без да има изискване за доказване на точното му финансово изражение. Липсата на задължение на органа да доказва точно финансово изражение на финансовото отражение не означава нито че финансовото отражение се презумира, нито че органът няма задължение да обоснове извод за финансово отражение като елемент от обективната страна въз основа на конкретните факти по спора“.

Изводът, който може да се направи е, че липсва ли незаконосъобразно предоставяне на средства, представляващи недопустим разход, липсва и вреда, която е нанесена на бюджета и следователно липсва необходимост да се поправят/коригират изплатените средства.

В тежест на административния орган (УО) е да докаже, че нарушението стои в причинна връзка с нанесени вреди на общия бюджет на Европейския съюз, като се отчете неоправдан разход в бюджета. Наличието на финансови последици не

следва автоматично от факта на извършване на нарушение, не се предполага по хипотеза, а следва да се обоснове, вкл. при прилагане на пропорционален метод на определяне на корекцията.

Нередността не може да бъде хипотетична, аргументирана с нарушение на общи принципи. Тя, с оглед дадената от законодателя легална дефиниция, следва да бъде установена като реално неравно третиране на определен икономически оператор, което да аргументира наличието на ограничителни последиствия с финансово изражение²⁰⁰.

Не на последно място, обръщам внимание, че съгласно чл. 1, пар. 1 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. 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“. Тълкувайки тази разпоредба, имаше спор в практиката дали финансовата корекция е **административна мярка, която се материализира в индивидуален административен акт, в който се определя по основание и размер или е санкция**. Този спор бе решен с приемането на Решение на СЕС (пети състав) от 26 май 2016 г. по съединени дела съединени дела C260/14 и C261/14, съгласно което член 98, § 2 от Регламент № 1083/2006 **трябва да се тълкува в смисъл, че финансовите корекции, които държавите членки са длъжни да приемат поради нередност, засягаща съфинансираната операция, съставляват „административна мярка“** по смисъла на чл. 4 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95.

По дело C341/13 (преюдициално запитване) Съдът посочва: „Следва да се припомни, че чл. 1, § 1 от Регламент № 2988/95 въвежда „общи правила, отнасящи се до единните проверки и до

²⁰⁰ В този смисъл вж. Решение на СЕС по дела C-199/03, (т. 31); C-465/10; (т. 470); C-406/14 (т. 44). В насока на изложеното е и практиката на ВАС – Решение № 8286 от 5.07.2016 г. по ад. № 5524/2016 г., VII отд., докладчик председателят Таня Вачева; Решение № 435 от 13.01.2017 г. по ад. № 12314/2016 г., VII отд.; Решение № 13844 от 15.12.2016 г. по ад. № 8684/2016 г., VII отд.; Решение № 2761 от 7.03.2017 г. по ад. № 13784/2016 г., 5-чл. с-в, II колегия; Решение № 2673 от 6.03.2017 г. по ад. № 11433/2016 г., 5-чл. с-в, II колегия.

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“.

В рамките на възможността, предвидена в чл. 3, § 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**²⁰¹, накърняваща финансовите интереси на Съюза. Съдът на ЕС 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 чл. 4, § 3 ДЕС, 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 чл. 3, § 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 чл. 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, реше-

²⁰¹ За България давностният срок е определен в чл. 171 ДОПК: (1) Публичните вземания се погасяват с изтичането на 5-годишен давностен срок, считано от 1 януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение, освен ако в закон е предвиден по-кратък срок. (2) (Доп. - ДВ, бр. 94 от 2015 г., в сила от 01.01.2016 г.) С изтичането на 10-годишен давностен срок, считано от 1 януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение, се погасяват всички публични вземания независимо от спирането или прекъсването на давността освен в случаите, когато задължението е отсрочено или разсрочено, или изпълнението е спряно по искане на длъжника.

нието на Съда заключава: „Давностният срок, предвиден в чл. 3, § 1, първа алинея от Регламент № 2988/95, се прилага не само към санкционирането на нередности, водещи до налагането на административни санкции по смисъла на чл. 5 от посочения регламент, но и към процедурите, водещи до приемането на административни мерки по смисъла на чл. 4 от същия регламент...“²⁰²

Както споменах, съгласно принципа на споделеното управление, държавите членки носят отговорност за превенция на нередностите. Република България е предприела редица законодателни, административни, организационни и оперативни мерки в тази насока за осъществяване на ефективна превенция и противодействие на нередностите и измамите. Прието е Постановление № 18 от 4 февруари 2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС. Приети са и национална стратегия за борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2014–2020 г.²⁰³; национална стратегия за развитие на сектор обществени поръчки за периода 2014–2020 г.; въведени са ИТ инструменти в ИСУН; въведен е инструментът „АРАХНЕ“, който е оперативен софтуерен инструмент за определяне на най-рисковите проекти, който предоставя възможност за продължително и систематично наблюдение и преглед на данни от вътрешни и външни източници по отношение на проекти, бенефициери, договори, и изпълнители, др.

Съгласно принципа на споделеното управление, **държавите членки носят отговорност и за откриване и коригиране на нередностите**. Целта на финансовите корекции е да възстанови ситуацията, при която всички разходи, обявени за финансиране от ЕС са законни и правомерни и са в съответствие с приложимото национално и европейско законодателство. Съгласно чл. 143 от Регламент 1303/2013 в случай че нередността е установена и

²⁰² За повече информация относно практиката на националните съдилища и СЕС в областта на ОСП виж **Александрова, И.** Някои въпроси, свързани с приложението на норми, регулиращи подпомагането по схеми и мерки по общата селскостопанска политика, разрешени в съдебната практика. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. Сборник с доклади. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016, с. 291–309.

²⁰³ <http://www.afcos.bg/page.php?c=23&d=176> и <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=971>, посетени на 27.03.2017 г.

коригирана преди декларирането ѝ към ЕК, не е задължително същата да бъде докладвана към ЕК. Държавата членка носи отговорност за: разследване на нередностите; извършване на финансови корекции; изискване на възстановяване; в случай на системни нередности, да покрие всички потенциално засегнати операции (при установяване на нередност – да се разшири обхватът, за да се провери дали грешката е системна, включително преглед на предходни искания за плащане). Държавите членки предотвратяват, откриват и коригират нередностите и възстановяват неправомерно платените суми. Те нотифицират Комисията за нередности, които надвишават EUR 10 000 принос от фондовете и я информират редовно за съществен напредък по отношение на свързаните административни и съдебни производства

Съгласно член 122 от Регламент № 1303/2013 „Когато неправомерно платените на даден бенефициер суми не могат да бъдат възстановени и това е в резултат на грешка или на небрежност от страна на държава членка, държавата членка отговаря за възстановяването на съответните суми към бюджета на Съюза“. „Държавите-членки могат да решат да не събират дадена неправомерно платена сума, ако сумата, която трябва да бъде събрана от бенефициера, без лихвите, не надвишава 250 EUR принос от фондовете“.

Как да третираме нередности по чл. 143 от Регламент № 1303/2013 финансови корекции от държава членка? Държавата членка следва да извърши корекция, пропорционална на естеството и сериозността на нередността. Авансово плащане – приспада се от текущото искане за плащане или при последващо плащане – приспада се от бъдещо искане или се търси възстановяване от проекта. Освободените финансови средства вследствие на наложени финансови корекции могат да бъдат използвани повторно по съответната ОП, ако са реално възстановени и при определени условия за допустими проекти и разходи. Освободените средства в резултат на финансови корекции не могат да бъдат повторно използвани за проекти или операции, които са предмет на финансова корекция или проекти в рамките на цялата операция/приоритетна ос, където е възникнала системната нередност.

**Финансови корекции от държавата членка съгласно
секторните регламенти по СКФ**

Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година	Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета
Член 98 Финансови корекции от държавите-членки 1. Държавите-членки носят отговорност на първо място да разследват нередностите, да действат при доказателства за голяма промяна, която засяга естеството на условията за изпълнението или контрола на операциите или оперативните програми, както и да извършват необходимите финансови корекции. 2. Държавата-членка извършват необходимите финансови корекции във връзка с отделни или системни нередности, установени в операциите или оперативните програми. Корекциите, извършени от държава-членка се състоят в анулирането на всички или на част от публичния принос за оперативната програма. Държавата-членка взема предвид характера и сериозността на нередностите и финансовата загуба за фондовете. Освободените по този начин средства от фондовете могат да бъдат повторно използвани от държавата-членка до 31 декември 2015 г. за съответната оперативна програма в съответствие с предвидените в параграф 3 разпоредби.	Член 143 Финансови корекции от държавите-членки 1. Държавите-членки на първо място носят отговорност за разследването на нередностите и за извършването на необходимите финансови корекции и възстановяването на дължимите суми. В случай на системна нередност държавата-членка разширява своите разследвания, за да обхване всички операции, които потенциално могат да бъдат засегнати. 2. Държавите-членки извършват необходимите финансови корекции във връзка с отделните или системни нередности, установени в операциите или в оперативните програми. Финансовите корекции се изразяват в отмяната на всички или на част от публичния принос за дадена операция или оперативна програма. Държавите-членки вземат предвид характера и сериозността на нередностите и финансовата загуба за фондовете или за ЕФМДР и прилагат пропорционална корекция. Финансовите корекции се вписват в счетоводните отчети от управляващия орган за счетоводната година, през която е взето решението за отмяна.

3. Анулираното участие в съответствие с параграф 2 не може да бъде повторно използвано или за операцията или операциите, които не са били предмет на корекции, нито, когато финансовата корекция се извършва за системна нередност, за съществуващи операции в рамките на цялата или на част от приоритетната ос, в която е настъпила системната нередност. 4. В случай на системна нередност, държавата-членка разширява разследванията си с цел да обхване всички операции, които могат да бъдат засегнати.	3. Отменените в съответствие с параграф 2 приноси от фондовете или ЕФМДР могат да бъдат повторно използвани от държавата-членка в рамките на съответната оперативна програма при условията на параграф 4. 4. Отменените в съответствие с параграф 2 приноси не могат да бъдат повторно използвани за операция, която е предмет на корекции, или когато финансовата корекция се извършва за системна нередност – за всяка операция, засегната от системната нередност. 5. В правилата за отделните фондове относно ЕФМДР могат да бъдат предвидени допълнителни основания за финансови корекции от държавите-членки, свързани с неспазване на приложимите в рамките на общата политика в областта на рибарството правила, които са пропорционални, и отчитат естеството, тежестта, продължителността и повторемостта на неспазването.
---	---

По същността си налагането и изпълнението на финансови корекции е механизъм за защита на бюджета на ЕС и националните бюджети от неправомерни разходи. **Принципът е, че ако условията, необходими за получаване на облагата не са спазени, то съответно и размерът ѝ трябва да се възстанови.** Следователно, **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 недължима²⁰⁴. Допълнително, извършването на финансови корекции има и превантивна функция, като е насочено към подобряване на контрола и намаляване на случаите на нередности.

²⁰⁴ Виж Решение на Съда на ЕС по дело C-599/13, EU:C:2014:2462, т. 36.

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 данъкоплатеца²⁰⁵.

Корекциите могат да бъдат разграничени с оглед на различни критерии. Основните видове корекции са:

– **Количествено определени корекции:** точната сума на корекцията може да бъде изчислена и се прилага към дадена операция или няколко операции. Стойността на корекцията е равна на неправилно начислените разходи.

– **„Плоски“ корекции (с единна ставка):** прилагат се за специфични нарушения или системни нередности, които не могат да бъдат изразени количествено.

– **Екстраполирани корекции:** грешката се проявява повторно в други операции в рамките на същата организация или като същия тип.

Съгласно чл. 72 ЗУСЕСИФ при определяне размера на финансовите корекции се отчитат естеството и сериозността на допуснатото нарушение на приложимото право и финансовото му отражение върху средствата от ЕСИФ. Размерът на финансовата корекция трябва да е равен на реално установените финансови последици на нарушението върху изразходваните средства – допустими разходи. Когато поради естеството на нарушението е невъзможно да се даде количествено изражение на финансовите последици, за определянето на финансовата корекция се прилага процентен показател спрямо засегнатите от нарушението разходи. Определеният процентен показател се прилага и за засегнатите от нарушението разходи, включени в следващи искания за плащания. Минималните и максималните стойности на процентните показатели се определят с акта по чл. 70, ал. 2 ЗУСЕСИФ²⁰⁶.

²⁰⁵ Вж. Елков, Д. Финансовите корекции по европейските фондове. // Общество и право, 2016, № 5, с. 31 и сл.

²⁰⁶ Към настоящия момент този акт е Методологията 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

Според това кой ги налага корекциите се разделят в две групи:

– налагани от ЕК (чл. 143 от Регламент № 1303/2013 г.);

– налагани от държавата членка (чл. 144–147 от Регламент № 1303/2013 г.)²⁰⁷.

Според обхвата:

– Индивидуални/конкретни: могат да бъдат наложени, както от ЕК, така и от държава членка; засягат определен проект; могат да бъдат конкретно остойностени

– Системни/плоски (екстраполация): могат да бъдат наложени, както от ЕК, така и от държава членка; не могат да бъдат конкретно остойностени или това е свързано със сериозни административни ресурси; налагат се като процент от стойността на допустимите разходи.

В случаите, при които за финансовата корекция отговорност носи УО, например, то тежестта не се понася от бенефициера (няма влияние върху неговата имуществена сфера). Пример за това е хипотезата на чл. 10, ал. 6, т. 4 МОФК²⁰⁸, а именно:

„Ал. 6. Наложените финансови корекции не се възстановяват от бенефициента, когато:

4. бенефициентът се е съобразил с конкретно указание или препоръка на Управляващ орган или Агенцията за обществени поръчки (АОП), което впоследствие е довело до налагане на финансова корекция“.

По принцип, съгласно правилото на чл. 75, ал. 1 ЗУСЕСИФ финансовите корекции, определени на бенефициенти по оперативните програми, финансирани от ЕФРР, ЕСФ и от КФ, са за сметка на бенефициентите. Обаче поставя се резонно въпросът след като Методологията е в сила и преди влизането на ЗУСЕСИФ **какво**

²⁰⁷ ЕК може да осъществи финансови корекции като отмени целия размер или част от приноса на ЕС, ако след проверка заключи, че са налице сериозни пропуски в ефективното функциониране на системата за управление и контрол на ОП, което излага на риск изплатената вече помощ по програмата; държавата членка не е спазвала изискванията на чл. 143; разходите по съответното искане за плащане са неправомерни и нередността не е отстранена от държавата членка. Как ЕК изчислява корекцията е регламентирано в Делегиран регламент (ЕС) 480/2014.

²⁰⁸ Приета с ПМС № 134 от 5.07.2010 г. (посл. изм. и доп., ДВ бр. 93 от 11.11.2014 г.), влиза в сила от 1.01.2014 г., съгласно §21 от ПЗР.

се случва със заварените правни отношения? В чия тежест ще бъдат наложените на бенефициерите финансови корекции при наличие на хипотезата на чл. 10, ал. 6, т. 4 от Методология за определяне на финансови корекции?

В Решение № 10911/ 19.10.2016 по ад. № 8864/2016 г., VII отд., ВАС, съставът приема, че: „По отношение на възразенията, че обществената поръчка е преминала през предварителен и последващ контрол от страна на Управляващия орган, АОП и ИА „Одит на средствата на ЕС“ съдът приема за правилни изводите на органа, че неустановяването на нередността на етапа на стартиране на процедурата или при провеждането на обществената поръчка, принципно не санира „нередността“, обусловена от поведението на възложителя на поръчката, ако такава е налице“.

Не бих могла да се съглася с подобен извод, тъй като съобразно гореизложеното съображение, че съгласно принципа на споделено-то управление, установен в чл. 4 ДФЕС и чл. 59 от Финансовия регламент, включително и секторните регламенти, **държавите членки носят отговорност за превенция, откриване и коригиране на нередностите**. Като част от това споделено управление, в чл. 59, пар. 2, б. „б“ от Финансовия регламент, на държавите се предоставя основната отговорност за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности и измами. **Поради това държавите членки изграждат солидни системи за управление и контрол, които да гарантират добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация. Принципът е, че държавите носят основната отговорност за системите за управление и контрол на оперативните програми.**

Ето защо, предварителният контрол на обществените поръчки на бенефициерите, който бе установен в националното ни законодателство за програмен период 2007–2013 г., бе част от системите за управление и контрол на оперативните програми и бе упражняван от управляващите органи на оперативните програми, за да се гарантира ефективното и ефикасно функциониране на системата на публичните средства от структурните и кохезионния фондове на ЕС.

Също така съгласно чл. 77 ЗУСЕСИФ при констатирани от Европейската комисия или одитния орган слабости в системата за

управление и контрол на програма по чл. 3, ал. 2 ЗУСЕСИФ съответният ръководител на управляващия орган може да коригира разходите, подадени за сертификация към Европейската комисия, като използва единна ставка или екстраполирана финансова корекция. Тези разходи са за сметка на бюджета на първостепенния разпоредител с бюджет, в чиято структура е управляващият орган.

Нормативно установени правомощия на УО²⁰⁹ в действащото европейско и национално законодателство, както бе разгледано в Глава втора, са:

- да администрира нередностите, съгласно чл. 69 ЗУСЕСИФ, Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕСи новата Наредба за администриране на нередности по ЕСИФ²¹⁰, наричана по-долу „Наредбата“.
- да извършва необходимите финансови корекции, съгласно ЗУСЕСИФ и Методологията 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, ЕЗФРСР, Европейския фонд за рибарство и фондовете от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, приета с ПМС № 134 от 5.07.2010 г.;
- да предприема действия за възстановяване на дължимите суми – чл. 62 ЗПФ и чл. 143 от Регламент (ЕО) 1303/2013.

Съгласно член 69 ЗУСЕСИФ Управляващите органи провеждат процедури по администриране на нередности по смисъла на чл. 2, т. 36 и 38 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Процедурата по администриране на нередност²¹¹ започва по инициатива на управ-

²⁰⁹ Органите, които установяват нередностите са ръководителите на структурите, администриращи европейски фондове, инструменти и програми, както и органите на съдебната власт.

²¹⁰ Приета с ПМС № 173 от 13.07.2016 г. Обн. ДВ. бр. 57 от 22 юли 2016 г.

²¹¹ Администрирането на нередности е процедура, която включва: получаване на сигнали за нередности от компетентните органи; идентифициране на нередността; регистриране на идентифицираната нередност; докладване на нередността; последващо проследяване развитието на случая, включващо корективни действия и възстановяване на неправомерно изплатени суми.

ляващия орган на съответната програма или по сигнал. Когато във връзка с осъществяваната дейност органите²¹² по ЗУСЕСИФ установят достатъчно данни за извършена нередност, те подават сигнал за това до управляващия орган на съответната програма. Управляващите органи може да започнат процедура по администриране на нередност и по сигнал²¹³, когато в него се съдържат достатъчно данни за извършена нередност. Управляващите органи поддържат регистър, в който вписват постъпилите сигнали²¹⁴ и установените от тях нередности, засягащи средства от ЕСИФ.

Член 1 от Наредбата за администриране на нередности по ЕСИФ определя обстоятелствата, подлежащи на вписване в регистъра на постъпилите сигнали и установени нередности, засягащи средства от ЕСИФ, реда за извършване на проверка за установяване на нередност и докладването на нередностите пред дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС)²¹⁵ в структурата на МВР. Извършването на дейностите представлява администриране на нередности. Отговорни за администрирането на нередностите са: **ръководителите на УО на оперативните програми, ръководителят на УО на Програмата за развитие на селските райони и на Програмата за морско дело и рибарство; ръководителят на програмите за европейско териториално сътрудничество; изпълни-**

²¹² Контролните органи – УО, СО и АДФИ; одитните органи – ОО, вътрешен одит при УО, Сметна палата, ЕК, Европейска сметна палата.

²¹³ Съгласно § 1 от ДР на Наредбата за администриране на нередности по ЕСИФ „Сигнал за нередност“ е постъпила, включително от анонимен източник, информация за извършена нередност. За да представлява сигнал за нередност, тази информация като минимум трябва да дава ясна референция за конкретния проект, финансиращата програма, административното звено и описание на нередността.

²¹⁴ Съгласно § 2 от ДР на Наредбата, същата се прилага за следните програми: 1. ОП „Добро управление“ 2014–2020; 2. ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014–2020; 3. ОП „Инициатива за малки и средни предприятия“ 2014–2020; 4. ОП „Региони в растеж“ 2014–2020; 5. ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014–2020; 6. ОП „Околна среда“ 2014–2020; 7. ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014–2020; 8. ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014–2020; 9. Програма за морско дело и рибарство 2014–2020; 10. Програма за развитие на селските райони 2014–2020; 11. Програмите за европейско териториално сътрудничество 2014–2020.

²¹⁵ Виж глава втора, раздел втори относно правомощията на АФКОС.

телният директор на ДФ „Земеделие“; ръководителите на междинните звена. Процедурите за администриране на нередности включват: регистриране на сигнал за нередност; проверка за установяване на нередност или липса на нередност; издаване на първа писмена оценка за установяване на нередност или липса на нередност; регистриране на нередност; докладване на нередност; корективни действия и последващото им проследяване; приключване на процедурата по администриране на нередност; други действия, изпълнението, на които е от значение за правилното администриране на нередността.

Процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕС са регламентирани в Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕС. Съгласно чл. 1, ал. 2 от горепосочената Наредба, администрирането на нередности е процес, който включва определен набор от последователни действия, в т.ч. установяване, регистриране, докладване, корективни действия, последващото им проследяване и приключване. Отговорни за прилагането на процедурите по чл. 1, т. 2 от Наредбата са ръководителите на структурите, администриращи европейски фондове, инструменти и програми. Съгласно чл. 14, ал. 1 от Наредбата, **наличието или липсата на нередност се обективира в писмен акт на компетентния административен орган по чл. 13, ал. 1, т. 1 от Наредбата** (ръководителите на структурите, администриращи европейски фондове, инструменти и програми, посочени в чл. 2) **или в съдебен акт, който представлява първата писмена оценка, съдържаща мотивирано заключение въз основа на конкретни факти, че е извършена нередност, без да се засяга възможността това заключение впоследствие да бъде преразгледано или отменено в хода на развитието на административната или съдебната процедура** (Решение № 14224 от 22.12.2016 по а.д. № 9182/2016).

„Наредбата създава националната нормативна уредба за администриране на нередностите с цел гарантиране на редовността на сделките, включващи финансовите интереси на Съюза и няма за предмет регламентирането на конкретните правни последици от установена нередност за конкретния правен субект, извършител на

нередността. Следователно по своето предназначение Наредбата е акт, адресиран към административни органи и регламентиращ правомощията и дейността им във връзка с администрирането на нередностите. Процедурата по глава втора „Администриране на сигнали за нередности“ от Наредбата регламентира специална процедура по администриране на сигнали, спрямо регламентираното в глава осма на АПК производство по сигнали и предложения. Това производство завършва с акта по чл. 14, ал. 1 на органа по чл. 13, ал. 1 от Наредбата. Този акт поставя началото на втората процедура – по администриране на самата нередност, регламентирана в раздели I, II и III на глава трета „Административни нередности“ от Наредбата. Актът по чл. 14, ал. 1 от Наредбата не установява по един неподлежащ на промяна начин наличието на нередност. Той представлява становище на компетентния орган по повод получения сигнал за нередност или установената от него при проверка нередност. Едва след получаване на становището от засегнатите лица, ръководителите по чл. 13, ал. 2 от Наредбата предприемат необходимите корективни действия по смисъла на чл. 28 от Наредбата за нередностите, в т.ч. и корективните действия по доброволно или принудително възстановяване на средствата, съгласно т. 2 на чл. 28 – чл. 13, ал. 5 от Наредбата. Актът, който пряко засяга права и законни интереси на бенефициера е този, който компетентният орган издава в изпълнение на правомощието си по чл. 28, т. 2 от Наредбата. По отношение на него съществува друг нормативен акт, който регламентира процедурата по издаването и съдържанието му – Методология за определяне на финансови корекции във връзка с нарушения, установени при възлагането на обществени поръчки и на договори по проекти, съфинансирани от Структурните фондове, КФ, ЕЗФРСР, Европейския фонд за рибарство и фондовете от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци (Методология). С влизане на закона в сила на ЗУСЕСИФ, актът, с който се определя по основание и размер финансовата корекция – този по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ, е индивидуален административен акт и защитата срещу него е по реда на чл. 27, ал. 3 и 5–7 ЗУСЕСИФ, т.е. по реда на АПК.

Параграф 8, ал. 1 от ПЗР на ЗУСЕСИФ, предвижда, че в срок до 6 месеца от влизането в сила на този закон Министерският

съвет приема или привежда в съответствие с него нормативните актове по прилагането му.

Съгласно ал. 2 на същия параграф от ЗУСЕСИФ приетите от Министерския съвет нормативни актове, уреждащи обществени отношения, които са предмет на този закон, както и издадените от министъра на финансите указания за изплащане на безвъзмездна финансова помощ, за верификация и сертификация на разходите, за организация на счетоводния процес, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за приключване на оперативните програми, запазват своето действие по отношение на програмния период 2007–2013 г.

Към настоящия момент е приет акт по ал. 1 и това е Наредбата за администриране на нередности по ЕСИФ (обн., ДВ, бр. 57 от 22.07.2016 г.), но оспореният пред съда акт – Решение № РД-89 от 30.03.2016 г. е издаден преди приемане на новата наредба. Същата разпоредба като чл. 14, ал. 1 НОПАНФИПСЕС съществува и в новата приета наредба. [...]

Актът по чл. 14, ал. 1 от Наредбата, не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, а е акт по смисъла на чл. 21, ал. 5 АПК в една административна процедура по администриране на нередност. С оглед на това съдът правилно е приел, че не е налице абсолютна процесуална предпоставка за допустимост на съдебното оспорване.²¹⁶

Съгласно чл. 70 ЗУСЕСИФ **финансова подкрепа със средства от ЕСИФ може да бъде отменена изцяло или частично чрез извършване на финансова корекция на следните основания:**

1. когато по отношение на бенефициента е налице конфликт на интереси по смисъла на чл. 57 от Регламент (ЕС) № 966/2012;
2. за нарушаване на правилата за държавната помощ по смисъла на чл. 107 ДФЕС;
3. за нарушаване на принципите по чл. 4, параграф 8, чл. 7 и 8 от Регламент (ЕС) № 1303/2013;
4. за нарушаване на изискването за дълготрайност на операциите в случаите и в сроковете по чл. 71 от Регламент (ЕС) № 1303/2013;

²¹⁶ Определение № 1012 от 16.02.2017 г. по ад. № 13664/2016 г., VII отд., ВАС.

5. за проекта или за част от него не е налична одитна следа и/или аналитично отчитане на разходите в поддържаната от бенефициента счетоводна система;

6. за неизпълнение на мерките за информация и комуникация, задължителни за бенефициентите²¹⁷;

7. за неизпълнение на одобрени индикатори;

8. при постъпили инцидентни приходи във връзка с изпълнението на проекта;

9. за друга нередност, съставляваща нарушение на приложимото право на ЕС и/или българското законодателство, извършено чрез действие или бездействие от страна на бенефициента, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕСИФ²¹⁸ – тези случаи се посочват в нормативен акт на Министерския съвет.

От разпоредбата, цитирана по-горе можем да определим, че основните видове нередности са:

- технически, договорни, финансови и административни;
- с финансово и без финансово изражение;
- умишлени и неумишлени; еднократни и системни.

Нередностите могат да възникнат в резултат на човешка грешка или неспазване на регламентите на ЕС – чисто административен пропуск. Не всички нередности имат паричен израз, напр. публичност, но санкциите/корекциите за нередността са парични по характер. Най-често срещаните нередности са: неспазване на правилата за държавни помощи; недопустими разходи; недопускане извършването на контрол; двойно финансиране; неспазване на изискванията за устойчивост на резултатите от проекта; конфликт на интереси; доставки на стоки/услуги между свързани лица; фалшиви документи; надплащане; липса на обекта на инвестицията; липса на съфинансиране; неизползване на обекта на инвестицията по предназначение; неспазване на изискванията за информация и публичност; разходи извън обхвата на проекта; непостигане на целите на проекта; неспазване на крайните срокове; некоректно

²¹⁷ Виж Решение № 13844 от 15.12.2016 г. по а.д. № 8684/2016 г., VII отд., ВАС.

²¹⁸ Виж Решение № 435 от 13.01.2017 г. по а.д. № 12314/2016 г., VII отд., ВАС.

осчетоводяване, отчитане на недопустими разходи, фиктивни доставки и др.

На практика, 80% от нередностите са вследствие на нарушения при възлагане и изпълнение на обществени поръчки. Във връзка с нередностите от обществени поръчки ЕК приема Насоки за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки (приети с Решение на ЕК С(2013) 9527 от 19.12.2013 г.), **които са задължителни за ЕК и силно препоръчителни за държавите членки**. Както споменах, на национално ниво Насоките на ЕК са „въведени“ в Методологията за определяне на финансови корекции (МОФК). На национално ниво тя е нормативният акт, с който се урежда определянето на финансови корекции във връзка с нарушения, установени при възлагане на обществени поръчки по проекти, съфинансирани от тези фондове. Целта на финансовата корекция (съгласно чл. 1, чл. 1а и чл. 2 от Методологията) е при констатиране на нередности да се възстанови ситуацията, при която всички разходи, извършени в рамките на предоставена безвъзмездна финансова помощ, са в съответствие с приложимото национално и европейско законодателство, както и подобряване на контрола и намаляване на случаите на нередности²¹⁹.

Съгласно **чл. 6, ал. 1 МОФК** основните категории нарушения, за които се налагат финансови корекции, както и препоръчителните процентни показатели на финансови корекции за съответните видове нарушения са посочени в приложението. Размерът на финансовата корекция се определя по пропорционалния метод. Има ставка на финансовата корекция, която е определена като процент, който се прилага спрямо основата. А съгласно чл. 6, ал. 2 наличието на нарушение, за което се предвижда финансова корекция се установява след направен анализ на приложимия нормативен акт по чл. 2, ал. 1, т. 1 или 2, по реда, на който е възложена конкретната обществена поръчка или договор.

Съгласно чл. 70, ал. 1, т. 9 ЗУСЕСИФ финансова корекция се налага за друга нередност, извършена от страна на бенефициен-

²¹⁹ Решение № 14174 от 21.12.2016 г., по ад. № 11022/2016 г., VII отд., ВАС.

та, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕСИФ. А съгласно чл. 70, ал. 2 ЗУСЕСИФ случаите на нередности, за които се извършват финансови корекции по ал. 1, т. 9, се посочват в нормативен акт на Министерския съвет, какъвто все още не е издаден. Безспорно е, че **Методологията използва понятието „нарушение“ като вид нередност, ограничена до неспазване на правилата за обществени поръчки.**

Нова Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ бе приета²²⁰. С нея се създава подзаконова нормативна рамка, която да отговаря на новите изисквания, въведени с приемането на ЗУСЕСИФ, свързани с определянето на някои случаи, когато следва да се извършат финансови корекции, както и приложимите проценти показатели при определянето на финансови корекции по пропорционалния метод.

Постановление № 134 на МС от 5.07.2010 г. бе отменено. То се прилага до издаването на декларация за приключването и окончателен контролен доклад на програмен период 2007–2013 г.

Известни са два метода за определяне на финансовите корекции: **пропорционален и диференциален**. По силата и на § 1, т. 1 МОФК „налагане на финансова корекция“ е процедурата за определяне на приложимия размер на финансова корекция съгласно приложението по чл. 6, ал. 1 във връзка с установено нарушение при възлагане на обществени поръчки, избор на изпълнител, сключване или изпълнение на договори. При определянето на финансовата корекция, основната цел е да се вземат предвид характерът и тежестта на нарушението и неговото финансово отразяване (чл. 7, ал. 1 МОФК), като размерът ѝ се изчислява чрез прилагане на диференциален метод, или на пропорционален метод (чл. 7, ал. 3 МОФК). Съгласно дефинитивната норма на чл. 7, ал. 2 МОФК, нарушението се определя като тежко, когато е нарушен принципът на равнопоставеност, което води до ограничаване на

²²⁰ Приета с Постановление № 57 от 28 март 2017 г. за приемане на Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ на МС, обн. ДВ, бр. 27, 31.03.2017 г.

потенциалните участници или кандидати или до възлагане на обществената поръчка или на договора на изпълнител, различен от този, на когото е трябвало да бъде възложен.

Разпоредба на чл. 9, ал. 1 МОФК регламентира случаите, в които размерът на финансовата корекция се установява по пропорционален метод – когато не е възможно да се направи точно количествено определяне на финансовото отражение на нарушението върху изразходваната безвъзмездна финансова помощ по договора. Прилагането на този метод е допустимо само за отделни случаи на установени нарушения, при които не може да бъде приложен диференциалният метод.

Разпоредбите на чл. 7, чл. 9, ал. 5 и чл. 10 МОФК сами по себе си предполагат съответната оперативна самостоятелност на УО във всички фази на установяване и налагане на финансова корекция. Разпоредбата на чл. 10 МОФК изрично предвижда, че **„Когато констатираното нарушение няма и не би имало финансово отражение, не се налага финансова корекция“**. По аргумент от цитираната разпоредба, във всички случаи **УО следва да докаже твърдението си за „финансово отражение“ от твърдените нарушения**. Не би могло само въз основа на голословно твърдение за нарушение задължително да се налага финансова корекция и/или че при всяко твърдяно нарушение винаги се създава потенциална възможност за настъпване на вреди в бюджета на Съюза. В противен случай би се стигнало до абсурдна ситуация и нарушаване на основни правни принципи: на защита на бенефициера, на принципа за законност в правните действия на административните органи, на принципите за пропорционалност и правна сигурност. Невъзможността да се докаже точното количество на финансовото отражение не следва да се приравнява на отпадане на необходимостта от доказване на самото финансово отражение

Във всички случаи оперативната самостоятелност на УО включва преценката дали да се наложи финансовата корекция, в зависимост от характера и тежестта на нарушението. **Установяването на нередността е един вид предварително условие за издаване на посочения акт. Това е така, защото ако няма нередност, няма и недължимо получена сума от страна на бенефициера, която следва да се възстанови в бюджета. С други**

думи, липсва ли незаконосъобразно предоставяне на средства, представляващи недопустим разход, липсва и вреда, която е нанесена на бюджета и следователно липсва необходимост да се поправят/коригират изплатените средства. Това е ясно посочено и в чл. 10 МОФК.

Корекции не се правят, когато нередността е само от формален характер, без всякакви потенциални или реални финансови последици. Това естествено не обезсмисля прилагането на пропорционален метод в ЕС. Просто този метод следва да се приложи при определени законови предпоставки, при доказване на законосъобразността на наложената финансова корекция и фактическия състав на „нередност“, по смисъла на общностното право и националното законодателство, а не само въз основа на твърдения. Още повече, че налагането на финансова корекция не е санкция, както бе посочено по-горе.²²¹

Съгласно чл. 71 ЗУСЕСИФ чрез извършването на финансови корекции се отменя предоставената по глава трета финансова подкрепа със средства от ЕСИФ или се намалява размерът на изразходваните средства – допустими разходи по проект, с цел да се постигне или възстанови ситуацията, при която всички разходи, сертифицирани пред ЕК, са в съответствие с приложимото право на ЕС и българското законодателство. Финансова корекция може да се извърши за целия проект или за отделна дейност, отделен договор с изпълнител или за отделен разход. Общият размер на корекциите по проекта не може да надвишава размера на реално предоставената финансова подкрепа по него. За една и съща нередност може да бъде приложена само веднъж финансова корекция. Извършената корекция е основание за приключване на процедурата по администриране на нередността за същото нарушение. С оглед на тълкуването на разпоредбата на чл. 71 ЗУСЕСИФ във връзка с чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ, съгласно който финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на УО, одобрил проекта, интересен е подходът на националния съдия. Видно от Решение № 14420 от

²²¹ Виж в този смисъл Решение № 108 от 3.05.2017 г. по ад. № 95/2017 г. на АС – Стара Загора и Решение № 2761 от 7.03.2017 г. по ад. № 13784/2016 г., 5-чл. с-в, II колегия на ВАС.

30.12.2016 г. по а.д. № 6844/2016 г., VII отд., ВАС, този подход поставя редица въпроси, които не са решени изрично от законодателя на национално ниво, тъй като става въпрос за публично-правни обществени отношения. Поставя се въпросът **коя е основата за определяне на размера на финансовата корекция при административни актове, които са издадени преди влизане в сила на ЗУСЕСИФ²²²? Кой е приложимият материален закон – Методологията²²³ или ЗУСЕСИФ? Само финансовата подкрепа от ЕСИФ ли се отменя или заедно с националното съфинансиране?**

„Видно от чл. 1, ал. 1 ЗУСЕСИФ той има за предмет управлението на средствата от ЕСИФ, в т.ч. налагането на финансови корекции. Фактът, че законът има за предмет единствено средствата от европейските фондове е виден и от разпоредите на чл. 2, 3 и 6 ЗУСЕСИФ. Законът няма за предмет регламентирането на правоотношенията, възникващи по повод на националното съфинансиране на проектите, които получават безвъзмездна финансова помощ от ЕСИФ.

Наред с това дефиницията на „нередност“ – чл. 2 (37) Регламент № 1303/2013, съответно чл. 2 (7) Регламент № 1083/2006, визира единствено нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на правото на Съюза, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляването на неправилен разход в бюджета на Съюза, т.е. нередността по смисъла на тези разпоредби не визира нарушение, което има или би имало последица нанасянето на вреда на националното съфинансиране. В съответствие с тази дефиниция и с предмета на закона, чл. 70, ал. 1 ЗУСЕСИФ изрично сочи, че може да бъде отменена финансовата подкрепа със средствата от ЕСИФ. Член 71, ал. 1 ЗУСЕСИФ също изрично сочи, че чрез финансовите корекции се отменя предоставената финансова

²²² Към момента на налагане на финансовата корекция основата за определяне е изразходваната безвъзмездна финансова помощ по договора – европейско съфинансиране и национално.

²²³ Виж чл. 9, ал. 3 МОФК относно формулата, която УО е задължен да използва при определяне на финансовата корекция по пропорционалния метод. Респективно в чл. 8 относно диференциалния метод.

подкрепа от ЕСИФ или се намалява размерът на изразходваните средства – допустими разходи по проект, с цел да се постигне или възстанови ситуацията, при която всички разходи, сертифицирани пред Европейската комисия, са в съответствие с приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство.

От факта, че в разпоредбата на чл. 71, ал. 1 ЗУСЕСИФ е посочено, че целта на финансовата корекция е да се възстанови ситуацията, при която всички сертифицирани пред Комисията разходи са законосъобразни и от факта, че съгласно чл. 9, ал. 6 ЗУСЕСИФ сертифициращият орган удостоверява пред Комисията „законосъобразността и допустимостта на разходите, извършени при изпълнение на проекти, финансирани по програмите по чл. 3, ал. 2“ и съгласно чл. 126 (а) и (в) Регламент № 1303/2013 сертифициращият орган удостоверява пред Комисията, „пълнотата, точността и достоверността на отчетите, както и че разходите, вписани в счетоводните отчети, са в съответствие с приложимото право“ не може да се обоснове извод за приложимост на ЗУСЕСИФ и по отношение на националното съфинансиране на проектите по програмите по чл. 3, ал. 2 ЗУСЕСИФ.

Безспорно е, че съгласно чл. 143 (2) Регламент № 1303/2013 държавите членки извършват необходимите финансови корекции, които се изразяват в отмяната на целия или на част от публичния принос за дадена операция. Безспорно е, че съгласно чл. 2 (15) Регламент № 1303/2013 публичен разход е всеки публичен принос за финансирането на операции, източникът на които произхожда от бюджета на национален, регионален или местен публичен орган, от свързания с ЕСИФ бюджет на Съвета, от бюджета на публичноправни организации или от бюджета на сдружения на публични органи или публично правни организации. Безспорно е също, и без нарочно съществуваща правна норма, че тогава, когато един проект, финансиран от ЕСИФ, е съфинансиран и от държавния бюджет, по смисъла на чл. 42, ал. 1 ЗПФ, или от бюджет по смисъла на чл. 42, ал. 2 ЗПФ, и при неговото изпълнение е установена нередност, която има или би могла да има за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляването на неправомерен разход в бюджета на Съюза, такава вреда се нанася и на бюджета на съфинансиращия национален, регионален или местен публичен орган.

Но от тези безспорни нормативни регламентации и очевидни правни последици не може да се направи извод, че ръководителят на управляващия орган с акта си по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ е оправомощен да наложи финансова корекция и на средствата, представляващи национално съфинансиране. Вярно е, че разпоредбата на чл. 62 ЗПФ задължава органите, отговорни за финансовото управление на средствата от Европейския съюз, 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, но тази разпоредба по никакъв начин не е обвързана със ЗУСЕСИФ. Тя е едно законово пожелание, което докато не е конкретно обезпечено със законово установени правомощия на конкретен орган и ред, по който да се извършат „необходимите действия“ не може да обоснове правомощие на ръководителя на управляващия орган в производството по реда на ЗУСЕСИФ да налага финансова корекция и на националното съфинансиране, т.е. да направи ликвидно и изискуемо задължението на бенефициера за неполучаване/връщане на недължимо платени или неправомерно получени суми от националното съфинансиране.

Въпрос на национална политика е дали, на кои бенефициери и при какви условия ще се налагат финансови корекции върху частта от националното съфинансиране при допуснати нередности. Тази национална политика обаче не е намерила нормативно отражение нито в ЗУСЕСИФ, нито в ЗПФ, нито в друг действащ нормативен акт, който да установява приложимост на процедурата за налагане на финансови корекции по ЗУСЕСИФ и по отношение на средствата, предоставени от национално съфинансиране на проектите по чл. 3, ал. 2 ЗУСЕСИФ.

Визираното в Наредба № Н-3 нито има за предмет правомощие на органа по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ да установи по основание и размер финансова корекция и по отношение на националното съфинансиране, нито съдържа такива разпоредби. Напротив. Наредбата (чл. 39, ал. 1 и чл. 45, ал. 1) изрично установява, че дейностите по информационно и счетоводно отразяване на финансовите корекции се извършват въз основа на влязло в сила решение по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ.

С оглед на така съществуващата в националното право нормативна уредба и нерегламентирането от правото на ЕС на въпроса за налагането на финансови корекции на националното съфинансиране на проектите по чл. 3, ал. 2 ЗУСЕСИФ в производството по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ, ръководителят на Управляващия орган няма правомощие да определя финансова корекция и по отношение на разходите по проект, които представляват национално съфинансиране“.²²⁴

За съжаление все още няма твърда и константна съдебна практика и категоричен отговор на законодателя по поставените по-горе въпроси.

С оглед на това финансовата корекция се налага върху размера на предоставената от средствата на ЕСИФ финансова подкрепа, като в съответствие с етапа, на който нередността е открита, или се постановява връщане на предоставените средства в размера на наложената финансова корекция, или се намалява размерът на допустимите (верифицирани) разходи по проекта. Ето защо основата, върху която следва да бъде наложена финансовата корекция е единствено онази част от верифицираните разходи, които са финансирани от средства на ЕСИФ. Това е така, тъй като на верификация подлежат всички разходи, независимо от източника на финансиране, съгласно чл. 71, ал. 1 ЗУСЕСИФ. Финансовата корекция обаче може да се наложи само върху тази част от тях, която е финансирана от средства на ЕСИФ.²²⁵

Съгласно чл. 73 ЗУСЕСИФ финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта²²⁶. Преди издаването на

²²⁴ Подобен е подходът на националния съдия и в Решение № 400 от 12.01.2017 г. по ад. № 8135/2016 г., VII отд., ВАС; Решение № 2471 от 27.02.2017 г. по ад. № 13298/2016 г.

²²⁵ Решение № 473 от 16.01.2017 г. по ад. № 9161/2016 г., VII отд., ВАС; Решение № 219 от 1.01.2017 г. по ад. № 9165/2016 г., VII отд., ВАС; Решение № 9251 от 27.07.2016 г. по ад. № 6588/2016 г., VII отд., ВАС; Решение № 5964 от 26.09.2016 г. по ад. № 4909/2016 г. на АССГ, III отд., 7-ми състав; Решение № 1848/14.02.2017 г. по ад. № 10458/2015 г., VII отд., ВАС.

²²⁶ Оспорването не спира извършването на плащането: Определение № 6304 от 27.05.2016 г. по ад. № 4728/2016 г. на ВАС; Определение № 6362 от 30.05.2016 г. по ад. № 4584/2016 г. на ВАС; Определение № 6569 от 2.06.2016 г. по ад. № 6247/2016 г. на ВАС; Определение № 6865 от 8.06.2016 г. по ад. № 4964/2016 г. на ВАС.

решението за финансова корекция управляващият орган трябва да осигури възможност бенефициентът да представи в разумен срок, който не може да бъде по-кратък от две седмици, своите писмени възражения по основателността и размера на корекцията и при необходимост да приложи доказателства. Решението се издава в едномесечен срок от представянето на възраженията, като в неговите мотиви се обсъждат представените от бенефициента доказателства и направените от него възражения. Решението за финансова корекция може да се оспорва пред съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс, като при съдебното оспорване се прилагат съответно разпоредбите на чл. 27, ал. 3 и ал. 5–7 ЗУСЕСИФ.

УО отговарят за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмата, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, включително за извършването на финансови корекции. Ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган или оправомощено от него лице (чл. 9, ал. 5 ЗУСЕСИФ), съгласно закона за администрацията и АПК.

УО²²⁷ налага финансовата корекция – или в процеса по верификация, или по препоръка на СО²²⁸ или ОО. ОО препоръчва налагането на финансова корекция в резултат на извършена проверка – при одит на операциите или системен одит.

Съгласно чл. 73 ал. 1 и 4 ЗУСЕСИФ финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръково-

²²⁷ Въвежда ефективни мерки за предотвратяване, разкриване и предприемане на корективни действия по отношение на нередности по СКФ на ЕС и възстановяване на неправомерно платени суми; анализира всеки сигнал за нередност/случайна нередност; регистрира, администрира, докладва и проследява случаите на нередности; установява стриктен вътрешен контрол, който поспециално се изразява в подходящ контрол/надзор, преглед и разпределение на функциите.

²²⁸ СО може да задържи разход и да не го сертифицира към ЕК, ако има съмнения, че по съответния проект е реализиран пропуск, който следва да бъде коригиран чрез налагане на финансова корекция. СО е отговорен за администриране и докладване на нередности, възникнали на ниво СО. СО издава методически указания за третиране на нередности с оглед верификация/сертификация на разходи, както и възстановяване на средства по нередности.

дителя на управляващия орган, одобрил проекта, което може да се оспорва пред съд по реда на АПК, като при съдебното оспорване се прилагат съответно разпоредбите на чл. 27, ал. 3 и ал. 5 – 7. В разпоредбата на чл. 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ беше установено, преди промяната, че „при оспорването на индивидуалните административни актове държавните такси, които се събират за съдебните производства, са пропорционални и се определят като процент върху материалния интерес“. **В разпоредбата не бе предвидено изрично коя тарифа се прилага и какъв е процентът пропорционална такса, който се прилага. Неправилно, правно недопустимо и незаконосъобразно бе да се прилага по аналогия Тарифата за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс** във вр. с чл. 27, ал. 6 във вр. с § 10, ал. 2 от ПЗР на ЗУСЕСИФ и да се определя държавна такса възлизаща на 4 % върху стойността на финансовата корекция, която се определя по основание и размер с индивидуален административен акт, по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК и има правната характеристика на акт за установяване на публично държавно вземане²²⁹.

Основната функция на правораздаването, да защити гражданите и юридическите лица при нарушаване на правата им, може да бъде реализирана единствено чрез гарантиране на действителен достъп до правосъдие. Елемент от тази гаранция е и финансовата достъпност на съдебните услуги, защото заплащането на държавни такси е част от нормативно установения ред за упражняване на правото на съдебна защита. Следователно, съдебните такси не следва да са пречка за реализиране на конституционното право на съдебна защита.

Нормата на чл. 27, ал. 6 бе и в противоречие с разпоредбите на чл. 74, пар. 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, съгласно който държавите членки гарантират, че съществува *ефективна уредба за 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.

²²⁹ Виж Определение № 2363 от 1.03.2016 г. по ад. № 11622/2015 г., VII отд., ВАС и Определение № 8818 от 24.07.2016 г. по същото дело, с което е отхвърлено искането за преюдициално запитване до СЕС.

С прилагане на пропорционална такса по жалба срещу акт за определяне на финансова корекция на практика е ограничен достъпът до правосъдие и ефективна правна защита, при разглеждане на жалби срещу индивидуални административни актове. По силата на чл. 73 ал. 4 ЗУСЕСИФ, обжалването на решението на ръководителя на УО, подлежи на разглеждане по реда, установен в АПК. Следователно, по силата на тази препращаща правна норма и на основание чл. 12, ал. 3 АПК, за съдебното производство при обжалване на административни актове по съдебен ред по този кодекс, се събират държавни такси. Размерът обаче на таксата при образуване на административно производство е този, който е посочен съгласно т. 26, б. „б“ от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието. По жалби срещу административни актове се събира проста такса от юридически лица – 50 лева. След като чл. 73 ал. 4 ЗУСЕСИФ препраща към реда на АПК, жалбите срещу актовете, с които се налагат финансови корекции, следва да се преценяват като предявени жалби по този кодекс – АПК. Административното производство протича по реда на АПК, който в чл. 12 АПК прогласява **принцип на достъпност**. От изложеното следва, че Тарифата за държавните такси, които се събират от съдилищата по ГПК, е изцяло неприложима.

След изменението на чл. 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ (обн. ДВ, бр. 74 от 2016 г.) при оспорването на индивидуалните административни актове по този закон държавните такси, които се събират за съдебните производства, са пропорционални и са в размер 1 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. – таксата е в размер 4500 лв. За производства по частни жалби пред ВАС се събира пропорционална такса в размер 10 на сто от дължимата такса по изречение първо, но не по-малко от 100 лв. Бюджетните организации по смисъла на § 1, т. 5 от ДР на ЗПФ се освобождават от заплащане на държавни такси.

За решенията на УО, с които се налагат финансови корекции, са приложими основанията за оспорване, уредени в АПК. Съгласно чл. 146²³⁰ АПК това са:

²³⁰ Виж: Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева. Административ-

1. липса на компетентност;
2. неспазване на установената форма;
3. съществено нарушение на административнопроизводствени правила;
4. противоречие с материалноправни разпоредби;
5. несъответствие с целта на закона.

При условията и на основанията по чл. 99 АПК, размерът на определената с решението по чл. 73, ал. 1 финансова корекция може да бъде увеличен от ръководителя на УО и по предложение на сертифициращ или одитен орган. За възобновяването на производството се прилагат съответно сроковете и редът по глава седма от АПК (чл. 74 ЗУСЕСИФ).

Общата разпоредба, регламентираща **реда за установяване на публичните вземания, е чл. 166 ДОПК**, съгласно който установяването на публичните вземания се извършва по реда и от органа, определен в съответния закон. 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 АПК. Следователно актът, с който се установява по основание и размер финансовата корекция по нередност, има белезите на индивидуален административен акт/акт за установяване на публично държавно вземане по реда на чл. 166, ал. 2 ДОПК. Чрез извършването на финансови корекции се отменя предоставената финансова подкрепа със средства от ЕСИФ или се намалява размерът на изразходваните средства – допустими разходи по проект, с цел да се постигне или възстанови ситуацията, при която всички разходи, сертифицирани пред Европейската комисия, са в съответствие с приложимото европейско и национално законодателство. Т.е. предоставеният публичен ресурс се превръща в публично държавно вземане, което следва да се установи по основание и размер с индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК. За да възникне държавното вземане, е необходимо да има **налице изпълнително основание**, тъй като на основание чл. 165 ДОПК събирането на държавните и общинските публични вземания се

извършва въз основа на **влязъл в сила акт за установяване на съответното публично вземане**, издаден от компетентен орган, освен ако в закон не е установено друго. На основание и при условията на чл. 166, във вр. с чл. 162, ал. 2, т. 8 ДОПК, е необходимо да се издаде индивидуален административен акт (акт за установяване на публично вземане).

Съгласно чл. 75 ЗУСЕСИФ финансовите корекции, определени на бенефициенти по оперативните програми, финансирани от ЕФРР, ЕСФ и от КФ, са за сметка на бенефициентите. Финансовата корекция се извършва чрез доброволно изпълнение от страна на бенефициента или от следващо плащане по проекта, а когато това е неприложимо – чрез упражняване на права по дадените от бенефициента обезпечения по чл. 61, ал. 2 ЗУСЕСИФ, заедно с дължимите лихви за просрочие след изтичане на 14-дневния срок за доброволно изпълнение за ОП, съфинансирани от ЕФРР, ЕСФ и КФ, или на 30-дневния срок за програмите за Трансгранично сътрудничество по външните граници на ЕС по ред и начин, определени в нормативния акт по чл. 7, ал. 4, т. 4 ЗУСЕСИФ. Когато финансовите корекции, определени на бенефициенти – бюджетни организации по смисъла на § 1, т. 5 от ДР на ЗПФ, не са възстановени от съответния бенефициент, те подлежат на възстановяване от съответните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет, разпоредителите с бюджет по чл. 11, ал. 9 ЗПФ или от бюджетните организации по чл. 13, ал. 4 от същия закон, в чиято структура е бенефициентът, по ред и начин, определени в нормативния акт по чл. 7, ал. 4, т. 4 ЗУСЕСИФ. При невъзстановяване по реда на чл. 75, ал. 2 и 3 на финансови корекции, определени на бенефициенти – бюджетни организации, може да се приложи разпоредбата на чл. 106 ЗПФ²³¹.

След окончателното плащане по проект неизвършените финансови корекции са публично вземане съгласно чл. 162, ал. 2, т. 8 ДОПК (чл. 76 ЗУСЕСИФ)²³². Необходимият признак за властни-

²³¹ Съгласно чл. 106 ЗПФ подлежащи на отпускане трансфери за бюджетна организация може да се прихващат с подлежащите на възстановяване трансфери и безлихвени заеми от нея за съответните бюджети или сметки за средства от ЕС, доколкото със закон или с акт на Министерския съвет не е определено друго.

²³² Решение № 1128 от 21.01.2017 г. по ад. № 9183/2016 г., VII отд., ВАС.

ческия характер на волеизявлението е това, че едностранно поражда права и задължения за трети лица, независимо от тяхната воля – чл. 21 АПК. Допълнителен признак съставлява непосредствената му принудителна изпълняемост, съгласно чл. 76, вр. с чл. 268 АПК. Съгласно чл. 269 АПК публичните вземания, породени от изпълнителни основания по чл. 268 АПК се изпълняват по реда на ДОПК.

За да започне принудително събиране на публичното вземане, е необходимо:

- вземането да е **ликвидно и изискуемо**, т.е. да е определено по вид, основание и размер, т.е. наличие на изпълняемо право;
- **вземането да е безспорно**;
- **да има наличие на изпълнителен титул**, което материализира подлежащото на изпълнение задължение;
- **вземането да не е разсрочено или отсрочено**;
- **длъжникът да е изпаднал в забава**;
- **да е изпратена покана за доброволно изпълнение**.

Чл. 209, ал. 2 ДОПК установява изпълнителните основания, въз основа на които може да започне принудително изпълнение на публични задължения. **Основание за събиране е влязъл в сила акт, чрез който е установено съответното публично вземане, и който е издаден от компетентен орган. Сред изпълнителните основания обаче не е посочен изрично актът по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ.**

„Въпросът за установяването на вземанията за неправомерно изразходвани средства по европейски програми е от значение за принудителното изпълнение на същите, предвид обстоятелството, че в хода на установителните производства се издават актове, с които се установяват държавни вземания и като такива са необходима предпоставка за тяхното изпълнение. По отношение на частните държавни вземания, законодателят е постановил същите да се установяват с акт за частно държавно вземане, който се издава от изпълнителния директор на НАП или оправомощен от него служител, в изпълнение на правомощията на НАП по чл. 3, ал. 8 ЗНАП. Актът за частно държавно вземане е основание за издаване на заповед за незабавно изпълнение по чл. 418 ГПК и изпълнителен лист, който е изпълнителен титул за принудителното изпълнение по реда на ГПК на частното държавно вземане.

Следва да се има предвид, че със ЗУСЕСИФ неизвършените финансови корекции са публично вземане и като такива се установяват и събират по реда на ДОПК. Съгласно §9 от ПДР на ЗУСЕСИФ започналите и недовършени до влизането в сила на закона производства се довършват по досегашния ред, поради което и към момента относно финансови нередности със средства от ЕСИФ продължават производства за установяване и събиране на частни държавни вземания, предвид регламентацията на чл. 162 ДОПК и чл. 3 ЗНАП.

Предвид изложеното установяването и възстановяването на неправомерно разходваните европейски средства се осъществява в различни производства от различни компетентни органи, в зависимост от характера на вземанията, като след приемането на ЗУСЕСИФ, установяването на вземанията ще се извършва единствено по реда за установяване на публични вземания с акт за публично вземане²³³.

В случай че наложените финансови корекции не подлежат на възстановяване от бенефициерите на основание чл. 63 ЗПФ: „В случай на наложени финансови корекции, когато не подлежат на възстановяване от бенефициентите и източникът на изплатените недопустими разходи са сметките за средствата от Европейския съюз, те се възстановяват в рамките на бюджетната година към тези сметки от бюджета на първостепенния разпоредител с бюджет, в чиято структура е органът за финансово управление на съответната програма/механизъм, доколкото със закон или с акт на Министерския съвет не е определено друго“.

Ако проектите се оттеглят от финансиране със средства от ЕС, то се прилага чл. 64 ЗПФ: „(1) В случаите, когато проекти се оттеглят от финансиране със средства от Европейския съюз, органът за финансово управление на съответната програма/механизъм преустановява плащанията, като изплатените недопустими разходи за тези проекти са за сметка на разпоредителя с бюджет, в чиято структура е органът.

²³³ **Иванова, П.** Правен режим на установяването и събирането на финансови нередности със средства от Европейски програми. – В: Предиизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ, 2016, с. 278–279.

(2) Сумите по ал. 1 се възстановяват от бюджета на първостепенния разпоредител с бюджет, в чиято структура е органът, по съответната сметка за средства от Европейския съюз или по съответния бюджет, от които са получени.

(3) Необходимият финансов ресурс за финализирането на проектите по ал. 1 се осигурява от бюджета на първостепенния разпоредител с бюджет, в чиято структура е органът за финансово управление на съответната програма/механизъм, в рамките на средносрочната бюджетна прогноза. Тази разпоредба се прилага, доколкото не е налице прекратяване на договора или не са предприети процедури за прекратяване на договора.

(4) Алинеи 1 – 3 се прилагат, доколкото със закон или с акт на Министерския съвет не е предвидено друго“.

В Определение № 3544/22.03.2017 г. по а.д. № 14137/2016 г., 5-чл. с-в, II колегия на ВАС се преодолява създалата се противоречива съдебна практика във връзка със суспензивния ефект на жалбата срещу решение за налагане на финансова корекция. „Петчленният състав се обедини около становището **за допуснато по закон предварително изпълнение на акта за налагане на финансова корекция при следните съображения от правна страна:** Съгласно чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта, което може да се оспори по реда на АПК.

ЗУСЕСИФ, в частта относно актовете за налагане на финансова корекция, не борава с понятията „предварително изпълнение на акта“, „спиране на допуснатото предварително изпълнение на акта“. Изводът досежно допуснатото по закон предварително изпълнение на акта за налагане на финансова корекция се прави на база проследяване на нормативната регламентация на тази специфична материя при съобразяване на особения характер на процедурата по отпускане на средства за финансиране по програми от ЕСИФ: Правната доктрина и съдебната практика са еднопосочни, че изпълнително основание може да бъде влязъл в сила административен акт (съдебно решение или споразумение) или административен акт, който не е влязъл в сила, но по отношение на който е допус-

нато предварително изпълнение. Предварителното изпълнение може да бъде допуснато по силата на закона, с акт на административния орган с правно основание чл. 60 АПК или с определение на съда при предпоставките на чл. 167 АПК.

В производствата по налагане на финансова корекция се прави възражение за предприето изпълнение от страна на управляващия орган, без акта, с който се налага корекцията да е влязъл в сила. Стои въпросът: ЗУСЕСИФ как разрешава въпроса с изпълнението на актовете за налагане на ФК? Петчленният състав на ВАС приема, че по отношение на всяка процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ – средства от ЕСИФ, следва на първо място да се констатира дали същата е приключила с окончателно плащане по договора за БФП или процедурата е „жива“. Член 75 и чл. 76 ЗУСЕСИФ правят това разграничение.

Извеждат се два варианта:

А. При „жива“ процедура: Лицето отправя искане за плащане след извършени разходи и представяне на относими, допустими и необходими за доказването им доказателства (чл. 55 и сл. ЗУСЕСИФ). УО прави проверка за допустимост на разходите в качеството си на верифициращ орган в 90-дневен срок и извършва плащане на верифицираните разходи. При финансова корекция, размерът на сумата по корекцията се приспада от разходите, които органът заплаща. Съгласно чл. 75, ал. 2 ЗУСЕСИФ УО извършва плащане на верифицираните разходи като прихваща размера на ФК. Обжалването на акта за налагане на ФК не спира плащането. И тъй като плащането е на сумата, равна на верифицираните разходи минус размера на ФК и цялата процедура по плащане и прихващане не спира въпреки обжалването, ЗУСЕСИФ въвежда специфичен механизъм, при който актът за налагане на ФК се изпълнява без решението за налагане на ФК да е влязло в сила (или независимо дали е влязло в сила). Движещо е искането за плащане и 90-дневния срок за верифициране на разходите и изплащането им. Органът извършва проверка за допустимост на разходите и заплаща сумата по тях, но е длъжен, при наложена ФК да приспадне сумата по ФК от сумата, определена като размер допустими разходи, преди да извърши плащането. На практика, дори и голяма част от съдебната практика до този момент да беше ориентирана

в насока становището, че ЗУСЕСИФ не допуска предварително изпълнение по закон, органът изпълнява в срока за плащане на верифицираните разходи. Изпълнението на акта, с който се налага корекция, преди същият да е влязъл в сила, е свързано с нормативната забрана УО да извърши плащане на средства, за които е установена „нередност“. По смисъла на Регламент /ЕС/ 2016/568 на Комисията от 29.01.2016 г. и Регламент /ЕС/№ 2013/1303 изплатена сума от УО към бенефициер при констатирана нередност се явява неправомерно платена и държавата членка отговаря за възстановяване на тази сума към бюджета на Съюза.

Горното обосновава извод, че в процедурата по предоставяне на безвъзмездна финансова помощ – средства от ЕСИФ, паралелно се развиват производства по верифициране на допустими разходи и сертифициране на същите, необходими за възстановяване на действително направените и платени вече от бенефициерите разходи. Сумата, определена като размер на ФК, се приспада от УО от размера на верифицираните разходи, като плащането не се влияе от факта на обжалване на акта за налагане на корекцията. Така регламентираният механизъм на извършване и възстановяване на разходите налага извод за допуснатото по закон предварително изпълнение на акта, с който се определя финансова корекция. ФК се налага върху определените като допустими разходи, но изплащането на сумата след констатиране на „нередност“ от УО представлява „неправомерно плащане“. В тази насока, разходът остава за сметка на бенефициера и не му се възстановява, докато не влезе в сила съдебен акт, с който да се установи липса на „нередност“ или актът за налагане на ФК не се отмени от съда на друго основание и въпросът се реши по същество.

Б. При процедура, приключила с окончателно плащане: Тук не може да се извърши това своеобразно прихващане, поради което регламентът е друг. Член 76 ЗУСЕСИФ препраща към публичните вземания по чл. 162, ал. 2, т. 8 ДОПК. Съгласно чл. 165 ДОПК, събирането на държавните и общинските публични вземания се извършва въз основа на влязъл в сила акт за установяване на съответното публично вземане, издаден от компетентен орган, освен ако в закон е установено друго. Тук също може да се мисли в два аспекта: 1. ДОПК изисква изпълнително основание да е

влязъл в сила акт за налагане на ФК. Специалният ЗУСЕСИФ не предвижда предварително изпълнение по закон. 2. ДОПК изисква изпълнително основание да е влязъл в сила акт за налагане на ФК. Специалният ЗУСЕСИФ предвижда предварително изпълнение по закон. Във втория случай предприетите действия от органа по изпълнение ще са въз основа на налично правно основание – не-влязъл в сила акт за налагане на ФК, по отношение на който ЗУСЕСИФ допуска предварително изпълнение. Настоящият петчленен състав на ВАС се обединява около второто тълкуване.

В действителност, допускането на предварителното изпълнение е изключение от принципа, че следва да се изпълняват само влезли в сила актове, поради което и регламентирането му следва да бъде точно и да не се прави разширително тълкуване. В случая съдебният състав излага становище за точно тълкуване на нормите на ЗУСЕСИФ и приложимите Регламенти в контекста на нормативната уредба на правомощията на Управляващите органи и характера на процедурата по предоставяне на БФП.

Предвид тази уредба, и в защита правните интереси на всяка от страните по спора, е да се приеме, че ЗУСЕСИФ допуска предварително изпълнение по закон на актовете за налагане на ФК, като споровете с искане за спиране на така допуснатото по закон предварително изпълнение следва да се разглеждат по същество.

Предвид направеният по-горе извод, че предварителното изпълнение в случая е допуснато *ex lege*, се прави и следващият – съдебното оспорване на решението, с което е определена финансовата корекция няма суспензивен ефект.

По отношение на възражението на частния жалбоподател, че аргумент в насока суспензивния ефект на жалбата е разпоредбата на чл. 39, ал. 1 от Наредба № Н-3: Твърди се, че видно от текста на нормата вземането за финансова корекция ще се явява установено по основание и размер, и ще има характеристиките на ликвидно и изискуемо вземане, подлежащо на изпълнение едва след влизане в сила на акта, с който се налага.

Настоящият петчленен състав на ВАС не приема това възражение. Разпоредбата касае въвеждане на информация в ИСУН и в счетоводната система, като изискването е за въвеждане на информацията по посочените показатели едва след влизане в сила

на акта за налагане на финансова корекция. Чл. 39, ал. 1 от посочената наредба не може да се тълкува разширително и така да се прилага и по отношение на изпълнението на тези актове с оглед събиране на сумите.

Правилен е изводът на тричленния състав на ВАС, че налагането на финансова корекция е нормативно установено правомощие, осъществявано от държавата членка на ЕС, посредством нейни органи, при установени в закон условия и същото има за пряка цел защитата на публичния принос на общността спрямо отделната операция (проект), който е застрашен или увреден от допуснатата нередност.

В съответствие с разпоредбата на чл. 166, ал. 4 във вр. с ал. 2 АПК, за да е налице основание за уважаване на искането, оспорващият трябва да представи доказателства за твърдението, че предварителното изпълнение на акта би могло да му причини значителна или трудно поправима вреда.

В тежест на молителя е да докаже трудно поправимата или значителна вреда, като същата следва да е противопоставима на защитения от закона обществен интерес.

При прилагането на цитираната норма съдът съобразява, че трябва да се прецени дали защитата на частния интерес може да бъде противопоставима на обществения интерес и да го преодолява. Сочените от оспорващия доводи за финансовото състояние на бенефициера, не обосновават извод за наличие на основание за спиране на допуснатото предварително изпълнение. Вредите, които жалбоподателят твърди, че биха били причинени от предварителното изпълнение на оспорената заповед, касаят единствено парично плащане и не следва да се определят нито като значителни, нито като труднопоправими. Финансовите затруднения на бенефициера не представляват значителна и труднопоправима вреда, противопоставима на обществения интерес“.

Редът за възстановяване на дължимите суми и надплатени средства е установен в чл. 126, б. „з“ от Регламент № 1303/2013 г. Така Сертифициращият орган на дадена оперативна програма отговаря за воденето на счетоводство на сумите, подлежащи на събиране, и на сумите, оттеглени в резултат на отмяната на целия или на част от приноса за дадена операция. Събраните суми се внасят повторно в

бюджета на Съюза преди приключването на оперативната програма, като се приспадат от следващия отчет за разходите.

В заключение, с оглед на изложеното по-горе, считам, че следва да е налице **фактическият състав** на нередност, при това регистрирана по смисъла на Наредбата за администриране на нередности по ЕСИФ²³⁴, **за да бъде наложена финансова корекция чрез едностранно властническо волеизявление**, материализирано в индивидуален административен акт, издаден от ръководителя на УО по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ, **с който да бъде отнета незаконно придобитата облага** по смисъла на чл. 4 от Регламент №2988/1995. Установяването на нередността е един вид предварително условие за издаване на ИАА. Това е така, защото ако няма нередност, няма и недължимо получена сума от страна на бенефициера, която следва да се възстанови в бюджета. С други думи – липсва ли незаконосъобразно предоставяне на средства, представляващи недопустим разход, липсва и вреда, която е нанесена на бюджета и следователно липсва необходимост да се поправят/ коригират изплатените средства.

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

Най-общо въпросът относно участието на финансовите и кредитните институции се свежда до следното:

– при усвояването на средствата от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране **в етапа на изпълнение на административните договори/заповеди за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, първо бенефициерът плаща на изпълнителите на дейностите по проекта, избрани при спазване на действащото законодателство в областта на обществените поръчки, а след това средствата му се възстановяват от УО на**

²³⁴ Респективно Наредбата за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕС.

оперативната програма чрез изградения механизъм за получаване, разходване и отчитане на средствата от ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране;

– **необходимо е ползването на експертизата на финансовите и кредитните институции на всеки един етап от проектния цикъл.**²³⁵

Изпълнението на договора/заповедта за БФП следва да бъде обезпечено и планирано още при подготовката на проектното предложение и в хода на изпълнението на договора/заповедта за БФП с определени източници на финансиране, които да осигурят наличен финансов ресурс за текущи плащания, недопустими и непредвидени разходи, и съфинансиране в рамките на определен период от време.

Следователно усвояването на средствата от ЕСИФ не би могло да се реализира без активното участие и използване на опита на различни финансови и кредитни институции в хода на изпълнението на проекти и ОП. Не на последно място следва да се отбележи, че необходимото национално съфинансиране по ОП се осигурява чрез държавния и общинските бюджети, както и чрез бюджетите на различните видове получатели на БФП. Глава V, раздел II от ЗПФ урежда финансовите взаимоотношения при управлението на средствата от ЕС и на други международни програми и договори. В Глава XI на Закона е уреден режимът на сметките за средствата от ЕС. Българска народна банка участва в процеса заедно с кредитните институции, съгласно действащото законодателство.

Имайки предвид, освен всичко изложено по-горе, че средствата по Многогодишната финансова рамка относно разходите по политиката на сближаване на ЕС са значително намалени, необходимо е възможностите, които предоставят финансовите инструменти да бъдат използвани по-ефективно в съчетание с БФП. Ето защо в програмния период 2007–2013 г. и програмен период

²³⁵ За ролята на финансовите и кредитните институции в системата на ЕСИФ през периода 2007–2013 г. виж **Големинова, С.** 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 и *Общество и право*, 2012, № 10, с. 53–70.

2014–2020 г. бяха разработени нови форми на финансиране на инвестициите, при които традиционното финансиране, основано на безвъзмездни средства, се застъпва в по-малка степен, за сметка на иновационни методи, съчетаващи безвъзмездни средства и заеми с участието на финансови и кредитни институции. Става въпрос за финансовите инструменти, които помагат да бъдат създадени револвиращи форми на финансиране, което повишава устойчивостта им в дългосрочен план.

Във Финансовия регламент в Дял VIII е уреден режимът на финансовите инструменти (чл. 139–140).

През настоящия програмен период, общият Регламент (ЕС) № 1303/2013 има самостоятелен дял IV, посветен на финансовите инструменти (чл. 37–46). Съгласно чл. 37, ал. 1 ЕСИФ могат да бъдат използвани за подкрепа на финансови инструменти **по една или повече програми**, включително когато са организирани чрез **фондове на фондове**, с цел да допринесат за постигането на специфичните цели, определени по даден приоритет. Финансовите инструменти се използват за подкрепа на инвестиции, които се очаква да бъдат финансово жизнеспособни, но не могат да генерират достатъчно финансиране от пазарни източници. Когато се прилага настоящият дял, управляващите органи, организациите, изпълняващи фондове на фондове и организациите, управляващи финансовите инструменти спазват приложимото право, по-специално отнасящото се за държавната помощ и обществените поръчки“.

По мнение на Европейската сметна палата финансовите инструменти все по-често се използват за предоставяне на финансова помощ от бюджета на ЕС под формата на заеми, гаранции и капиталови инвестиции. При определени условия те могат да представляват по-добър начин за изразходване на публичните средства, тъй като предлагат две конкретни предимства: **мобилизирание на допълнителни частни и публични средства за допълване на първоначалното публично финансиране и повторно използване на същите средства в рамките на няколко цикъла**. „Финансовите инструменти представляват механизъм за предоставяне на финансова помощ от бюджета на ЕС. Финансовата подкрепа, предоставена на крайните получатели чрез финансовите инструменти, може да бъде **под формата на заеми, гаран-**

ции и инвестиции в дялово участие. Ако се използват добре, финансовите инструменти имат следните две конкретни предимства в сравнение с БФП: възможност за използване на лостов механизъм по отношение на публичните средства (т.е. мобилизиране на допълнителни публични и частни средства за допълване на първоначалното публично финансиране); както и револвиращ характер на предоставения капитал (т.е. неколккратно използване на едни и същи средства)²³⁶. Финансовите инструменти могат да обхващат пазарно финансиране – през финансови посредници; да адресират затруднен достъп до финансиране; да включват дългово – заемен капитал (напр. гаранционен фонд); дялово – инвестиция в капитала (напр. фонд за рискови инвестиции) финансиране.

Основна роля в разработването и прилагането на финансовите инструменти и финансовия инженеринг в областта на политиката на сближаване и общата селскостопанска политика, както през стария, така и през настоящия програмен период играе Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). Тя пряко участва в процеса на управление на средствата от ЕС по линия на ЕСИФ и Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ). Нейният правен статут е установен в чл. 308–309ДФЕС, Протокол № 5 за Устава на ЕИБ.

ЕИБ имаше и има активно участие в изграждане на инструментите за финансов инженеринг в държавите членки и в техническата помощ при подготовката и съдействие при изпълнението от страна на бенефициерите и УО на ОП на големи инфраструктурни проекти.²³⁷

Съгласно чл. 4, ал. 2 и чл. 5 ЗУСЕСИФ Безвъзмездната финансова помощ може да се предоставя и в комбинация с другите форми за финансова подкрепа – награди, възстановима помощ **или финансови инструменти.** Финансовите инструменти, финансирани със средства от ЕСИФ, с изключение на тези по чл. 39 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, се изпълняват чрез Фонд на фон-

²³⁶ Специален доклад на ЕСП „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007–2013 г.“.

²³⁷ Повече за трите инициативи и приложението им в България виж на <http://zdrasti.info/rolya-na-finansovite-i-kreditnite-institucii-pri-upravlението.html> и на http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/instruments/jaspers_bg.cfm.

довете. Фондът на фондовете се създава като обособен финансов ресурс от програмите по чл. 3, ал. 2 ЗУСЕСИФ и се управлява въз основа на финансово споразумение, сключено между ръководителя на УО на съответната програма и лицето, управляващо Фонда на фондовете. Банковото обслужване на лицето, управляващо Фонда на фондовете, се извършва от Българската народна банка. Лицето, управляващо Фонда се определя от МС. Разпоредбата на чл. 153, ал. 8 ЗПФ се прилага за лицето, което управлява Фонда, както и за други юридически лица, които са контролирани от държавата и на които по силата на нормативен акт е възложено подобно управление на средства от ЕС и банковото им обслужване се извършва от БНБ“.

На основание на чл. 5 ЗУСЕСИФ бе създаден „Фонд мениджър на финансовите инструменти в България“ ЕАД. Той е създаден от Министерски съвет като специализирано държавно търговско дружество за управление на финансовите инструменти, предвидени за изпълнение на програмите, съфинансирани от ЕСИФ: ОП „Развитие на човешките ресурси“, ОП „Иновации и конкурентоспособност“, ОП „Региони в растеж“, ОП „Околна среда“, Програма за развитие на селските райони и ОП за морско дело и рибарство. Тоест на практика пет ОП имат синергия между БФП и финансови инструменти и има една ОП, която функционира изцяло като финансов инструмент, а именно ОП **„Инициатива за малки и средни предприятия“ 2014–2020**²³⁸. Съгласно § 1, т. 7 от ДР на ЗУСЕСИФ „Финансови инструменти“ е понятие по смисъла на чл. 2, т. 11 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. А съгласно т. 2 „Възстановима помощ“ са финансови средства, предоставени на бенефициент при условие за възстановяване без лихви върху средствата“.

²³⁸ http://www.opcompetitiveness.bg/module3.php?menu_id=376 посетена на 30.09.2016 г.

Таблица 6

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

В заключение, в споменатия по-горе доклад на ЕСП се посочва, че:

„Общото заключение на Сметната палата е, че финансовата подкрепа, предоставена на крайните получатели чрез финансови инструменти предлага съществени предимства в сравнение с безвъзмездната финансова помощ, тъй като всяко еврофинансиране при финансовите инструменти по принцип може да се използва повече от веднъж. Освен това, фактът, че заемите трябва да бъдат погасени, а гаранциите трябва да бъдат освободени или върнати (в случая с капиталовите инвестиции), следва да влияе на поведението на крайните получатели и да води до по-добро използване на публичните средства и до по-малка вероятност крайните получатели да станат зависими от публична подкрепа“.

Що се отнася до ЕФСИ, то той е основен елемент от „Плана за инвестиции за Европа“, предназначен да стимулира икономическия растеж и конкурентоспособността в дългосрочен план. Целта на фонда е използването на публично финансиране, включително

от бюджета на ЕС, за мобилизиране на частни инвестиции. Фондът представлява отделно и прозрачно образувание и отделна сметка, управлявана от ЕИБ. Той е създаден с Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 г. за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 – Европейски фонд за стратегически инвестиции²³⁹. В него се установяват правилата и се предвиждат бюджетните средства за първите две части на „Плана за инвестиции за Европа“: Европейски фонд за стратегически инвестиции; Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси, при което се включва и създаването на Европейския портал за инвестиционни проекти. Правилата се въвеждат от ЕК и ЕИБ.

Що се отнася до инициативата за малки и средни предприятия²⁴⁰, следва да се отбележи, че тя е съвместен финансов инструмент на ЕК и Групата на ЕИБ (Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд). В момента тази инициатива се изпълнява в България, Финландия, Малта и Испания.

В заключение, в доклада на ЕСП се посочва, че през периода 2014–2020 г. за ЕК²⁴¹ и ЕИБ ще бъде изключително важно да координират ефективно използването на финансираните от бюджета на ЕС финансови инструменти със споделено или централно управление с ЕФСИ. Само тогава финансовите инструменти към бюджета на ЕС ще имат най-ефективен принос към изключително необходимите инфраструктурни инвестиции в ЕС. В продължение на казаното, считам, че ролята на ЕФСИ ще нараства, особено за регионите, които се ползват от ЕСИФ, имайки предвид, новите предизвикателства, пред които е изправен ЕС, ще доведе до намаляване на средствата по кохезионната политика и следва да се

²³⁹ ОВ L, 169, 1, 1.7.2015 г., с. 1.

²⁴⁰ Виж повече за инициативата на: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/sme_initiative/ посетена на 30.09.2016 г.

²⁴¹ Виж доклада „European Structural and Investment Funds and European Fund for Strategic Investments complementarities: Ensuring coordination, synergies and complementarity“.

Финансови правни отношения в системата на управление... 253

търсят други източници за финансиране. В това отношение, на-
трупаната експертиза на ЕИБ при изпълнението на инициативите
JASPERS, JEREMIE и JESSICA ще е от огромно значение. Тази
теза се потвърждава и от намеренията на ЕК, а именно ЕФСИ да
бъде подсилен и да продължи своята дейност след първоначалния
тригодишен период²⁴².

3.2. ЕСИФ и ЕФСИ

В таблицата²⁴³ по-долу са представени някои прилики и раз-
лики между ЕСИФ и ЕФСИ.

Таблица 7

	ЕСИФ	ЕФСИ
Цели на полити- ката	Растеж и работни места в съответствие със стратеги- ята „Европа 2020“. Основната цел е да се адресират регионалните различия, да се изпълнят целите на кохезионната политика при отчитане на развитието на последната в хода на повече от 50 години. Възприема се като механизъм за преразпределение на средства между държавите членки.	Растеж и работни места в съответствие със стратегията „Европа 2020“. Чисто нов инструмент, който адресира недостига на инвестиции, генериран в резултат на неотдавнашната финансова ситуация. Възприема се като механизъм със стабилизиращи и/или контрациклични функции на фона на високата безработица и ниски инвестиции.
Структура	Напълно съответства на термина „фонд“, тъй като представлява ясно дефинирана сума в рамките на бюджета на ЕС.	Инструмент за разпределяне на риска, подкрепян от гаранция от ЕС и гаранционен фонд на ЕС, който позволява на БНБ да финансира проекти с по-висок рисков профил

²⁴² Виж информационния документ „План за инвестиции за Европа: една година от създаването на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ).“

²⁴³ Източник: Sioliou, M. K., B. Field, E. K. Ottersten, O. Debande. Preliminary Observations on the regional dimension of the Investment Plan for Europe

		от онези, които обичайно отговарят на условията за финансиране. Не представлява „фонд“.
Управление	По същество става дума за споделено управление с държавата членка съгласно действащото законодателство. ²⁴³	Управлява се от Управителен съвет (включващ представители на ЕИБ и ЕК) и Инвестиционен комитет (състоящ се от експерти). ЕФСИ се прилага от Групата на ЕИБ. Инфраструктурният и иновационен прозорец се управляват от ЕИБ, а прозорецът за малки и средни предприятия – от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ).
Финансови продукти и допустимост	Финансовите средства са географски разграничени, в съответствие с регионалните потребности в ЕС и се определят съгласно многогодишната финансова рамка 2014–2020 г. на бюджета на ЕС. Подробните правила за допустимост по ЕСИФ се определят от държавата членка в съответствие с програмните документи, като принципът на допълняемост гарантира, че средствата от ЕСИФ не заместват националните такива. ЕСИФ предоставя средства предимно посредством грантове, и в по-малка степен – посредством финансови инструменти.	ЕФСИ има за цел да отговори на потребността от инвестиции, чийто обем е ограничен поради кризата. ЕФСИ цели да постигне ефекта на финансовия лост с частни средства. ЕФСИ подкрепя широк набор от финансови продукти, за да отговори по-добре на потребностите на индивидуалните инвестиционни проекти. Ключовите критерии за допустимост са допълняемост и по-висок рисков профил, отколкото са обичайните дейности на ЕИБ. Допълняемостта се оценява посредством ползите от проекта, докато по-високият рисков профил покрива не само финансовите аспекти на операцията, но

²⁴⁴ ДФЕС, Финансовия регламент и Регламент (ЕС) № 1303/2013.

	Неотдавна проведените реформи на Кохезионната политика включват ускоряване на прилагането (удвояване) на финансовите инструменти. Периодът на изпълнение е 2014–2020.	също и предтърговския етап на проекта, като може да включва и рискове от друго естество (строителен риск и т.н.). За момента ЕИБ има ограничен капацитет за финансирането на проекти с по-висок риск (т.нар. „специални операции“). Очаква се, че ЕФСИ ще доведе до 400% ръст в тези операции. Финансовите продукти са предмет на политиките за оценяване на риска на ЕИБ. Макар регулаторната среда да изисква коригиране на проектния микс по отношение на сектори и държави въз основа на текущ мониторинг на развитието на пазарните условия в държавите членки, реално няма фиксирани горни прагове по държави и/или региони. Периодът на прилагане е 2015–2020 г.
--	--	--

Регулаторната рамка предвижда ЕСИФ като допълнителен източник на финансиране за проекти, допустими по ЕФСИ, при условие, че проектите отговарят на условията и на регулаторните изисквания за съответните инструменти/фондове, като ЕК следва да предостави насоки, така че да се гарантира, че комбинираното използване на инструментите на Съюза с финансиране от ЕИБ при гаранция от ЕС позволява подходящо ниво на допълняемост и синергия.

3.3. Заключение

България се опитва да се възползва в максимална степен от възможностите, които предоставят финансовите инструменти.

Тенденцията²⁴⁵ за следващия програмен период по отношение на кохезионните държави членки е да се комбинира грантовото финансиране (БФП) на публичните инвестиции с финансовите инструменти по ЕСИФ и ЕФСИ.²⁴⁶ Т. нар. *blending* ще бъде средството за постигане на тези цели и то ще бъде заложено при преговорите по МФР за следващия програмен период. В това отношение е необходимо по-рано да се научим да познаваме и използваме ефективно финансовите инструменти, както в теорията, така и в практиката.

²⁴⁵ <http://www.cvent.com/events/regional-transport-investment-conference/event-summary-5e3ebb53d8e34d4d85eaadaa44a13e16.aspx?ct=1bf06c7b-d252-48e2-8a13-eb64a1eff7f3>. Страницата е посетена на 24.03.2017 г.

²⁴⁶ За повече информация вж. на https://ec.europa.eu/europeaid/policies/innovative-financial-instruments-blending_en. Страницата е посетена на 27.03.2017 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Надграждането на съществуващата институционална рамка бе първото условие за успешния преход от програмен период 2007–2013 г. към програмен период 2014–2020 г. Както става ясно, европейският модел на управление на средствата е различен в различните държави членки. Анализът на международния опит показва, че не съществува уникално най-добро решение в ЕС относно планиране на предизвикателствата, партньорството и изпълнението на ОП – държавите членки с почти еднаква големина и историческо развитие са избрали различни системи. В страните от Централна и Източна Европа централизацията на администрацията, която управлява и координира управлението на средствата от ЕС на правителствено ниво (централизиране на управляващите органи), се очертава като „по-предпочитан“ и по-успешен модел. В икономики с ефективно действащи институции, средствата от фондовете на ЕС са ефикасно и ефективно усвоени. Там където министърът на финансите е в центъра на системата, има най-силна връзка между бюджета, публичните национални финанси и средствата от ЕС.

В резултат на натрупания опит, Република България пристъпи към цялостна кодификация на обществените отношения, които са предмет на настоящото изследване от гледна точка на правната рамка.

Имайки предвид, че преговорите за МФР и бъдещата кохезионна политика²⁴⁷ за новия програмен период 2021–2027 г. ще бъдат сред най-горещите теми в Брюксел по време на Председателството на Съвета на ЕС на Република България през 2018 г., то настоящото изследване имаше за цел да открие как функционира системата, тъй като системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране е част от финансовата си-

247 Виж доклад на John Bachtler, Joaquim Oliveira Martins, Peter Wostner, Piotr Zuber „Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth“ достъпен на: <http://www.regionalstudies.org/news/article/towards-cohesion-policy-4.0-structural-transformation-and-inclusive-growth> посетена на 22 юни 2017 г.

стема на ЕС, респ. на държавата членка. В момента се обсъжда и седмия доклад за кохезионната политика²⁴⁸. Това обстоятелство поставя редица предизвикателства пред националното правителство и парламент, имайки предвид икономическа криза в ЕС, както и излизането на Великобритания от него. Едно е сигурно – кохезионната политика на ЕС ще бъде използвана като инструмент за развитие на кохезионните държави членки и през новия програмен период, като се засили използването на чисто пазарни механизми като разновидностите на финансовите инструменти в съчетание с БФП.

В заключение, тематиката на настоящето изследване е в процес на непрекъснато развитие и не би могло да бъдат обхванати детайлно всички нейни аспекти. Динамичността на процесите, включително и събитията, които се случват на ниво ЕС, позволяват същевременно в близко бъдеще да бъде изследвана системата отново, с оглед на новите тенденции, за част от които бе споменато и в настоящото изследване.

248 Виж на:

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/7th-cohesion-forum посетена на 26 юни 2017 г.

БИБЛИОГРАФИЯ

На кирилица:

Александрова, И. Някои въпроси, свързани с приложението на норми, регулиращи подпомагането по схеми и мерки по общата селскостопанска политика, разрешени в съдебната практика. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. Сборник с доклади. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016.

Ангелов, А. С. Финансово право на НРБ. Учебник за студентите от ЮФ. 4 прераб. изд. С.: СУ, 1975.

Бакърджиева, А., В. Станчева, Д. Георгиев, Ж. Попова, И. Шипкова, К. Николов, П. Първанов, Р. Иванова, С. Нейков, Ф. Майерс. Основи на европейската интеграция. Сборник лекции за следдипломен курс. С.: Център за европейски изследвания, 1998.

Бучкова, П. Административният договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. С.: 2012.

Герджиков, О. Дренки, ненки и партенки има, но заменки – няма. // в-к „24 часа“.

Голева П. Договорът в административното право. // Административно правосъдие, 2005, № 2.

Големинова, С. Правен режим на държавните помощи и оперативните програми на България. // Правен свят, 2011, № 9.

Големинова, С. Държавни органи за управление и контрол в системата на публичните средства от Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз. // Норма, 2013, № 6.

Големинова, С. Политиката на сближаване на Европейския съюз. Програмен период 2007–2013 г. и 2014–2020 г. // Общество и право, 2012, № 3.

Големинова, С. 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 и Общество и право, 2012, № 10.

Големинова, С., Димитрова, Е. Финансово право. Ръководство. За студентите от СУ „Св. Климент Охридски“. 2. прераб. и доп. изд. С.: Сиела, 2001.

Готрон, Ж.-К. Европейско право. Студии по европейско право. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по европейско право, 2006.

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на РБ. Обща част. 5. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2012.

Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на РБ. Обща част. С.: 2001.

Димитров, В. Публични финанси, финансова система, финансово право. // Икономически и социални алтернативи, 2016, № 3.

Димитров, В. Финансовият контрол като институт на българското право. // Правна мисъл, 2013, № 1.

Димитрова, Е. Финансова система на публичните финанси на ЕС. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016.

Динев, М. Контрол в социалното управление. 2007.

Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. С.: ИК Труд и право, 2013.

Елков, Д. Роля на одита на изпълнението за подобряване управлението на средствата от ЕС. – В: Предизвикателствата пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016.

Елков, Д. Финансовите корекции по европейските фондове. // Общество и право, 2016, № 5

Жаке, Ж.-П. Институционно право на Европейския съюз. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2007.

Зиновиева, Д. Дискусионни тези в административното право и процес. С.: Сиела, 2009.

Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи. С.: Сиела, 2000.

Златарев, Е. Държавна финансова инспекция и имуществена отговорност. С. Сиела, 2007.

Златарев, Е., Христофоров, В. Финансово право на НР България. Записки за студенти. С.: ВИИ „К. Маркс“, 1983.

Иванова, П. Правен режим на установяването и събирането на финансови нередности със средства от европейските програми. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2017.

Иванова, Р. Система и структура на правото на Европейските общности. // *Съвременно право*, 1994, № 3.

Кашкин, С. Ю. Введение в право Европейского союза. М.: Эксмо, 2006.

Корнезов, А. Преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз. Второ прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2012.

Костов, М. Актове на съда на Европейския съюз. Правни последици. С.: Сиби, 2011.

Костов, М. За правното понятие „координация“ в системата на държавното управление. // *Правна мисъл*, 1973, № 6.

Костов, М. Конституционни основи на бюджетното право. С.: 1976.

Костов, М. Финансов план и финансовоправна норма. С.: 1972.

Костов, М. Финансова система и система на финансовоправно регулиране. Законодателни проблеми. С.: БАН, 1986.

Костов, М. Финансови правни отношения. С.: БАН, 1979.

Костов, С. Актове на съда на ЕС. Правни последици. С.: Сиби, 2011.

Костов, Ст. Някои проблеми при прилагането на доктрината Francovich в България – доклад, изнесен на семинар на Международния съюз на адвокатите през септември 2015 г., и посочената там практика на Съда на ЕС.

Костова, М. Относно неправилното използване на термина бенефициер. // *Съвременно право*, 2006, № 2.

Кучев, С. Финансово право. 4. прераб. и доп. изд. от Юрий Кучев. С.: ЛиСтра, 2004.

Кучев, Ю. Държавен финансов контрол. Организация, обект, субекти и реализация на имуществената отчетническа отговорност. С.: ЛиСтра, 2010.

Къндева, Е. Оперативна самостоятелност в административната дейност. С.: БАН, 1988.

Къндева, Ем. Публична администрация. С.: 2003.

Къндева-Спиридонова, Е. Управленско решение. С.: БАН, 1978.

Лазаров, К. Административно право. С.: Феня, 2000.

Лазаров, К. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. С.: Феня, 2000.

Ламбев, М., Тенев, Г. Функции на парламентарната комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове в системата на

управление и контрол на средствата от Европейския съюз в България. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз“. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016.

Матеева, Е. Правни форми за осъществяване на публично-частно партньорство. // Съвременно право, 2008, № 3.

Матисен, П. С. Р. Ф. Европейско право. Въведение. С.: Сиела, 2007.

Петканов, Г. Бюджетна компетентност на народните съвети в НР България. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 1988.

Петров, В. Споразумението по чл. 20 от Административнопроцесуалния кодекс. Кратки правно-догматични бележки. // Адвокатски преглед, 2012, № 12.

Попова, Ж. Право на Европейския съюз. Трето основно преработено и допълнено издание. С.: Сиела, 2015.

Русчев, Ив. Административният договор. // Пазар и право, 1999, № 12.

Русчев, Ив. Административният и частноправният договор. // Пазар и право, 2001, № 1.

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.

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. Какво трябва да знаем за Европейския съюз. Наръчник за работа с европейските институции и прилагането на правото на Европейския съюз. С.: Институт по европейско право, 2008.

Семов, А. Принципи на прилагане на правото на Европейския съюз. С.: Институт по публична администрация и европейска интеграция, Институт по европейско право, 2007.

Сивков, Цв. Координацията – метод при осъществяването на централизацията и децентрализацията в държавното управление. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2013.

Сивков, Цв. Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. С.: Сиела, 2012.

Сивков, Цв. Уредбата на административния договор в АПК. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016.

Симеонов, А., Симеонова, Г. Принципът на правната сигурност и принципът на легитимните очаквания-гаранция за бенефициера при разходване на средствата от фондовете на ЕС. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016.

Стайнов, П. Административноправни актове в правната система на Народна република България. С.: БАН, 1952.

Стайнов, П. Теория на административния договор в социалистическото право. – В: Годишник на СУ, ЮФ, т. L, СУ, 1965, кн. 1. С.: 1965.

Сталев, Ж. Съдебната практика като източник на право. // Съвременно право, 1997, № 6.

Стойчев, Ст. Актове на Народното събрание. С.: Наука и изкуство, 1974.

Стойчев, Ст. Конституционно право. С.: Сиела, 2002.

Стоянов, И. Механизъм на управление на публичните финанси. С.: Феней, 2011.

Стоянов, И. Финансово право. С.: Сиела, 2017.

Стоянов, И. Видове контрол за законност в сферата на публичните финанси. С.: Феней, 2004.

Финкова, М. Ролята на националните парламенти в европейския процес на взимане на решения и „механизмът на ранно предупреждение“. – В: Конституцията за Европа и националните конституции. Международна научна конференция, София, 18–19 март 2005 г. С.: 2007.

Финкова, М. Ролята на националните парламенти след реформата от Лисабон: необходима ли е промяна в българската система за парламентарно наблюдение и контрол над дейността на правителството по европейските въпроси. – В: **Киров, Пл.** (съст.) Национални и европейски измерения на съвременния конституционализъм. Т. 2. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2010.

Хрусанов, Д. Административният договор в административното право на Република Германия. // Съвременно право, 2002, № 4.

Хрусанов, Д. Административно право и административен процес. Наръчник. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2012.

Цакер, Кр. Европейско право. Помагало. С.: Сиби, 1998.

Шикова, И. Политики на Европейския съюз. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2011.

Янкулова, С. 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. // Адвокатски преглед, 2015, № 1.

На латиница:

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.

Bachtler, J., C. Mendez, H. Vironen. Regional development and policy in Europe Contributions for the debate in Latin America. – In: Collection Studies, № 2, EUROsocial, Madrid.

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.

Begg, I. Economic and social governance in the making: EU governance in flux. // Journal of European Integration, Vol. 32, 2010, № 1.

Belov, M. Separation of Powers Reconsidered: A Proposal for a New Theoretical Model at the Beginning of the 21st Century. – In: **Geisler, A., M. Hein, S. Hummel** (eds.) Law, Politics and the Constitution. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2014.

Craig, P. Búrca, G. EU Law. Text, Cases, and Materials, Fifth Edition. Oxford University Press, 2014.

Dunford, M., Perrons, D. Regional inequality in the EU: how to finance greater cohesion. // European planning studies, Vol. 20, 2012, № 6, p. 895–922 – <http://eprints.lse.ac.uk/47561/>.

Etverk, J. Measuring Performance Audit Effectiveness. 2002.

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. 2015, № 4, Vol. 3.

Hoerner, J., Stephenson, P. Theoretical perspectives on approaches to policy evaluation in the EU: the case of cohesion policy. // *Public administration*, Vol. 90, 2012, № 3 – <http://eprints.lse.ac.uk/46473/90> (3).

Lenaerts, K., Van Nuffel, P. *Constitutional Law of the European Union*. London, Sweet & Maxwell, 1999.

Mathijsen, 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.

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.

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.

Pirelli, L. *The added value of the European Court of Auditors’ performance audits*. // *Journal European Court of Auditors*, 2015, vol. 11.

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.

Sioliou, M. K., B. Field, E. K. Ottersten, O. Debande. *Preliminary Observations on the regional dimension of the Investment Plan for Europe*.

Teck-Heang, L., Ali, A.M. *The evolution of auditing: An analysis of the historical development*. // *Journal of Modern Accounting and Auditing*, 2008, Vol. 4, Issue 12.

Tromm, J. J. M. *Introduction to European Community Law*. The Hague. Asser Institute, 1995.

Weatherill, S. *Cases and Materials on EU Law*. Eleventh Edition. Oxford University Press, 2014.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблиците и диаграмите по-долу са с източник Министерство на финансите на РБ и онагледяват казаното по-горе: общия бюджет на ОП; разпределението на средствата по фондове; разпределението на средствата по ОП; отделните приоритетни оси на отделните ОП и техния бюджет.

Финансова рамка 2014–2020

Общ бюджет на Оперативните програми – **8 732 695 620 евро**

В т.ч.

– 7 422 791 277 евро ЕС финансиране

– 1 309 904 343 евро национално съфинансиране

Оперативна програма

„Транспорт и транспортна инфраструктура“

Приоритетна ос	Бюджет			Договорени средства	Реално изплатени средства към 22.03.2016 г. (в лева)
	Общо	Финансиране от ЕС	Финансиране от НФ		
1. Развитие на железопътната инфраструктура по „основната“ Трансевропейска транспортна мрежа	1 237 932 275,63	1 052 242 432,92	185 689 84,71	0,00	0,00
2. Развитие на пътната инфраструктура по „основната“ и «разширената» Трансевропейска транспортна мрежа	1 237 932 273,67	1 052 242 430,95	185 689 842,72	741 837 318,00	25 774 217,92

3. Подобряване на интермодалността при превоза на пътници и товари и развитие на устойчив градски транспорт	775 868 468,85	659 488 197,25	116 380 271,60	684 540 500,00	74 599 449,38
4. Иновации в управлението и услугите - внедряване на модернизирана инфраструктура за управление на трафика, подобряване на безопасността и сигурността на транспорта	125 329 390,82	106 529 980,24	18 799 410,58	0,00	0,00
5. Техническа помощ	93 229 391,57	79 244 982,15	13 984 409,42	830 000,00	0,00
ОБЩО:	3 470 291 800,54	2 949 748 023,51	334 853 934,32	1 427 207 818,00	100 373 667,30

Оперативна програма „Околна среда 2014–2020“

Приоритетна ос	Бюджет			Договорени средства	Реално изплатени средства към 22.03.2016 г. (в лева)
	Общо	Финансиране от ЕС	Финансиране от НФ		
1. Води	2 199 408 058,00	1 869 496 848,00	329911210	79 622 349,78	0,00
2. Отпадъци	524 948 901,00	446 206 565,00	78 742 336,00	0,00	0,00
3. НАТУРА2000 и биоразнообразие	184 962 111,00	157 217 794,00	27 744 317,00	980 000,00	0,00
4. Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища	144 372 767,00	122 716 851,00	21 655 916,00	0,00	0,00

5. Подобряване качеството на атмосферния въздух	108 145 894,00	91 924 009,00	16 221 885,00	0,00	0,00
6. Техническа помощ	92 973 320,00	79 027 320,00	13 946 000,00	11 648 345,00	0,00
ОБЩО:	3 254 811 051,00	2 766 589 387,00	488 221 664,00	92 250 694,78	0,00

Оперативна програма „Региони в растеж“

Приоритетна ос	Бюджет			Договорени средства	Реално изплатени средства към 22.03.2016 г. (в лева)
	Общо	Финансиране от ЕС	Финансиране от НФ		
1. Устойчиво и интегрирано градско развитие	1 541 682 646,00	1 310 430 249,00	231 252 397,00	0,00	0,00
2. Подкрепа за енергийна ефективност в опорни центрове в периферните райони	193 900 011,00	164 815 009,00	29 085 002,00	0,00	0,00
3. Регионална образователна инфраструктура	210 761 044,00	179 146 887,00	31 614 157,00	0,00	0,00
4. Регионална здравна инфраструктура	153 347 226,00	130 345 142,00	23 002 084,00	0,00	0,00
5. Регионална социална инфраструктура	93 291 089,00	79 297 426,00	13 993 663,00	0,00	0,00
6. Регионален туризъм	184 822 145,00	157 098 822,00	27 723 323,00	0,00	0,00
7. Регионална пътна инфраструктура	356 831 605,00	303 306 864,00	53 524 741,00	0,00	0,00
8. Техническа помощ	102 473 987,00	87 102 889,00	15 371 098,00	91 802 970,68	24 116,12
ОБЩО:	2 837 109 753,00	2 411 543 288,00	425 566 465,00	91 802 970,68	24 116,12

Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“

Приоритетна ос	Бюджет			Договорени средства	Реално изплатени средства към 22.03.2016 г. (в лева)
	Общо	Финансиране от ЕС	Финансиране от НФ		
1. Технологично развитие и иновации	538 310 749,93	457 564 136,27	80 746 613,66	0,00	0,00
2. Предприемачество и капацитет за растеж на МСП	1 052 788 848,79	894 870 520,79	157 918 328,00	227 950 526,07	748 424,00
3. Енергийна и ресурсна ефективност	566 392 942,36	481 434 000,91	84 958 941,45	0,00	0,00
4. Премахване на пречките в областта на сигурността на доставките на газ	82 036 624,37	69 731 130,71	12 305 493,66	0,00	0,00
5. Техническа помощ	81 508 567,87	69 282 281,42	12 226 286,45	40 998 482,21	8 198 289,24
ОБЩО:	2 321 037 733,32	1 972 882 070,10	348 155 663,22	268 949 008,28	8 946 713,24

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2014–2020“

Приоритетна ос	Бюджет			Договорени средства	Реално изплатени средства към 22.03.2016 г. (в лева)
	Общо	Финансиране от ЕС	Финансиране от НФ		
1. Подобряване достъпа до заетост и качеството на работните места	1 198 813 018,00	1 035 182 036,00	163 630 982,00	267 499 937,00	10 040 066,72
2. Намаляване на бедността и насърчване на социалното включване	611 935 804,00	520 145 433,00	91 790 371,00	231 986 064,32	77 838 280,81

3. Модернизация на институциите в сферата на социалното включване, здравеопазването, равните възможности и недискриминацията и условията на труд	80 206 078,00	68 175 168,00	12 030 910,00	12 175 454,20	2 090 396,00
4. Транснационално сътрудничество	35 944 398,00	34 147 178,00	1 797 220,00	0,00	0,00
5. Техническа помощ	86 839 683,00	73 813 731,00	13 025 952,00	0,00	0,00
ОБЩО:	2 013 738 981,00	1 731 463 546,00	282 275 435,00	511 661 455,52	89 968 743,53

**Оперативна програма „Наука и образование
за интелигентен растеж“**

Приоритетна ос	Бюджет			Договорени средства	Реално изплатени средства към 22.03.2016 г. (в лева)
	Общо	Финансиране от ЕС	Финансиране от НФ		
1. Научни изследвания и технологично развитие	526 413 416,48	447 451 403,81	78 962 012,67	0,00	0,00
2. Образование и учене през целия живот	472 179 162,00	401 352 287,31	70 826 874,69	7 471 828,73	0,00
3. Образователна среда за активно социално приобщаване	235 823 738,71	200 450 176,83	35 373 561,88	17 500 000,00	0,00
4. Техническа помощ	54 710 872,66	46 504 241,27	8 206 631,39	20 359 518,83	0,00
ОБЩО:	1 289 127 189,85	1 095 758 109,22	193 369 080,63	45 331 347,56	0,00

Оперативна програма „Добро управление“

Приоритетна ос	Бюджет			Договорени средства	Реално изплатени средства към 22.03.2016 г. (в лева)
	Общо	Финансиране от ЕС	Финансиране от НФ		
1. Административно обслужване и е-управление	254 384 349,00	216 226 696,00	38 157 653,00	6 532 440,00	0,00
2. Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса	139 898 653,00	118 913 856,00	20 984 797,00	750 979,48	0,00
3. Прозрачна и ефективна съдебна система	65 379 417,00	55 572 505,00	9 806 912,00	938 233,30	0,00
4. Техническа помощ за управлението на ЕСИФ	142 568 634,00	121 183 340,00	21 385 294,00	24 123 656,15	0,00
5. Техническа помощ	23 802 451,00	20 232 084,00	3 570 367,00	12 052 500,00	0,00
ОБЩО:	626 033 504,00	532 128 481,00	93 905 023,00	44 397 808,93	0,00

Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“

Приоритетна ос	Бюджет			Договорени средства	Реално изплатени средства към 22.03.2016 г. (в лева)
	Общо	Финансиране от ЕС	Финансиране от НФ		
1. Подобряване на достъпа до дългово финансиране на МСП в България	199 494 660,00	199 494 660,00	0	0,00	0,00
ОБЩО:	199 494 660,00	199 494 660,00	0,00	0,00	0,00

Таблицата по-долу дава възможност за съпоставка на приложимите ставки по старите насоки на ЕК СОСОФ 07/0037/03 и новите от декември 2013 г., които бяха „въведени“ в Методологията едва през лятото на 2014 г.

Решение на Комисията С(2013) 9527	Процент на корекция	СОСОФ 07/0037/03	Процент на корекция
1. Липса на публикуване на обявление за поръчка	100% (25% ако е налице определено ниво на публикуване)	1. Несъответствие с процедурите по публикуване	100%
		2. Несъответствие с процедурите по публикуване (но с определено ниво на публикуване)	25%
		Под европейските прагове: 21. Несъответствие с изискването за достатъчно равнище на публичност и прозрачност	25%
2. Изкуствено разделяне на обществени поръчки за строителство /услуги /доставки.	100% (25% ако е налице определено ниво на публикуване)		
3. Несъответствие със: - сроковете за получаване на оферти; - сроковете за получаване на заявления за участие	25% при намаляване на сроковете $\geq 50\%$ 10% при намаляване на сроковете $\geq 30\%$ 5% при всякакво друго намаляване на сроковете (този процент на корекциите може да бъде намален до между 2 % и 5 %)		
4. Недостатъчно време за получаване на документация от потенциалните оференти / кандидати	25% ако времето е по-малко от 50%. 10% ако времето е по-малко от 60%. 5% ако времето е по-малко от 80%.		

5. Непубликуване на: - удължени срокове за получаване на оферти; - удължени срокове за получаване на заявления за участие.	10% (5%)		
6. Случаи, които не оправдават използването на процедура на договаряне с предварително публикуване на обявление за поръчка	225% (10%, 5%)		
7. Във връзка с възлагане на обществени поръчки в областта на избраната и сигурността, по-конкретно попадащи в обхвата на Директива 2009/81/ЕО, неподходящи основания за липсата на публикуване на обявление за поръчка.	100% (25%, 10%, 5%)		
8. Пропуснато пояснение относно: - критериите за подбор в обявлението за поръчка; - критериите за възлагане на обществената поръчка (и тяхната тежест) в обявлението за поръчката или в спецификациите.	25% (10%, 5%)	5. Пропуснато пояснение относно всички критерии за подбор и възлагане на обществената поръчка в обявлението за поръчката или в документацията за обществената поръчка	25% (10%, 5%)
9. Неправомерни и/или дискриминационни критерии за подбор и/или възлагане, изложени в обявлението за поръчка или в документацията за обществена поръчка	25% (10%, 5%)	7. Неправомерни критерии за подбор и/или възлагане, посочени в тръжната процедура	25% (100%)
		Под европейските прагове: 23. Прилагане на неправомерни критерии за подбор и/или възлагане на обществената поръчка	10% (5%)
10. Критерии за подбор, които не са пропорционални на и свързани с предмета на обществената поръчка	25% (10%, 5%)		
11. Дискриминационни технически спецификации	25% (10%, 5%)		

12. Недостатъчно определен предмет на договора	10% (5%)	8. Недостатъчно или дискриминационно определен предмет на договора	25% (10%, 5%)
13. Изменение на критериите за подбор след отваряне на офертите, което води до неправилно приемане на оферентите.	25% (10%, 5%)		
14. Изменение на критериите за подбор след отваряне на офертите, което води до неправилно отхвърляне на оференти	25% (10%, 5%)		
15. Оценка на оферентите/кандидатите чрез неправомерно използване на критериите за подбор или възлагане	25% (10%, 5%)	6. Прилагане на неправомерни критерии за възлагане на договора	25% (10%, 5%)
16. Липса на прозрачност и/или равно третиране при оценяването	25% (10%, 5%)	<i>Под европейските прагове:</i> 24. Нарушаване на принципа за равно третиране	10% (5%)
18. Договаряне по време на процедурата за възлагане на обществена поръчка	25% (10%, 5%)	9. Договаряне по време на процедурата по възлагане	25% (10%, 5%)
19. Процедура на договаряне с предварително публикуване на обявление за обществена поръчка със съществено изменение на условията, посочени в обявлението за поръчка или спецификациите	25% (10%, 5%)		
20. Отхвърляне на оферти с необичайно ниска цена (без изискване на обосновка)	25%		
21. Конфликт на интереси	100% когато е установен от компетентен съдебен или административен орган		
22. Съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите	25% от сумата на обществената поръчка плюс стойността на допълнителната сума на поръчката		

23. Ограничаване на обхвата на поръчката	стойността на ограничаването на обхвата плюс 25% от стойността на окончателния обхват	10. Ограничаване на обхвата на поръчката (без пропорционално намаляване на стойността)	Стойността на ограничаването на обхвата плюс 25% от стойността на окончателния обхват
		11. Ограничаване на обхвата на поръчката (с пропорционално намаляване на стойността)	25% от стойността на окончателния обхват
24. Възлагане на допълнителни поръчки за строителство/услуги/ доставки (ако това възлагане представлява съществено изменение на първоначалните условия на поръчката) без конкуренция при липсата на едно от следните изисквания: - изключителна спешност, предизвикана от непредвидими събития; - непредвидено обстоятелство за допълнителни строителни работи, услуги, доставки.	100% (25%)	3. Възлагане на договори без конкуренция в отсъствието на изключителна спешност, предизвикана от непредвидими събития или липсата на непредвидено обстоятелство за допълнителни строителни работи и услуги или доставки.	100% (25%)
		Под европейските прагове: 22. Възлагане на договори без конкуренция при липсата на изключителна спешност, предизвикана от непредвидими събития или на допълнителни строителни работи и услуги, наложени от непредвидено обстоятелство	25%
25. Допълнителни строителни дейности или услуги над ограничението, предвидено в съответните разпоредби	100% от сумата, превишаваща 50% от стойността на първоначалния договор	4. Допълнителни строителни работи или услуги, превишаващи ограничението, посочено в Директивите, представяно при непредвидени обстоятелства	100% от сумата, превишаваща 50% от стойността на първоначалния договор
		12. Неправилно прилагане на определени спомагателни елементи	2-5-10%

Савина Михайлова-Големинова
ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В
СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ
ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И
ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ

Българска
Първо издание

Отговорен редактор *Николай Алексиев*
Редакция и корекция *Людмила Никова*
Предпечатна подготовка *Петър Дамянов*

Формат 60/90/16

Печатни коли 17,25

Сиела Норма АД
1510 София, бул. Владимир Вазов № 9
тел. 02 903 00 23
www.ciela.bg

Печат: печатна база Алианс принт

Книгите на СИЕЛА могат да бъдат купени от:

Mall of Sofia, бул. Ал. Стамболийски № 101, София
City Center Sofia, бул. Арсеналски № 2, София
Paradise Center, бул. Черни връх № 100, София
Летище София – Терминал 2, София
Ректорат на СУ „Св. Кл. Охридски“, София,
„Сиела Витоша“, бул. Витоша № 60, София,
Фестивален и конгресен център, бул. Сливница № 2, Варна
Mall of Plovdiv, ул. Перущица № 8, Пловдив
Park Mall, бул. Н. Петков № 52, Стара Загора
Mall of Rousse, бул. Липник № 121 Д, Русе
Panorama Mall Pleven, пл. Иван Миндиликов, Плевен
интернет книжарници www.mobilis.bg, www.ciela.com, както и
от всички добри книжарници в страната.

С приемането на Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове през 2015 г. бе завършена нормативната уредба в сферата на публичните средства от Европейския съюз. Така, в резултат на натрупания опит, България осъществи цялостна кодификация на тези обществени отношения.

Имайки предвид, че преговорите за многогодишната финансова рамка и бъдещата кохезионна политика за новия програмен период 2021–2027 г. ще бъдат сред най-горещите теми по време на българското председателството на Съвета на ЕС през 2018 г., настоящото изследване има за цел да открие как функционира системата на публичните средства от ЕСИФ.



Гл.ас. д-р Савина Михайлова-Големинова преподава финансово и данъчно право в СУ „Св. Климент Охридски“; води лекционен курс по финансово право към съвместната магистърска програма „Финансов мениджмънт“ на Стопанския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и Университета „Монтезъо – Борго IV“; води лекционен курс по публични финанси и финансово управление и контрол на средствата от ЕС за студенти по програма „Еразъм“ в ЮФ на СУ; преподавател в НИП по финансово управление и контрол на средствата от ЕС. Член е на Софийската адвокатска колегия и на Международната данъчна асоциация (IFA). Била е съветник в кабинета на служебния заместник министър-председател по управление на средствата от Европейския съюз и ръководител на работна група по изготвяне на проект на Закон за управление на средствата от ЕСИФ.



интернет книжарници
mobilis.bg и ciela.com

Цена 19 лв.

