

До научното жури
при ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски”

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Иван Г. Стоянов

на дисертационния труд на Генка Валериева Симеонова, докторант в ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски” „Административноправен режим на държавните помощи” за присъждане на научната и образователна степен „доктор” по професионално направление 3.6.право /специалност Административно право и административен процес/

Актуалността на представения дисертационен труд е безспорна – това е първото монографично изследване на този нов и важен за нашата страна проблем - административноправният режим на държавните помощи съгласно националното българско законодателство /Закона за държавните помощи и Правилника за неговото прилагане/, както и уредбата му в законодателството на ЕС. В периода след демократичните промени се създадоха нови институти на публичното право - такъв институт е държавната помощ, чието значение и актуалност продължава да поставя предизвикателства в регулирането на обществените отношения, свързани с публичното подпомагане. Тази промяна има двойка насоченост - от една страна, да доближи българската правна уредба до тази на държавите от Европейския съюз, а от друга - да защити българските интереси в условията на свободния вътрешен пазар. Това поставя сериозни предизвикателства пред публичната администрация. Липсата на научни изследвания, на съдебна практика, наличието на изцяло нови и непознати на българската правна доктрина правни институти предизвикаха сериозни затруднения в нейната работа.

Практическата значение на труда се състои в направения преглед на редица решения на СЕС и поставянето на въпроси, пред които ще се изправят скоро и националните съдилища в контекста на засилването на тяхната роля в областта на държавните помощи. Практическа насоченост на изследването придават и направените предложения *de lege ferenda*.

Дисертацията е в обем 253 страници и се състои от увод, три глави, разделени на параграфи и заключение. Приложена е и библиографска справка за използваната

българска и чуждестранна литература. По темата на дисертацията докторантката има пет публикации.

1.Глава първа на труда е посветена на изясняване на понятието за държавна помощ, което включва разглеждане на легалното определение на понятието и изясняване на елементите, които го изграждат.

Докторантката разглежда държавните помощи като правен механизъм за преодоляване на икономическата и финансова криза. Предмет на анализ са четирите кумулативно изискуеми предпоставки, за да бъде определена една мярка като държавна помощ, а именно наличие на държавни или общински ресурси, избирателност, икономическа изгода и нарушаване или застрашаване на правилата на лоялна конкуренция. Докторантката предлага ново определяне на термина „несъвместимост”, за да се избегне широката употреба на понятията като „забрана” по отношение на държавната помощ.

ДФЕС не използва термина забрана. По аргумент за противното , всяка помощ, която не попада под обхвата на понятието „несъвместимост”, се явява съвместима.

Докторантката обръща внимание на необходимостта от съобразяване на българската правна уредба, уреждаща държавната помощ, с промените, които вече са факт или предстоят да бъдат приети на европейско ниво в изпълнение на стратегията „Европа 2020”, напр. хармонизацията на ЗДП с ДФЕС и по-конкретно - раздел II.

Органите, които притежават правно признати правомощия да разрешават и координират отпускането на държавните помощи са на европейско ниво –ЕК и на национално – министърът на финансите, а в областта на земеделието и рибарството- министърът на земеделието и храните.

Комисията, в сътрудничество с държавите-членки държи под постоянно наблюдение всички системи за предоставяне на държавна помощ (чл.108 ДФЕС).

Преди дадена държава да може да осъществи проект за държавна помощ, той трябва да бъде одобрен от ЕК. Държавите-членки са задължени да уведомяват, освен в случаите на ясно дефинирани изключения, ЕК за всеки проект съгласно процедурата за нотифициране на държавни помощи.

За да бъде приведена в действие дадена планирана държавна помощ, са необходими две кумулативно изискуеми предпоставки: подаване на уведомление от

страна на министъра на финансите до ЕК(т.нар. нотифициране на държавната помощ/ и съответно положително решение от тейна страна.

Уведомлението по чл. 7 ЗДП за всяко намерение за предоставяне на държавна помощ се представя от администратора на държавна помощ на министъра на финансите във формата по Приложение № 1 от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004г. и Регламент (ЕО) № 1627/2006 на Комисията от 24 октомври 2006 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 по отношение на стандартните формуляри за уведомяване на помощи (ОВ, L 302, 1.11.2006). Електронното уведомяване на държавните помощи чрез изградената система SANI (State Aid Notification Interactive) се използва за изпращане на попълнените уведомителни формуляри за държавните помощи до Европейската комисия, за систематизиране на получените електронни формуляри и за защита на конфиденциална информация.

Актът, с който завършва предварителната проверка и ЕК се произнася, е решение. Задължителната сила на решението само по отношение на неговите адресати е и основната му отличителна черта от други източници на производното право на ЕС, като регламентите например. Освен това, решението на ЕК има пряко действие и не е необходим какъвто и да било опосредстващ или въвеждащ акт, издаден от национален орган, за да породи действие на територията на република България (по аргумент от чл. 162 във връзка с чл. 209 ДОПК/.

Съгласно чл. 5 ал.1 ЗДП министърът на финансите е националният орган, който отговаря за наблюдението, прозрачността и координацията на държавните помощи .

2.В глава втора е направено деление на видове държавни помощи. Подобна цялостна систематизация не е правена до този момент. **Разгледани са съвместимите и несъвместими държавни помощи.**

Съгласно чл. 107ДФЕС всяка помощ, предоставена от държава-членка или чрез ресурси на държава-членка, под каквато и да било форма, 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, е несъвместима с вътрешния пазар. ДФЕС допуска единствено и само държавно подпомагане, което е съвместимо с принципите

на вътрешния пазар. Такава съвместимост може да възникне ex lege (чл.107, §2 ДФЕС) или на основание акт на ЕК (чл.107, § 3 ДФЕС).

Докторантката прави разлика между допустимите и недопустими държавни помощи. Едно подпомагане ще се приеме за допустимо при наличие на кумулативно изискуеми предпоставки. На първо място, за да се приеме държавната помощ за допустима, тя трябва да бъде съвместима с принципите на вътрешния пазар. На второ място, подпомагането ще е допустимо, ако са спазени процедурните правила за отпускането му. Това означава, че трябва да е осъществена процедурата по нотификация пред ЕК и да има положително решение от нейна страна за отпускане на помощта .

Недопустима е помощта в три случая. Първо, недопустимата помощ е тази, която оказва такова сериозно влияние върху свободната и лоялна конкуренция, че отпускането ѝ не може да бъде разрешено, защото би довело до трудно поправимо изкривяване на социално-икономическата среда. На второ място, недопустима ще бъде и помощ, която, макар да е съвместима с принципите на вътрешния пазар, не е отпусната съгласно процедурите и правилата на ДФЕС, Процедурния регламент и ЗДП. Трето, недопустима ще бъде и помощ, която освен че е несъвместима, е била и отпусната в нарушение на процедурите, правилата и принципите, заложи в ДФЕС, Процедурния регламент.

Разграничението на „Хоризонтални и вертикални държавни помощи” се прави с оглед два критерия: 1. целта на държавните помощи ; 2. външната им насоченост, а именно дали засягат всички или отделни икономически субекти.

Други критерии за деление на видове държавни помощи са напр.: с оглед ресурса, който се отпуска; според времето, за което се отпускат; според териториалния обхват(какво, кога и къде); оглед връзката на помощта с бенефициера - според качеството на бенефициера, според положението на бенефициера, според влиянието на помощта върху имуществото на бенефициера; с оглед правилата, които се прилагат; с оглед начина на предоставяне; с оглед размера на помощта; с оглед периода на действие на помощта; според формата, под която се предоставя помощта.

3.В глава трета са изследвани особените случаи, при които съществува елемент на държавна помощ – напр. **при предоставянето на” услуги от общ икономически интерес”** . Терминът "услуги от общ икономически интерес" се

използва в ЕС, за да описва безброй услуги, традиционно осигурени от държавни и/или публични и частни организации, които се доставят на територията на всяка държава- членка за използването им от частни лица, държавни органи и търговски дружества. Понятието може да бъде определено и като предоставянето на "икономически услуги, които са от общ интерес ". „Услугите от общ икономически интерес” включват предоставянето на газ, електричество, обществен транспорт, пощи, разпространение на радио- и телевизионни програми и др. Обикновено такива услуги не се предоставят от пазара или не в такава степен, която се изисква от държавата, и са в обществен, а не в частен интерес, поради което държавата е възложила изпълнението им на съответни предприятия и ги компенсирала за това /напр. когато осигуряването на обществен транспорт за високопланински райони или рядко населени места не е икономически изгодно за предприятието превозвач/. Подробно е разгледан Пакетът от мерки за държавна помощ за УОИИ , който се състои от четири инструмента.

Елемент на държавна помощ е налице и при предоставянето на земя от публични органи. През 1997 г . ЕК публикува в Официален вестник „Съобщение на Комисията относно елементите на държавна помощ при продажба на земя и сгради от публични органи”. (ОВ № С 209, 10.7.1997г., стр. 3) .

У нас през последните няколко години остро се поставя въпросът с т.нар. заменки, предизвикващ ожесточени коментари на политическо и обществено ниво, като изготвеното решение на ЕК, което вече е факт също е отразено в дисертационния труд.

Разгледана е държавната помощ при предоставяне на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Цялостната философия на предложенията за намаляване на публичното подпомагане и засилен контрол на държавните помощи (с още по-голяма сила това важи за средствата, които се предоставят чрез Структурните фондове и Кохезионния фонд) се съдържа в концепцията, че колкото повече държавите-членки приемат общи ограничения върху техните разходи за държавни помощи, толкова по-вероятно е те да съумеят да определят правилните приоритети и да се прецени дали тази или онази мярка за държавна помощ е

наистина ефективен начин за преодоляване на пазарни неуспехи в рамките на Съюза като цяло.

Съществуващия контрол се фокусира само върху конкуренцията и търговските нарушения, които са установени в рамките на първичното законодателство на ЕС. Докторантката счита, че това не е достатъчно. Тя предлага да се постави по-голям акцент върху ефективността на разпределението на публичните ресурси. Необходимо е в повечето случаи държавите членки да решават дали дадена помощ е наистина полезна, а не да се разчита винаги на решението на ЕК. Същевременно средното равнище на помощи в ЕС трябва да бъде идентифицирано и държавите -членки, предоставящи по-голяма помощ от средното, трябва да бъдат насърчавани да преразгледат политиката си в тази насока, като намаленията следва да бъдат насочени главно към неефективната помощ.

Разгледани са и четири ПМС, приети през 2014г., с които на практика се установява правната рамка, уреждаща основни въпроси за усвояване на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 - 2020 г.

Последният параграф е посветен на „ Неправомерната държавна помощ” и по-конкретно:

1. неправомерна помощ, в следствие нарушаване на задължението за уведомяване на ЕК и

2. неправомерна помощ, при която е нарушено задължението отпускането да се осъществи едва след издаването на благоприятстващ административен акт на Комисията, т.е помощ, предоставена в нарушение на т.нар. „задължение за отлагане”(чл. 108, § 3 ДФЕС).

Възстановяването на неправомерна държавна помощ се извършва в съответствие с националното законодателство на държавата- членка /напр. чл. 162, ал. 2, т. 8 ДОПК/.

Докторантката разглежда и възможните спорни производства пред националните съдилища : 1. предотвратяване изплащането на неправомерна помощ; 2. възстановяване на неправомерна помощ; 3. възстановяване на лихва; 4. искове за обезщетения за вреди; 5. искове за обезщетения за вреди срещу получателя; 6. временни мерки.

Интерес представлява въпроса: данъчните облекчения „държавна помощ“ ли са?

5.Заключение: Представеният за рецензия дисертационен труд: „Административноправен режим на държавните помощи“ е първото цялостно монографично изследване на този актуален за РБ проблем след приемането ѝ за член на ЕС. Трудът разкрива уменията на докторантката да прави задълбочен и критичен анализ на сложното европейско и национално законодателство по изследвания проблем. Направените предложения *de lege ferenda* засилват практическата насоченост на труда. Това ми дава основание убедено да предложа на научното жури да присъди на Генка Валериева Симеонова научна и образователна степен „доктор“ – професионално направление 3.6.право /специалност Административно право и административен процес/.

гр. София
10.11.2014 г.

С уважение:
/проф. д-р Ив. Стоянов/

