

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

Юридически факултет

Катедра „Административноправни науки“

Савина Иванова Михайлова-Големинова

ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ
В СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА
ОТ СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНДОВЕ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Автореферат

на дисертация

за получаване на образователна и научна степен

„ДОКТОР“

Професионално направление 3.6. Право (Финансово право)

София, 2014

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на темата	3
2. Предмет и задачи на изследването	9
3. Методи за изследването	9
4. Научна новост на изследването	11
5. Практическо значение на изследването	15
6. Обем и структура на изложението.....	16

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод	
Глава първа. Обща постановка на въпроса	17
Глава втора. Обща характеристика на правосубектността на субектите на финансовите правни отношения в системата на публичните средства от структурните и кохезионния фондове на Европейския съюз.....	20
Глава трета. Финансови правни отношения в системата на управление на публичните средства от структурните и кохезионния фондове на Европейския съюз и кореспондиращото национално съфинансиране	23
Заклучение	26

III. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Публикации на български език	28
1. Публикации на английски език.....	29

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. АКТУАЛНОСТ НА ТЕМАТА

Актуалността на темата за финансовите правни отношения в системата на публичните средства от Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз се обуславя от няколко групи обстоятелства.

- ***Промени в обществените отношения***

Финансирането с публични средства от Структурните и Кохезионния фондове (СКФ) на Европейския съюз (ЕС) е алтернатива на традиционните методи на финансиране в условия на членство на Република България в ЕС. Фондовете на ЕС в днешно време са един от основните източници на средства за структурни реформи, насочени към повишаване конкурентоспособността на българската икономика, развитие на регионите и ускоряване процеса на конвергенция. През новия програмен период (2014–2020 г.) те ще бъдат важен инструмент за **координиране на общите европейски цели и на действията за реализирането им в държавите членки** с участието на партньори от всички нива на управление. Очертава се политиката на сближаване за този период да бъде инвестиционна политика в средносрочен и дългосрочен план. **Въвежда се принципът „пари срещу реформи“** (приложими „предварителни условия“, за които са отговорни национални органи и които следва да са изпълнени, за да се отблокират средствата в някои области, например транспорт, здравеопазване, образование, в подкрепа на малки и средни предприятия и др.). Новите принципи на кохезионната политика налагат и нов начин на мислене от страна на практикуващите юристи и научните среди, за да допринасят по-активно за по-ефективното усвояване на средствата от ЕК.

Паралелно с процесите на ниво ЕС, в момента горещите теми за дебати сред българските институции, гражданите, бизнеса и академичните среди са свързани с **подобряването на управлението, координацията на управлението и контрола на оперативните програми (ОП)**, съфинансирани със средства от СКФ на ЕС за програмен период 2007–2013

г., както и с подготовката на институционалната и правната рамка за следващия програмен период (2014–2020 г.), подготовката и подписването на Споразумението за партньорство (СП) с Европейската комисия (ЕК), участието в дебатите, приемането и изпълнението на Многогодишната финансова рамка (МФР) на ЕС за периода 2014–2020 г., приемането на актовете в областта на кохезионната политика, прегледа на националното законодателство и на съдебната практика след 2007 г. в тази област, подобряването на координацията между всички управляващи и контролни органи, участващи в системата, подготовката и одобряването на новите програми и др. Тези дебати приключват в близките месеци с конкретни решения, защото краят на настоящия програмен период приближава, а междувременно вече е приета МФР на ЕС и влязоха в сила регламентите по кохезионната политика за програмен период 2014–2020 г.¹ С оглед на това прецених, че темата е особено актуална, доколкото предмет на изследването са обществените отношения в системата в тяхната динамика както на европейско, така и на национално ниво.

В този смисъл бих искала резултатите от изследването да изпреварят приключването на програмен период 2007–2013 г. и приключването на подготовката на следващия програмен период. Наличието на посочените предизвикателства обуслови необходимостта от съответни правно-теоретични разработки по отношение на изследването на обществените отношения в системата за управление, контрол и координация на публичните средства от СКФ на ЕС с поглед към новия програмен период. Наложително беше обществените отношения, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата за управление, контрол и координация, 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, проектният цикъл да бъде анализиран от правна гледна точка и др.

Считам че научните основи на изследването на въпроса за обществените отношения в системата на публичните средства от СКФ на ЕС

¹ Регламентите за Кохезионната политика през новия програмен период (2014–2020 г.) са публикувани в Официалния вестник на ЕС, брой L 347 от 20.12.2013 г., т.е. влезли са в сила.

трябва да се основават на финансовоправната и административноправната доктрина, както и на общата теория на българското право, за да придобият теоретическа и практическа значимост у нас. Има редица нерешени проблеми на национално ниво, които могат лесно да бъдат преодолени чрез правото като социален регулатор, основавайки се на общоприети теоретични разработки и правни традиции в областта. Трябва да се подчертае, че освен правната литература, за целите на изследването и анализа свободно е използвана информацията относно ЕС, кохезионната политика, стратегически и програмни документи на ЕК и Република България и др., доколкото повечето са оповестени или публикувани в интернет, с посочване на точния им източник.

Не на последно място, считам че не бива да се абсолютизира значението на средствата от ЕС, тъй като те, след като се извади българската вноска в европейския бюджет, достигат до около 2% от брутният вътрешен продукт на страната, т.е. не могат радикално да променят развитието на икономиката. В тази връзка е важно да се засили координацията между националните политики и политиките на ЕС с оглед допълващия ефект на европейските средства за развитието на националната икономика и интервенциите в сферите, които е необходимо да бъдат реформирани съобразно новите правила, които има кохезионната политика за програмен период 2014–2020 г. За да се постигне този ефект обаче, считам че би трябвало да има прозрачно функциониращи публични финанси и администрация, както и ясна визия за развитие на държавата във всички области на политика.

- ***Нова правна уредба в България и в други европейски държави***

Република България е членка на ЕС от 1 януари 2007 г. и това налага да се направи анализ и да се вземат предвид уроците (научени и ненаучени) през седемте години пълноправно членство, за да се направят съответните изводи относно по-ефективното използване на възможностите, които предоставя кохезионната политика на ЕС. Регламентите по кохезионната политика дават възможност на всяка една държава членка да изгради свой

собствен модел на управление, координация и контрол на средствата от ЕС, основан на традициите ѝ във финансовата система. Българските институции трябва да предприемат съответно такива мерки, които да осигурят институционалният и правният модел на управление, координация и контрол на средствата от ЕС за новия програмен период да се основават на научените уроци от изминалия програмен период, на опита на другите държави членки, да са съобразени с натрупаната национална съдебна практика по въпросите относно финансовите корекции и нередностите, както и с общопризнатите достижения на българската административноправна и финансовоправна доктрина.

Настоящото изследване би могло да подпомогне този процес. В момента текат преговорите с ЕК по отношение на СП. Ако отговорните български институции пропуснат момента, в който да се вземат по-ефективни управленски решения, доколкото става въпрос за чисто вътрешни, национални решения в изпълнение на първичното и вторичното право на ЕС, съществуващите неясноти, непрозрачност и липса на ефективност в тези отношения, включително и загуба на средства, биха продължили да затормозяват функционирането на системата.

- ***Състояние на българската доктрина и практика***

Липсата на цялостно изследване и дори на отделни изследвания, които да дадат основата на правната характеристика на обществените отношения в системата на публичните средства от СКФ на ЕС, беше предизвикателство пред мен и в дисертационния си труд се опитах да обоснова разбирането, че обществените отношения в системата за управление, координация на управлението и контрол на публичните средства от ЕС се обособяват и идентифицират въз основа на теорията за финансовите правни отношения, развита в труда на проф. Милчо Костов „Финансови правни отношения“ (ФПО), придавайки ѝ ново, съвременно звучене. **Финансирането по оперативните програми има два компонента** – (1) средства от СКФ на ЕС и (2) национално съфинансиране от националния бюджет – публични средства (с изключение на случаите, при които имаме частноправни субекти). Ето защо заглавието на изследването е „Финансови правни отношения в системата на публичните средства от

Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз“ – защото анализът обхваща управлението и контрола и на двата компонента. Фондовете на ЕС предоставят помощ, която допълва националните действия, включително действията на регионално и местно равнище, като ги интегрира в приоритетите на Съюза. Не на последно място, в центъра на системата стои *бюджетът* (вж. МФР на ЕС – чл. 312 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС), по-специално разходната част, където са заложили средствата за реализацията на кохезионната политика на ЕС, ежегодният бюджет на Европейската комисия (ЕК), ежегодният закон за държавния бюджет на Република България, бюджетите на общините и на други бенефициери), в рамките на който (чрез изградения механизъм съгласно действащото европейско и национално финансово законодателство) публичните средства по СКФ на ЕС и по кореспондиращото национално съфинансиране се получават, изплащат, отчитат и контролират в хода на проектния цикъл, достигайки чрез ОП до бенефициерите (ползвателите) на помощта. Предходното обосновава и необходимостта от теоретично изследване на неизследваните обществените отношения, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата с поглед към новия програмен период в два аспекта: (1) *като съвкупност от ФПО по управление и контрол* и (2) *като сбор от държавни органи, които осъществяват финансова дейност*. Обосновано е, че тези обществени отношения попадат в обхвата на третия компонент от предмета на финансовото право – разходването на публичните средства, включително и в обхвата на четвъртия компонент на предмета на финансовото право – контролът върху тази дейност, която е вид изпълнително-разпоредителна дейност.

Към настоящия момент е налице **фрагментарност при правната уредба** на тези важни за държавата обществени отношения. В по-голямата си част те се регулират с постановления на Министерския съвет и с указания на министъра на финансите, особено в областта на бюджетното право, като Законът за публичните финанси естествено цели частично тази практика поне до известна степен да бъде преодоляна с влизането му в сила от 1 януари 2014 г. Хаосът в нормативната уредба на практика доведе до смесването на статута на административните органи, предоставящи

безвъзмездна финансова помощ (БФП). *От действащото законодателство и съдебната практика все още не е достатъчно ясно дали те участват в общественото отношение като носител на *imperium* или в качеството си на равнопоставен гражданскоправен субект, въпреки че преобладава второто становище.* Независимо от споровете относно характера на този тип договор, с който се предоставя БФП – облигационен или административен, напълно безспорно е съществуването на сложен, смесен и динамичен фактически състав на правоотношението. В този смисъл считам, че на базата на резултатите от изследването **БФП следва да се предоставя с индивидуален административен акт** – теза, обоснована в изложението.

Честите изменения в нормативната уредба, високата административна тежест, различните правила по отделните фондове и програми, разнопосочните указания (които не са нормативни актове) от компетентните органи през изминалия програмен период, а и множеството нормативни актове, обосновават необходимостта за следващия програмен период (2014–2020 г.) **обществените отношения, свързани с дейностите по управление, включително координация, изпълнение, мониторинг и контрол на средствата, предоставени на Република България от Европейските структурни и инвестиционни фондове, да се регулират със специален закон.** Така ще се постигне по-голяма правна сигурност, прозрачност, трайна уредба, ефективност и предвидимост на обществените отношения при усвояването на средствата от ЕС, а това ще се отрази върху действията както на държавните органи, така и на бенефициерите. Тази теза е аргументирана в изследването.

Направеният цялостен анализ на действащата нормативна уредба в областта на бюджетните отношения, особено след влизането в сила на ЗПФ, обосновава необходимостта от приемането на специален закон. Този извод се налага и от анализа на натрупаната до момента **съдебна практика, която е хаотична** и поставя редица проблеми пред бенефициерите, когато търсят правна защита на своите права и законни интереси срещу действия и актове на администрацията в областта на управлението и контрола на средствата от ЕС.

2. ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Предмет на изследването са управлението и координацията на управлението на средствата от ЕС в системата на публичните средства от СКФ на ЕС. Основните задачи на труда са: на първо място, да се изследва и анализира **общата постановка на въпроса**; на второ място, да се изясни **правната същност на отношенията**, които възникват, развиват се и се погасяват в системата на публичните средства от СКФ на ЕС и да се обоснове тезата, че в основната си част те са ФПО; на трето място, да се изследват въпросите на **правосубектността на активните и пасивните субекти по ФПО**, основно що се отнася до компетентността на държавните органи, участващи във ФПО в системата за управление, контрол и координация на публичните средства, като единство от права и задължения, установено в действащото европейско и национално законодателство; на четвърто място, да се направи **анализ** на един от компонентите на системата – **управлението на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране**, правата и задълженията на страните по ФПО при предоставянето на БФП.

Изследването представлява опит да се анализират основните проблеми в областта на управлението и координацията на управлението на средствата от ЕС, като се предлагат възможни решения. Защитена е тезата, че в едно първоначално изследване е невъзможно да се обхванат всички аспекти на системата на публичните средства от СКФ на ЕС. Впоследствие изследването ще продължи с анализ на другия компонент – контрол, доколкото той е елемент на управлението и същевременно има самостоятелно правно значение както в теоретически, така и в практически аспект.

3. МЕТОДИ ЗА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Анализът на обществените отношения в системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на публичните средства от ЕС от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране предполага използването на няколко основни метода за изследване.

При разглеждане на нормативната уредба, българската и чуждата доктрина и съдебната практика е приложен, на първо място, **историческият метод** – обществените отношения са изследвани в процеса на тяхното развитие. Съобразени са постоянните и закономерни изменения на социалните, политическите, икономическите условия, като се държи сметка и за всички съществени измерения и особености на причинно-следствените връзки.

Използван е, на второ място, и методът на **документалния анализ**. Анализирани и систематично обработени са релевантните нормативни актове – европейски и национални, съдебната практика, стратегическите и програмни документи на ЕС и Република България, изследвания и анализи.

Третият основен метод е **сравнителноправният анализ (бенчмаркинг)**. Той включва всички дейности за търсене, анализ и сравнение на най-добрите практики с цел да се използват резултатите, получени в процеса на съпоставяне, за да се оползотворят извлечените поуки. С помощта на бенчмаркинга са идентифицирани водещите към „най-доброто“ ключови области, най-добрите практики за ефективни и оптимални решения по отношение на българския модел. Първата стъпка при бенчмаркинга е дефинирането на елементите и характеристиките на интервенцията. В изследването са идентифицирани и дефинирани областите на интервенция, като резултатите от прилагането на метода са анализирани и адаптирани с оглед на българските условия. Взети са предвид институционалните и правните модели на държави членки от Централна и Източна Европа, установени са техни добри практики, като в резултат на това са дефинирани предложения за адаптирането им в България.

Четвъртият основен метод за изследване, използван в дисертационния труд, е **функционалният анализ** (организационен одит). В най-общ вид са открити функциите на всеки участник (активен или пасивен субект по ФПО) в системата за управление, контрол и координация на управлението на публичните средства от ЕС, тяхната взаимна връзка и обусловеност. Организационният одит е средство за оценка, чиято цел е изследването на структурните характеристики на участниците в системата. Направен е функционален анализ на държавните органи с компетентност в

системата на публичните средства от СКФ на ЕС в контекста на финансовата система на Република България, с оглед обосноваване на изводи и препоръки за постигане на по-голяма ефективност на действията им. Въз основа на предходните два метода (документалният анализ и сравнителноправният анализ), функционалният анализ е извършен от гледна точка на: релевантност на компетентността и организационното структуриране на държавните органи в системата на публичните средства от СКФ на ЕС в Република България, с цел да се открият евентуалните слабости и да се предложи съответна промяна в националния институционален модел за координация на управлението на средствата от ЕС; ефективност от дейността по управление и координация на публичните средства от СКФ в контекста на новите принципи на кохезионната политика на ЕС за програмен период 2014–2020 г. и финансовата система на Република България. Анализирани са действащото законодателство – европейско и национално, както и проектите на актове в областта на кохезионната политика, програмни и стратегически документи на ЕС и Република България, съдебна практика и др. В резултат на анализа са обобщени констатации и изводи, които дефинират идентифицираните слабости; набелязани са области за подобрене и са формулирани конкретни предложения; обосновани са предложения за промени в институционалната и правната рамка за управление и координация в системата на публичните средства от ЕС в Република България.

В дисертационния труд са използвани и други научни методи. Откроява се **интердисциплинарният подход**, с оглед на спецификата и разнообразието на обществените отношения, предмет на изследването.

4. НАУЧНА НОВОСТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Научната новост на дисертационния труд се предопределя от изцяло новите за българското право и финансовоправната доктрина отношения, които протичат след присъединяването на Република България към ЕС. Липсват цялостни разработки по тази тема и тя *не е била обект на самостоятелно изследване в най-новата българска правна литература и доктрина*. Това е сериозно основание за анализ на проблематиката в

контекста на финансовата система на Република България в исторически, сравнителноправен и функционален план.

Работата е първото в България самостоятелно изследване на обществените отношения, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата за управление, контрол и координация на управлението на публичните средства от ЕС по линия на СКФ.

Научната новост на дисертационния труд се определя от теоретическия и позитивноправния анализ на тези проблеми в контекста на българския модел и финансова система, както и изследването на водещите модели сред държавите членки на ЕС в сравнителноправен аспект.

Изложеното представлява част от идеята ми за принос към теорията и практиката на финансовото право и, в частност – **обосноваването на необходимостта от приобщаване на обществените отношения, които възникват, развиват се и се погасяват в системата за управление и контрол на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране, към обхвата и предмета на финансовото право като правна дисциплина**, доколкото те са част от финансовата система на държавата в условията на пълноправно членство в ЕС, като формулирам и произтичащите от тази констатация **предложения *de lege ferenda*** при текущото усъвършенстване на правната уредба в тази област.

Приносните моменти в изследването могат да бъдат обобщени условно в две подгрупи:

1) приноси във връзка с **изясняване и анализиране на характерните особености на тези специфични обществени отношения** в контекста на българския модел на управление, координация на управлението и контрол в системата на публичните средства от ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране, както и в контекста на финансовата система на Република България, включително и в контекста на съвременните европейски предизвикателства в тази област от гледна точка на финансовоправната теория;

2) **предложения за промени в правната рамка (чрез приемането на специален закон) и институционалния модел** на системата досежно по-ефективна координация на управлението на публичните средства от СКФ на ЕС в Република България и кореспондиращото национално

съфинансиране, с оглед предизвикателствата на новия програмен период (2014–2020 г.).

Конкретните приноси моменти могат да бъдат обобщени както следва:

1. Систематизирана и анализирана е общата постановка на въпроса относно *правните основи и източниците на обществените отношения*, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата на управление и контрол на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране (Глава първа, т. 1);
2. Изяснен и анализиран е въпросът за *бюджета, МФР и кохезионната политика на ЕС*, включително са прегледани и *основните стратегически и програмни документи на Република България и ЕС в областта на кохезионната политика* за програмен период 2007–2013 г. и програмен период 2014–2020 г. (Глава първа, т. 2);
3. Систематизирана е *общата правна характеристика на обществените отношения*, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата на публичните средства от СКФ на ЕС, обоснована е тезата, че те имат всички белези на ФПО, регулирани с властнически метод на правно регулиране (Глава първа, т. 3);
4. Изследвана е финансовата правосубектност на активните и пасивните *субекти на ФПО* в системата на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране (Глава втора);
5. Анализирани са *ФПО при управлението на публичните средства* от СКФ на ЕС в хода на проектния цикъл, и по-специално – при предоставянето на БФП (Глава трета, т. 1);
6. Анализирани и изследвани са въпросите относно съществуващите на практика *проблеми по повод отношенията между страните* на ФПО при предоставянето на публичните средства и налагането на финансови корекции, и е обоснована необходимостта от законодателна промяна (Глава трета, т. 2);
7. Изследван и анализиран е въпросът относно *ролята на финансовите и кредитните институции* при усвояването на средствата от СКФ и кореспондиращото национално съфинансиране с акцент върху по-

засилено използване на инструментите за финансов инженеринг, комбинирано с грантово финансиране по програмите (Глава трета, т. 3);

8. Аргументирана е необходимостта от *промени в координацията на управлението на средствата от ЕС* в Република България през следващия програмен период чрез трансфер на координационни функции от Министерския съвет (преместване и структуриране обратно в Министерството на финансите на Централното координационно звено, с изключение на Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС) и възлагането на цялостната координация, организация и ръководство на системата на министъра на финансите в качеството му на орган на изпълнителната власт. С оглед на това е предложена своевременна промяна в проекта на Споразумението за партньорство² с ЕС по отношение на компетентния орган за координация на управлението на средствата от ЕС, с цел по-ефективно управление и контрол на системата през следващия програмен период (Заключение);
9. Направено е аргументирано предложение за *промяна в режима на предоставяне на БФП – да бъде с индивидуален административен акт* (Заключение);
10. Защитена е тезата, че *определянето на финансовите корекции по основание и размер* трябва да става с *индивидуален административен акт* вследствие на проведено установително производство, уредено в специалния закон (Заключение);
11. Предложено е *вземането по финансова корекция да има статут на публично държавно вземане* (Заключение);
12. Аргументира се необходимостта от *своевременно приемане на специален закон*, който да уреди обществените отношения, свързани с дейностите по управление, включително координация, изпълнение, мониторинг и контрол на предоставяните на Република България средства по смисъла на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския

² Оповестено на интернет страницата www.eufunds.bg на 9 януари 2014 г. за повторно публично обсъждане: <http://www.eufunds.bg/bg/pubs/6333>

парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (Заключение).

5. ПРАКТИЧЕСКО ЗНАЧЕНИЕ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Дисертационният труд може да допринесе за по-добро изясняване и по-задълбочено осмисляне на същността на новите ФПО в условията на членство на Република България в ЕС и съвременната финансовоправна доктрина.

Изводите и предложенията, изложени в изследването, могат да послужат като основа за усъвършенстване на българската правна уредба, и то в момент, в който новите тенденции се представят на широката общественост.

Начинът на изложение на темата би могъл да съдейства аргументираните в изследването идеи, тези и изводи да намерят непосредствено приложение в практиката на българските държавни органи в системата за управление, координация на управлението и контрол на публичните средства от ЕС.

Трудът може да бъде използван и в обучението по финансово право, а тезите и заключенията биха представлявали интерес и за практикуващите юристи, а и за всички, които се възползват от възможностите, които предоставят Фондовете на ЕС и политиката на сближаване.

Библиографията към дисертационния труд има практическа справочна стойност.

6. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ИЗЛОЖЕНИЕТО

Дисертацията е в обем от 218 страници основен текст. Към нея има съдържание (2 страници), списък на съкращенията (5 страници) и библиографска справка, която съдържа общо 293 заглавия, от които 222 на кирилица, вкл. 13 съдебни решения, и 62 на латиница, вкл. 24 интернет връзки. Бележките под линия са общо 357 на брой.

Дисертационният труд се състои от Увод, три глави, съдържащи от своя страна по три раздела, и Заключение. Изградената структура отговаря на поставените в изследването основни задачи.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

В увода се обосновава актуалността на темата, посочва се предметът на изследването и задачите, които си поставя авторката. Изяснен е също общият контекст, в който следва да се подходи към изследването. Направена е систематизация на основните тези.

ГЛАВА ПЪРВА. ОБЩА ПОСТАНОВКА НА ВЪПРОСА

Първата глава се състои от три раздела. Представя се 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 СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране; въпросът за *бюджета и политиката на сближаване на ЕС*; *основните стратегически и програмни документи на Република България и ЕС в областта на политиката на сближаване*; обща характеристика на ФПО, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата.

Научното изследване се съсредоточава върху теоретични концепции от финансовоправната и административноправната доктрина за връзката между факторите, въздействащи върху състоянието и проблемите на настоящата уредба на отношенията, свързани с реализацията на ОП, финансирането им и проблемите, свързани с ефективното усвояване на СКФ на ЕС.

1. Източници на финансови правни отношения в системата на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране

Подчертано е, че представянето на източниците на обществените отношения, които възникват, развиват се и се прекратяват при и по повод преразпределението, разходването и използването на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране, както и

контролът върху тези дейности, 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. Представени и структурирани са и източниците на обществените отношения, които възникват, развиват се и се погасяват във финансовата система на България. Изяснени са характеристиките и съдържанието на **първичното право на ЕС**, основните касаещи темата документи от **вторичното право на ЕС** и политиката на сближаване, като особено внимание се обръща на регламентите, които са пряко приложими в държавите членки за програмен период 2007–2013 и програмен период 2014–2020 г.

Разгледани са подробно въпросите, свързани с **Пакета от законодателни актове в областта на политиката на сближаване за периода 2014–2020 г.**, доколкото проблематиката се изследва в процеса на развитие на обществените отношения.

Отразени са разбиранията, че политиката на сближаване трябва по-тясно да допринася за общите за всички държави членки цели, илюстрирани чрез стратегията на ЕС „Европа 2020“. На ниво държава членка следва да бъде изготвено т.нар. **„Споразумение за партньорство“** (СП), което ще бъде рамката за използване на средствата от ЕС в съответната държава в следващия програмен период.

Изяснено е, че въз основа на СП ще бъдат изработени и съответните програми. Постигането на **по-добра координация на фондовете** се улеснява чрез създаването на възможност за многофондови програми и дори многофондови операции.

Анализирана е връзката между „предварителните“ и „последващите“ условности относно европейското финансиране и новите принципи на кохезионната политика, и основната цел на МФР на ЕС. Обоснована е тезата, че един от най-важните въпроси е този за **засилването на фискалната и бюджетната дисциплина** чрез стриктен контрол върху разходите и размера на бюджетния дефицит.

Отделено е обстойно внимание и на **значението на законодателната политика**, изразена в рамковите позиции на Република България в контекста на европейските предизвикателства.

Обоснована е **ролята на съдебната практика** на националните съдилища и на Съда на ЕС.

2. Въпросът относно бюджета и политиката на сближаване на Европейския съюз

Поддържа се тезата, че в центъра на системата на публичните средства от СКФ на ЕС стои бюджетът (МФР на ЕС – чл. 312 от ДФЕС), по-специално разходната част, където са заложи разходите, свързани с реализацията на кохезионната политика на ЕС, с ежегодния бюджет на ЕС, с ежегодния закон за държавния бюджет на Република България.

Подчертава се, че **основните принципи** на политиката на сближаване са: **стратегическо програмиране; партньорство и допълняемост.**

Изследвана е **взаимовръзката на двата компонента на финансирането по ОП – средства от ЕС и национално съфинансиране**, като са обосновани и систематизирани конкретни изводи.

Всеки един процес предполага необходимостта от задълбочено изследване на предпоставките за ефективното му изпълнение. В този смисъл се отбелязва фактът, че двадесет и седемте държави членки на ЕС и ръководителите на Общността постигнаха на 8 февруари 2013 г. **споразумение за МФР на ЕС за следващия програмен период (2014–2020 г.)**. Междувременно МФР на ЕС и регламентите за кохезионната политика през новия програмен период бяха приети и влязоха в сила.

Със схеми и таблици са илюстрирани стратегическите програмни документи на Република България.

3. Обща характеристика на ФПО, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране

Разгледано е подробно развитието на разбирането за правната същност на обществените отношения, които възникват, развиват се и се погасяват в системата на публичните средства на основата на общоприетата финансово-правна и административно-правна доктрина.

Обоснована е тезата, че при съвременните условия 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 СКФ и националните публични средства от бюджета (европейски и национален/местен) да достигнат до крайните им ползватели, за да бъде реализирана кохезионната политика на ЕС и националната програма за реформи и други стратегически и програмни документи на Република България. Подчертано е, че при изясняване на правната същност на ФПО следва да се прилага *интердисциплинарен подход*.

Анализирано е **предметното съдържание на ФПО** в системата на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране.

Отделено е обстойно внимание на **метода на правно регулиране на ФПО** в системата на публичните средства на СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране. Застъпва се тезата, че **властническият метод на правно регулиране на ФПО е изцяло приложим и към отношенията в системата на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране**, независимо от противоречивата съдебна практика на националните ни съдилища и действащото законодателство.

Направено е ясно разграничение между **„същински“** и **„организационни“ ФПО** в системата.

Анализирани са **понятията за субекти на ФПО** в системата на публичните средства от СКФ на ЕС. Разграничени са „активни“ и „пасивни“ субекти. Определен е субектният състав.

ГЛАВА ВТОРА. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПРАВОСУБЕКТНОСТТА НА СУБЕКТИТЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ

В СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНДОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Втората глава се състои от три раздела. Анализират се и се характеризират *субектите на ФПО* в системата на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране; прави се *разграничение между финансовата правосубектност на активните и на пасивните субекти* на ФПО.

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

Подробно е обосновано становището, че въз основа на теорията на проф. Милчо Костов в рамките на системата могат да се обособят активни и пасивни субекти.

Във връзка с финансовото управление и контрола на ОП е точно изяснено **кои са органите**, участващи в системата на управление, координацията на управлението и контрола на публичните средства от СКФ на ЕС, и **каква е компетентността им**. За по-голяма прегледност институционалният модел в България е илюстриран с таблица.

Анализирани са различни модели на управление и контрол на средствата от ЕС в държави членки на ЕС от Централна и Източна Европа за програмен период 2007–2013 г. Подчертава се, че европейският модел за управление на средствата по линия на СКФ се различава в различните държави членки, тъй като зависи от големината им, административно-териториалното им деление, нивото на централизация и децентрализация на държавното управление и редица други фактори. С таблица са илюстрирани различните модели на управление на еврофондовете.

Застъпва се тезата, че с цялостната централизация на управлението (когато този ангажимент е делегиран на един държавен орган – министърът на финансите) се осигурява ефективна координация, прозрачност, връзка с бюджета, улеснена отчетност, дисциплина, сигурност и високи стандарти при управлението на средствата, включително и обмяна на информация,

координация на контрола и взаимодействие между различните контролни органи в системата.

2. Финансова правосубектност на активните субекти. Компетентност на държавните органи от СКФ на ЕС

Изрично е подчертано, че всички държавни органи в системата упражняват своите властнически правомощия съобразно основните принципи на кохезионната политика (стратегическо програмиране; партньорство и допълняемост), което на юридически език означава координация.

Посочени са органите на държавната власт и държавното управление с компетентност в сферата на публичните средства от СКФ на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране.

Защитена е необходимостта **всички държавни органи**, които участват в процеса на координация, управление и контрол, както и **ползвателите на средствата по ОП**, да предоставят конкретни препоръки и предложения за оптимизиране на системата.

Обърнато е специално внимание на държавните органи в системата за програмен период 2014–2020 г. съобразно проекта на СП.

Аргументирана е тезата, че при всички случаи за управление на средствата от ЕС в Република България **компетентността на държавните органи в системата на публичните средства по ЕСИФ и съответстващите им обществените отношения трябва да бъдат уредени със специален закон**, доколкото става въпрос за публичноправни и важни за държавата отношения, и че би било по-ефективно и ефикасно **координацията на управлението на средствата да бъдат възложени на министъра на финансите**.

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

За целите на изследването се цитират редица легални понятия, от значение за изясняване на понятието *пасивен субект*, на основата на теорията на проф. Милчо Костов. Обоснован е изводът, че „**пасивните субекти** по правоотношението имат качеството на „кандидати за

безвъзмездна финансова помощ“, или „бенефициери на безвъзмездната финансова помощ“ / „конкретни бенефициери на безвъзмездната финансова помощ“, като тези понятия се използват на определени етапи от проектния цикъл.

Посочени са конкретни субекти и е доизяснена ролята им в процеса, като са анализирани **идентифицирани проблеми** въз основа на конкретни примери.

Разгледан е обстойно важният въпрос за това **как се подхожда на практика**, какъв анализ се извършва и как се взема управленско решение при определяне на един конкретен бенефициер на помощта.

Подчертано е, че всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез публичен ресурс в каквато и да е форма, която ограничава конкуренцията чрез облагодетелстване на определени предприятия, е несъвместима с Общия пазар. Посочени са изискванията съобразно действащото европейско законодателство и практика.

ГЛАВА ТРЕТА. ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМАТА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИЙ ФОНДОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И КОРЕСПОНДИРАЩОТО НАЦИОНАЛНО СЪФИНАНСИРАНЕ

Трета глава се състои от три раздела. Анализират се в дълбочина ФПО при управлението на публичните средства от СКФ на ЕС в хода на проектния цикъл, и по-специално – при предоставянето на БФП; въпросите относно съществуващите проблеми на практика по повод отношенията между страните на ФПО на етап предоставяне и усвояване на публичните средства; въпросът относно ролята на финансовите и кредитните институции при усвояването на средствата от СКФ и кореспондиращото национално съфинансиране.

1. Постановка на въпроса. ФПО при предоставяне на безвъзмездна финансова помощ

В този раздел са разгледани въпросите, свързани с управлението на проектния цикъл. Логическата рамка (матрицата) изгражда логиката на интервенция (цели, резултати, дейности), индикатори за измерването им, източници за проверка на информацията и ключови допускания. Наръчникът за управление на проектния цикъл (Manual Project Cycle Management), приет от Европейската комисия, е основа за подготовката и изпълнението на проектите.

Посочени и анализирани са шестте основни етапа на проектния цикъл, в обхвата на които се развиват правни отношения между активни и пасивни субекти, като за по-голяма прегледност са илюстрирани и със схеми.

Подчертава се, че **проектният цикъл представлява процедура/производство**. От правна гледна точка става въпрос за един динамичен фактически състав, за един процес, в който отделните етапи са логически и последователно свързани, и че е несъмнена необходимостта стриктно да се следват установените процедури за предоставяне на финансова помощ. Различните видове процедури са логично и последователно изяснени и илюстрирани със схеми.

Проследяват се отделните фази на процеса, като се анализират изискванията за ефективното им протичане и за оценка на съответствие на резултата с намеренията.

2. Необходима ли е законодателна промяна в режима на предоставяне на БФП?

От правната характеристика на ФПО в системата на публичните средства от СКФ се поставя резонно въпросът **дали договорът за БФП е административен договор**. За съжаление, изследвайки становищата по този въпрос на редица автори в правната доктрина, се налага изводът, че за административния договор се говори само в теорията, но *не е установена законодателна уредба, включително и в АПК*, освен „споразумението“ по чл. 20 от АПК. В изследваната съдебна практика се е установило становището, че източник на отношенията между управляващия орган и бенефициера е договорът за БФП и отношенията между управляващия орган/междинното звено и бенефициера са на равнопоставеност. Поддържам тезата, въз основа на анализа и изводите от предходните глави

на изследването, че *БФП следва да се предоставя от административния орган с индивидуален административен акт*, а *нередностите да се установяват в административно производство*, като при установена нередност основанието и размерът на финансовата корекция на бенефициера да се определя с индивидуален административен акт.

Разумно и основателно може да се поддържа становището, че е необходима законодателна промяна, като **правната природа на вземането от финансови корекции трябва да се трансформира от частно държавно вземане в публично държавно вземане** чрез съответните промени в ДОПК, които да внесат яснота, за да не се създава и занапред противоречива съдебна практика. Вземането по същество ще има финансовоправен произход, титуляр на вземането и носител на субективното право ще бъде държавата, представлявана от свой държавен орган, отношенията между страните по правоотношението ще се регулират с властнически метод на правно регулиране.

Би следвало да се предвиди, че **споровете между управляващите органи/междинните звена и бенефициерите по повод управлението и разходването на предоставената БФП ще се уреждат по административен и съдебен ред при спазване разпоредбите на АПК**.

3. Ролята на финансовите и кредитните институции при усвояването на средствата от СКФ на ЕС

Защитено е разбирането, че е *необходимо ползването на експертизата на финансовите и кредитните институции на всеки един етап от проектния цикъл*. Изпълнението на договора/заповедта за БФП трябва 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. Освен всичко това, следва да се осигури и необходимото национално съфинансиране. Посочени са източниците на финансиране. Обосновано се застъпва становището, че е *необходимо да се прилага по-засилено ПЧП в повечето сектори*. В подкрепа на застъпеното становище са посочени

заклученията от проведеното изследване на Института за пазарна икономика относно ефикасността и ефективността на инвестициите, финансирани от СКФ. Според изследването през последните двадесет години сред основните бенефициери на кохезионната политика са Испания, Италия, Португалия и Гърция. Въпреки дългогодишното усвояване на средства от СКФ на ЕС, регионите в тези страни остават относително най-бедни. С изключение на Испания, благосъстоянието в тези държави не се подобрява, дори напротив. Следователно, както се посочва в изследването, *фондовете не са достатъчно условие за преодоляване на изоставането на регионите бенефициери. Финансовите инструменти – се продължава по-нататък в заключенията – помагат да бъдат създадени револвиращи форми на финансиране*, което повишава устойчивостта им в дългосрочен план. Това също е начин да се помогне на Европа да увеличи ресурсите си за инвестиции, особено по време на рецесия. Така се отварят нови пазари за различни форми на ПЧП и възможността да се привлече експертиза от различни институции.

Въз основа на резултатите от изследването в предходните глави и раздели е обосновано и становището за необходимостта по-активно да се използват инструментите за финансов инженеринг (JEREMIE и JESSICA) и комбинирането им с грантово финансиране на бенефициерите чрез адаптирано използване опыта на останалите държави членки на ЕС (особено на Полша).

При така очертаната рамка на обществените отношения в системата е анализирана ролята на различните финансови и кредитни институции и техните предимства и недостатъци.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дисертационният труд завършва със заключение. В декларация за оригиналност се обобщават основните тези. Всички формулирани изводи биха могли да бъдат една полезна и рационална основа за бъдещо преосмисляне на българския институционален и правен модел за управление, координация на управлението и контрол на средствата от Структурните и инвестиционни фондове на ЕС през програмен период 2014–

2020 г. с цел неговото усъвършенстване в контекста на перспективите за развитие на Европейския съюз и националните програмни и стратегически документи на Република България.

III. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. ПУБЛИКАЦИИ НА БЪЛГАРСКИ ЕЗИК

• 1.1. Учебници, монографии и коментари

1. ГОЛЕМИНОВА, Савина и ДИМИТРОВА, Евелина. Финансово право. Ръководство. [За студентите от СУ „Св. Климент Охридски“]. 2. прераб. и доп. изд. С., Сиела, 2001. 754 с.
2. ГОЛЕМИНОВА, Савина и ДИМИТРОВА, Евелина. Ръководство по финансово право на Република България. [За студентите от СУ „Св. Климент Охридски“]. С., Тилия, 1996. 472 с.

1.2. Студии и статии

1. ГОЛЕМИНОВА, Савина. Актуални въпроси на електронната демокрация. – В: *Римско и съвременно публично право*. Сборник статии и доклади от Международната научна конференция, организирана от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, и проведена в София на 21 май 2012 г. С., Унив. издат. „Св. Климент Охридски“, 2013, с. 498–506
2. ГОЛЕМИНОВА, Савина. Необходима ли е промяна в системата за управление на средства от фондове на ЕС в България? – *Правен свят*, 2013, 27 септември. – <http://www.legalworld.bg/show.php?storyid=32659>
3. ГОЛЕМИНОВА, Савина. Държавни органи за управление и контрол в системата на публичните средства от Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз. – *Норма*, 2013, № 6
4. ГОЛЕМИНОВА, Савина. Относно финансово-правните отношения в системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на средствата от Европейския съюз по линия на Структурните и Кохезионния фондове от ЕС през програмен период 2007–2013 г. в Република България. – В: *Год. на СУ „Св. Климент Охридски“*, Юрид. фак. 2012. С., Унив. издат. „Св. Климент Охридски“, 2014 [под печат]

5. ГОЛЕМИНОВА, Савина. Участието на финансовите и кредитните институции в системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на средствата от Европейския съюз по линия на Структурните и Кохезионния фондове от Европейския съюз през програмен период 2007–2013 г. – *Общество и право*, 2012, № 9, с. 3–18; № 10, с. 53–70
6. ГОЛЕМИНОВА, Савина. Политиката на сближаване на Европейския съюз. Програмен период 2007–2013 г. и 2014–2020 г. – *Общество и право*, 2012, № 3
7. ГОЛЕМИНОВА, Савина. Правен режим на държавните помощи и оперативните програми на България. – *Правен свят*, 2011, № 9
8. ГОЛЕМИНОВА, Савина. Електронната демокрация в България. – *Де юре*, 2011, № 3
9. ГОЛЕМИНОВА, Савина и ДИМИТРОВА, Евелина. Относно организационните финансови правоотношения. – *Правна мисъл*, 1995, № 2
10. ГОЛЕМИНОВА, Савина. Обжалване данъчния облагателен акт. – *Закон*, 1993, № 4

2. ПУБЛИКАЦИИ НА АНГЛИЙСКИ ЕЗИК

1. GOLEMINOVA, Savina. Development of e-Democracy in Bulgaria. Conference for E-Democracy and Open Government. Danube University Krems. Centre for E-Government, Austria, 2012, p. 323–327. Достъпна на http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/gpa/zeg/dokumente/cedem12_conference_proceedings.pdf
2. GOLEMINOVA, Savina. Electronic commerce and its legal framework in the EU and Bulgaria. – *AmCham Bulgaria Magazine*, 2002, no. 33

3. GOLEMINOVA, Savina. Topical issues of electronic Democracy. – *Iustel*, no. 20, Junio 2013 – http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=413507&d=1