

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ“СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Катедра „Административноправни науки”

Гинка Валериева Симеонова

**АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ НА ДЪРЖАВНИТЕ
ПОМОЩИ**

Автореферат

на дисертация за получаване на научна и образователна степен
“ДОКТОР”

Професионално направление 3.6. Право (Административно право и
административен процес)

София, 2014

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на темата.....
2. Предмет и задачи на изследването.....
3. Методология на изследването.....
4. Научна новост на труда.....
5. Практическо значение на изследването.....
6. Обем и структура на труда.....

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

ГЛАВА ПЪРВА. ПОНЯТИЕ ЗА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ.....

§1. Държавните помощи като юридически механизъм за преодоляване на социалноикономическата криза.....

§2. Правомощия на Европейската Комисия при отпускането на държавна помощ.....

§3. Правомощия на националните органи.....

ГЛАВА ВТОРА. ВИДОВЕ ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ.....

§1. Съвместими и несъвместими държавни помощи.....

§2. Допустими и недопустими държавни помощи.....

§3. Видове държавни помощи според изискването за нотификация.....

§4. Хоризонтални и вертикални държавни помощи.....

§5. Други критерии за деление на видове държавни помощи.....

ГЛАВА ТРЕТА. СПЕЦИФИЧНИ СЛУЧАИ НА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ.....

§1. Елемент на държавна помощ при предоставянето на услуги от
общ икономически
интерес.....

§2. Елемент на държавна помощ при предоставянето на земя от
публични
органи.....

....
§3. Държавна помощ при предоставяне на средства от Структурните
фондове и Кохезионния
фонд.....

.....
§4. Неправомерна държавна
помощ.....
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....
.....

III. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД...

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ТРУДА

1. Актуалност на темата.

Темата на настоящия дисертационен труд дава възможност за изследване на въпроси, които до момента не са били обект на самостоятелни научни разработки. Последните години от обществено икономическото и политическо развитие на Република България доведоха до трайни промени в базисните обществени отношения. Това, от своя страна, предизвика коренна промяна в съществуващата правна система. Тя следваше да осигури детайлна уредба на правата и задълженията на участниците в обществените отношения. Държавата също се нуждаеше от реструктуриране на нормативната уредба по начин, съответстващ на новото ѝ положение.

Създадоха се нови институти на публичното право, а съществуващите бяха променени в значителна степен. Един 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 и саморегулиращ се пазар. Това постави на преден план огромни трудности пред държавната администрация, от която се очакваше приложението му. Невъзможността за сравнение и използване на опита, натрупан от изпълнението на действалата правна уредба, липсата на научна литература, съдебна практика, наличието на изцяло нови и непознати на българската правна доктрина правни институти

предизвикаха сериозни смущения в работата на администрацията. Задълбоченото изследване на административноправния режим на държавните помощи показва колко комплексно трябва да се изучи и осъзнае тази значима правна материя. Членството на България в Европейския съюз и превръщането на нашата държава изисква детайлно познаване на материята. От датата на присъединяване на страната ни към Европейския съюз националните административни органи са длъжни да прилагат директно законодателството на Съюза, чрез което са уредени общи процедури и свързаните с тях забрани и ограничения за осъществяване на публично подпомагане, както и използването на еднакви способи за осъществяването на контрол върху държавните помощи.

2. Предмет и задачи на изследването

Дисертационният труд е посветен на изследването на административноправния режим на държавните помощи съгласно националното ни право, като се отчитат и особеностите, произтичащи от членството ни в Европейския съюз и нормативната уредба на института в ЕС. Това означава изследване и изясняване на понятието, както и на всички изграждащи го елементи, правомощията на органите, притежаващи компетентност във връзка с публичното подпомагане, анализирине на видовото разделение на държавните помощи, чиято цел е да систематизира материята и да улесни занимаващите се с този вид обществени отношения юристи при тяхната работа с института. Освен това е необходимо да се проучат и особените случаи на държавна помощ, като едновременно с това се изследва и т.нар. неправомерна държавна помощ, която възниква при

незаконосъобразно отпускане на държавна помощ без предварително уведомяване на ЕК и без наличие на положително решение от нейна страна относно съвместимостта на съответното подпомагане с правилата за държавните помощи.

Принципите, на които се основава вътрешният пазар, целят да гарантират, че всички участници в гражданския стокооборот, всички икономически сектори и области ще се ползват еднакво от привилегиите, които вътрешният пазар предоставя, както и че ще понесат рестрикциите, които членството в ЕС налага.

В дисертационния труд е изследвана е правната уредба на държавната помощ от гледна точка на административноправния режим на института в законодателството на Република България, което включва Закон за държавните помощи и Правилника за прилагане на Закона за държавните помощи. Освен това е разгледана и уредбата на публичното подпомагане в Европейското право.

Задачата на изследването е да разгледа и осмисли в дълбочина особеностите на тази нова за българската правна доктрина материя. Административноправният режим на държавните помощи, каквато е темата на настоящото изложение, е в нейната основа. Разкриването на същността и особеностите на държавните помощи е базисен въпрос, който е от значение за цялостното научно изследване на административноправния режим на института. Необходимо е да бъдат разгледани основните елементи от понятието за държавна помощ, за да се изясни кога едно подпомагане се определя като държавна помощ, като се акцентира върху понятията съвместимост и несъвместимост, както и разликите от научна гледна точка между понятията недопустимост, незаконосъобразност, неправомерност на публичното подпомагане.. Едновременно с това трябва да се извърши анализ на

възникналите при опраделянето на тези понятия противоречия в практиката и да се потърси изход от редица възникнали недоразумения. Изпълнението на тези задачи предполага анализ в детайли на действащата национална и европейска правна уредба на държавните помощи.

От особено значение е изясняването на това какво представлява държавната помощ и кои са националните и европейските органи с компетентност в тази област, защото те са градивните елементи на административноправния режим на публичното подпомагане. След анализирането поотделно и в цялост на елементите, изграждащи понятието за държавна помощ, настоящото изследване дава отговор на въпросите, свързани с планирането, нотификацията на държавната помощ, различните видове решения на ЕК относно съвместимостта на публичното подпомагане с правилата на свободната и лоялна конкуренция. Освен това в дисертацията се прави за пръв път цялостно деление на видове държавни помощи, като се използват критерии, повечето от които досега не са били обект на научно изследване. В тази връзка са проучени и въпросите отнасящи се до наличието на държавна помощ при предоставянето на услуги от общ икономически интерес, при предоставянето на земя от публични органи, при предоставянето на средства от Структурните фондове на ЕС и Кохезионния фонд. Внимание в настоящото изследване е отделено и на държавна помощ, като се прави разлика между понятията неправомерност и несъвместимост, които не са идентични. Държавните помощи, като част от политиката на конкуренция, играят съществена роля за постигане на равнопоставени възможности и условия за функциониране на икономическите субекти, действащи в рамките на Съюза. Европейският съюз в лицето най-вече на ЕК и

държавите членки притежават съвместна отговорност при прилагане правилата за държавните помощи, чието стриктно съблюдаване се явява само по себе си гаранция за свободната и лоялна конкуренция. Оттук следва и необходимостта да не се допуска даден сектор, отрасъл, предприятие да се ползва от държавно подпомагане, отпуснато в противовес с правилата, нормативно установени на ниво европейско и национално законодателство. Европейската комисия стриктно наблюдава помощи, които имат най-сериозни отрицателни последици върху конкуренцията, и представляват неправомерната държавна помощ.

Резултатите от научното изследване и сравнително правния анализ поставиха на преден план редица допълнителни въпроси, касаещи извършването на промени в съществуващата правна уредба.

3. Методология на изследването.

Комплексният характер и интердисциплинарното значение на темата предопределят методите на изследване. Използван е системният метод на изследване за изясняване на особеностите на правния институт от гледна точка на административноправния му режим. Изследвани са връзките между основните институти на българското право в областта на публичното подпомагане и тяхното съотношение и място в действащите в рамките на ЕС.

С оглед на задачите на научното изследване, важно е значението на използвания сравнително правен метод, за да се отговори на въпроса за степента на хармонизация на българската правна система и готовността ѝ да приеме прякото приложение на действащата правна уредба в рамките на Европейския съюз. На базата на този сравнително

правен анализ е направена и съпоставка между двете системи с цел да се открият и аргументират предложения, целящи модернизирането и опростяването на съществуващата права уредба.

Използван е и историкоправния метод за изследване на произхода на този вид публичноправен институт, доколкото този въпрос е бил правно регулиран и преди членството на РБ в ЕС.

4. Научна новост на труда.

Проблемите, свързани с държавните помощи, са актуални, но недостатъчно изследвани в българската административноправна теория. По-голямата част от публикациите, които са твърде малко, са посветени на отделни въпроси, имащи преди всичко чисто практическо значение и даващи по-скоро практическо обяснение, без обаче да се търси научното изследване на публичното подпомагане, без да се търси задълбочен анализ на понятията, които го изграждат и без да се търси изглаждане на противоречията в действащата правна уредба.

В тази връзка настоящата работа се отличава с анализ на българската и европейската правна уредба в сферата на държавните помощи. В процеса на изследване са открити множество противоречия, неясноти в законодателството, което Република България е обвързана да прилага като пълноправен член на Обединена Европа. Разработката съдържа множество предложения за изменение на съществуващата правна уредба с цел осъвременяването ѝ.

Като принос в административноправната теория може да се разглежда пълното изследване на правната същност на държавните помощи, както и на елементите, изграждащи това понятие и

специфичните случаи, при които става въпрос за елемент на държавна помощ.

5. Практическо значение на изследването.

Дисертационният труд има за задача да допринесе за по-доброто теоретично осмисляне на административноправния режим на държавните помощи. В работата са направени редица предложения, които освен промяната на действащата правна уредба имат за цел и да повишат ефективността на администрацията и да засилят нейната роля в борбата с един от основните проблеми на съвременното, а именно публично подпомагане без да се съблюдава основната цел на създаването на този институт, а именно защита правата и интересите на отделния гражданин.

Практическата стойност на труда се състои и в направения преглед на редица съдебни решения в рамките на Съюза и опитът му да внесе яснота по въпроси, пред които ще се изправят съвсем скоро и националните съдилища в контекста на засилващата се роля на националните съдилища в областта на държавните помощи.

6. Обем и структура на труда.

Дисертацията е в обем 253 страници и структурно се състои от увод, три глави, разделени съответно на три, пет и четири параграфа, и заключение. Приложена е и библиографска справка за използваните литературни източници на български и на чужд език.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Увод

Във въведението е обоснована актуалността и практическото значение на темата. Очертани са предметът, обхватът и методът на изследването. Отделно от това са посочени и целите и задачите, които изследването си поставя.

2. Глава първа

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.

В параграф първи, озаглавен „ Държавните помощи като юридически механизъм за преодоляване на социално-икономическата криза” самостоятелно са разгледани и 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 лоялната конкуренция. Направено е и предложение за ново определяне на термина „несъвместимост”, за да се избегне широката употреба на понятия като „забрана” по отношение на държавната помощ. Несъвместимостта не представлява забрана и държавната помощ не се явява някакво неправомерно действие от страна на държавата, което би могло да бъде законосъобразно

осъществявано понякога, а добре организиран правен механизъм за създаване на предимства. Чрез нормативна регулация това се допуска, защото се дава предимство на защитата на основните права и свободи на отделния гражданин на ЕС пред защитата на правилата на саморегулиращата се икономическа система.

Понятието „несъвместимост” се явява онази правна бариера, която определя кое подпомагане е допустимо, съответно оправдано и необходимо, и кое не. По отношение на държавните помощи ДФЕС не използва термина забрана. И това е така, защото по този начин се създава принципна възможност да се осъществи едно такова подпомагане при наличие на определени условия и нормативно определена процедура. Ако беше въведена дори и неабсолютна забрана за предоставяне на държавна помощ, това би превърнало този правен механизъм в противоправно явление, в частност всяка една дейност по държавно подпомагане би била правонарушение, което изключва и необходимостта от детайлизиране на правната уредба. Ако дадено подпомагане се приеме за съвместимо, това ще означава, че и самата помощ е законосъобразна, целенасочена и необходима. При положение, че последната се явява несъвместима с принципите на вътрешния пазар, очевидно отпускането на средства би засегнало свободата на конкуренцията във вътрешния пазар, подпомагайки ненужно или в по-голяма степен от позволеното и правно и икономически оправдано отделни предприятия, производства, отрасли. По аргумент за обратното, всяка помощ, която не попада под обхвата на понятието „несъвместимост”, се явява съвместима. В крайна сметка публичните средства се акумулират, за да бъдат използвани при необходимост, като границите поставя именно понятието „несъвместимост”.

В параграф първи се прави също и предложение за терминологична промяна в Закона за държавните помощи, като използваното понятие „общ пазар” се замени с „вътрешен пазар”, защото законодателството на ЕС използва именно последното, отчитайки по-широкия смисъл, който се влага в него. Необходимо е отново да се посочи нуждата 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”. Като първа своя задача, нашият законодател би трябвало да съобрази разпоредбите в ЗДП с новия ДФЕС и уредените в раздел II на този договор правила, отнасящи се до държавните помощи. В последствие би било добре да се следят промените в европейското законодателство, свързани с въвеждане на правила за опростяване на сложната правна рамка, в която се превърнаха нормите, свързани с държавното подпомагане. Въпреки прякото действие на европейското право на територията на Република България, е повече от необходимо нашето законодателство да бъде изцяло съобразено и в единно взаимодействие с европейските правни норми.

В параграф втори „ Правомощия на Европейската Комисия при отпускането на държавна помощ” е изследван подробно въпросът за компетентността на ЕК, т.к. на нея е отредена основна роля по отношение на нотификацията на планирана държавна помощ и съответно постановяването на решение относно съвместимостта на помощта. Основно са разгледани и видовете решения на ЕК във връзка със съвместимостта на помощта, тяхното правно значение и характеристика.

Правно признатата възможност за реално влияние върху планирането на развитието на регионално и местно ниво на държавите-членки от страна на Съюза чрез предоставянето на държавни помощи поставя осезателно въпроса за органите, притежаващи компетентност в тази област на европейско и национално ниво, както и за процедурите за отпускане на съвместима с принципите на вътрешния пазар държавна помощ.

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.

Правната рамка създава пирамидална структура, чиито върховен орган с най-широка компетентност е ЕК.

Европейската Комисия(наричана за краткост Комисията) е орган, който контролира ефикасното прилагане и съблюдаване на общностното право, тя е „администратор и управляващ различните политики на ЕС, посредник между държавите-членки и изразител на общностния интерес”¹, доближаваща се най-много на база разнообразните функции, които притежава, до „европейско правителство”. Комисията осигурява спазването на *acquis communautaire* (първичното и производното право на ЕС) от страна на отделните физически и юридически лица, институциите на Съюза и държавите - членки. В следствие на тези свои функции, ЕК съвсем логично се явява основният орган, наблюдаващ изпълнението на политиките на ЕС.

¹ Попова, Ж. – Право на Европейския съюз, С., 2009г., изд. Сиела, стр. 196

Комисията, в сътрудничество с държавите-членки държи под постоянно наблюдение всички системи за предоставяне на помощ, съществуващи в тези държави.(чл.108 ДФЕС). Контролът на държавните помощи от страна на ЕК е важен компонент в защита на правилата на свободната и лоялна конкуренция и необходима мярка за защита на свободната търговия. Спазването на нормативните правила и процедури води до създаване на равни условия и правно гарантирани възможности за отделните предприятия, региони и сектори в рамките на ЕС. На второ място, чрез този контрол държавите-членки се задължават предварително да проверят дали дадено държавно подпомагане би било подходящ инструмент за постигане на целите от общ интерес за Съюза като цяло. По този начин се предотвратява нецелесъобразното разходване на публични средства и ресурси, които в крайна сметка се заплащат от данъкоплатците.

Поради тази причина 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.

Става ясно, че за да бъде приведена в действие дадена планирана държавна помощ, е необходимо наличието на две кумулативно изискуеми предпоставки, а именно подаване на уведомление от страна на министъра на финансите до ЕК(т.нар. нотифициране на държавната помощ) и съответно положително решение от нейна страна. Подаването на уведомлението от страна на министъра на финансите или на министъра на земеделието и храните е актът, с който се сезира ЕК за разглеждане на съвместимостта на планирано държавно подпомагане с правилата на вътрешния пазар. В тези случаи ЕК не

действа служебно (*ex officio*), за разлика от случаите по осъществяване на административен контрол от по-горестоящ орган в системата на административното подчинение, чието извършване по правило става служебно.

Комисията има изключително правомощие да разрешава предоставянето на индивидуални държавни помощи, както и на схеми на държавна помощ. Тя е висшестоящият орган, от чието решение ще зависи по-нататъшното развитие на правоотношението, осъществяващо се при предоставянето на държавна помощ. Формирането на волята на ЕК в посока разрешаване или отказ за отпускане на конкретна помощ, се явява онзи юридически акт, осъществяването на който ще предопредели начина, по който ще продължи да се развива или ще се прекрати правоотношението по повод дадено планирано държавно подпомагане.

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. То поражда различни правни последици в зависимост от това кои от правата и задълженията, съдържащи се в диспозицията на правната норма привежда в изпълнение.

В настоящия параграф са разгледани и видовете решения на ЕК, с които може:

1. Съгласно чл. 7, § 2 Регламент 659/1999 да приеме, че планираната мярка не е държавна помощ по смисъла на разпоредбите на ДФЕС и ЗДП и не попада в приложното поле на правните норми, уреждащи материята или

2. Да приеме, че мярката на подпомагане е държавна помощ. При наличие на такава констатация от страна на ЕК, тя може да формира воля в три насоки:

-- Постановява т. нар. **„положително решение“**, когато съмненията относно съвместимостта на държавната помощ с принципите на вътрешния пазар са отстранени или такива не са открити. Това решение е благоприятстващо за подалата уведомление държава- членка, като поражда в нейна полза право да приведе в изпълнение планираната държавна помощ.

-- Постановява т.нар. **„условно решение“**. Този тип решение също има положителен характер, т.е. също определя държавната помощ като съвместима с правилата на вътрешния пазар, което до голяма степен го доближава до решенията от първия тип. Привеждането му в действие обаче е поставено в зависимост от изпълнението на едно или повече условия, които са необходими за прилагане на държавната помощ. Именно наличието на такива усложие дава основание за ограничаването му от първи тип

положителни решения, които на практика са безусловни и подлежат на незабавно изпълнение.

-- Постановява „отрицателно решение”. При третата хипотеза Комисията приема, че помощта отговаря на изискванията за държавна помощ, но е несъвместима с правилата на вътрешния пазар. С други думи съществува противоречие с принципите на вътрешния пазар и разходването на публични средства в тази ситуация би довело до изкривяване в значителна степен на свободната и лоялна конкуренция. Отчетено е че такава държавна помощ опасно засяга правилата и принципите на свободната конкуренция, като ограничаването или засягане на конкуренцията не би било икономически и социално оправдано, съпоставено с обществените отношения, които биха били защитени при разходването на публичния ресурс. Това решение е неблагоприятно за държавата-членка, нотифицирала помощта. То ѝ забранява да приведе в действие дадена планирана мярка. Ако все пак това се случи, отпуснатата помощ се счита за неправомерна с всички санкционни последици за държавата-членка, администратора на помощ и нейния получател.

Решението е изпълнителен акт, който е задължителен в своята цялост за своите адресати. Такива могат да бъдат държава-членка, физическо или юридическо лице. 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 опосредяващ или въвеждащ акт, издаден от национален орган, за да породи действие на територията на република България (по аргумент от чл. 162 от

Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) във връзка с чл. 209 ДОПК.

В параграф втори е разгледана и процедурата за схеми и помощи, за които не е необходимо официално нотифициране пред ЕК. Такива са помощи, които попадат в обхвата на регламент за групово освобождаване и минимални държавни помощи. Може да се направи извод, че в този случай, компетентността по отношение на тези видове, е делегирана от ЕК на националните органи в съответствие с принципа на децентрализация. Комисията притежава само съвещателна компетентност. Уведомяването ѝ от страна на националните органи не е елемент от фактическия състав на правоотношението по отпускане на държавна помощ.

В Параграф трети “Правомощия на националните органи” е разгледана компетентността на вътрешните органи на РБ във връзка с държавните помощи.

Съществуват различни начини, по които националните администрации взаимодействат с институциите на ЕС. Институтът на държавните помощи предоставя възможност за едно такова взаимодействие. Бихме могли да наречем това управление “споделено,, или „съвместно”, като същността му се изразява във факта, че Комисията и държавите-членки имат различни административни задачи, които са взаимно зависими и обвързани, като последните биват заложи в законодателството. Следователно Комисията и националните администрации трябва да изпълняват съответните задачи по отношение на общата за Съюза политика и само така тя може да бъде изпълнена успешно. Споделеното управление, в този смисъл, е от основно значение за функционирането на ЕС. Обосновката и разпространението на съвместното управление се

определя от редица фактори, които са от значение в това отношение, въпреки че степента, в която те се прилагат ще варира в различните райони. Най-очевидната причина за съвместното управление е фактът, че Комисията не разполага с достатъчно ресурси да администрира директно сложните режими, които се прилагат по отношение на земеделие, регионална помощ и др, поради което се използват националните администрации за управление и контрол вътре в съответната държава членка. Вторият фактор, който стои в основата на съвместното управление е, че то улеснява изразяване на предпочитания и нужди от страна на държавите членки - естеството на проектите, които следва да бъдат финансирани очевидно ще бъде повлияно и от самите държави членки. Третият фактор е, че може да се изисква съвместното управление, защото самото естество на правилата на ЕС изисква приложението им по специфичен за всяка отделна държава членка модел.

Съгласно чл. 5 ал.1 ЗДП министърът на финансите е националният орган, който отговаря за наблюдението, прозрачността и координацията на държавните помощи на национално, областно и общинско равнище, с изключение на схеми на помощ или индивидуални помощи в областта на земеделието и рибарството.

Правомощията на министъра на финансите са обособени в две основни групи, като са разгледани спецификите на всяка една от тях.

Министърът на финансите няма правомощия, свързани с определянето на съвместимостта на дадено публично подпомагане с правилата на свободната и лоялна конкуренция. Такова правомощие притежава само ЕК, както подробно бе разгледано в предходния параграф. От това следва изводът, че националните органи в лицето на министъра на финансите или министъра на земеделието и храните

притежават изключително тесни правомощия що се отнася до най-същественния аспект на помощта, а именно нейната съвместимост, съответно несъвместимост. Такива правомощия не са им отредени нито от закона, нито пък могат да им бъдат делегирани от ЕК. В контекста на споделеното управление, концепцията за което все повече се развива в рамките на Съюза, такова „недоверие” към националните органи на изпълнителната власт ми изглежда ненужно. Освен това, бидейки винаги ”краен арбитър” и „последна инстанция”, ЕК е обречена да робува на тромава и бавна процедура преди да се стигне до реално публично подпомагане. Естествено притеснението е разбираемо, но считам, че нашата изпълнителна власт в лицето на компетентните административни органи може да осъществява и правомощия, свързани с преценка за съвместимост на държавната помощ, без да се изисква предварително произнасяне на ЕК. Тази концепция не изключва възможността за контрол от страна на Комисията, който и без това се осъществява чрез правомощията, които тя притежава във връзка с неправомерната държавна помощ. Правните последици също биха могли да бъдат идентични.

3. Глава втора

Във глава втора е направено деление на видове държавни помощи. С цел систематизация на многобройните правила във връзка с държавната помощ и съответно определяне приложимите за всички ситуации или такива, валидни само за определени случаи на държавно подпомагане, е необходимо да се обособят видове държавните помощи. Подобна цялостна систематизация не е правена до този момент. Настоящото научно изследване включва структуриране на

различни критерии(повечето нови за изследванията в областта на държавните помощи.) Обособяването на различни видове държавни помощи ще спомогне за по-ясното разграничаване на понятията, за изясняване на различията в правноприложимите правила по отношение на различните видове държавни помощи. Критериите за разделянето им на видове допринася за по-голяма яснота в многообразието на случаи, при които се достига до публично подпомагане. Не на последно място, считам, че една подобна систематизация, ще улесни провеждането на по-точен научен анализ и ще подпомогне практиката с оглед по-ясно структуриране на юридическите правила и механизми, които се отнасят до държавните помощи.

Различните видове държавни помощи, установени в настоящата работа, имат за отправна точка няколко критерия:

В параграф първи са разгледани „Съвместими и несъвместими държавни помощи”

Делението на държавните помощи на съвместими и несъвместими се осъществява на база принципите на вътрешния пазар, които се явяват отправна точка за категоризиране на дадено публично подпомагане като съвместимо или не. Противоречието с даден принцип е онзи факт, осъществяването на който влече след себе си несъвместимостта на помощта. Правилото, което европейският законодател въвежда, а ЗДП транспонира, гласи, че държавната помощ по принцип е несъвместима с принципите на вътрешния пазар. Несъвместимата помощ е онова държавно подпомагане, което при никакви условия и изключения, не може да се приеме за полезно с оглед целите, които преследва. Поради тази причина то не може да се допусне и не може да се създадат правни способности и ред, по които то да се осъществи. Съгласно чл. 107 ДФЕС 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. Държавното подпомагане оказва сериозно влияние върху чисто пазарните условия за съществуване на даден отрасъл, дейност, предприятие, като играе роля на помощно средство по отношение на бенефициера на помощта, който получава един вид външен и различен от чисто стопанско-икономическия шанс за своето оцеляване или развитие в условията на конкурентната среда. Това са и причините ДФЕС да 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 база акт на ЕК, предоставянето на държавна помощ може да бъде прието за съвместимо(чл.107,§ 3). И в двата случая се преодолява принципната несъвместимост на държавната помощ с принципите на вътрешния пазар, като отправната точка е целта, за която е предназначена помощта.

В параграф втори са обособени видовете различия между допустимите и недопустими държавни помощи. Първостепенен елемент от изясняването на това деление е определянето на обхватното поле на двете понятия, а именно- допустимост и недопустимост. Първото включва в себе си правомерно правно явление, което осигурява правомерен правен резултат с факта на осъществяването си. 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 по начина, описан по-горе. На второ място, подпомагането ще е допустимо, ако са спазени процедурните правила за отпускането ѝ. Това означава, че трябва да е осъществена процедурата по нотификация пред ЕК и да има положително решение от нейна страна за отпускане на помощта или за помощи *de minimis* и такива, попадащи в обхвата на Общ регламент за групово освобождаване – точно да са осъществени правно регламентирани процедури и правила за тези видове помощи. Изпълнението на тези две предпоставки превръща помощта в правомерен правен институт, в допустимо подпомагане, годно да породи правомерни правни последици, детайлно уредени от правните норми, регулиращи материята. По този начин се постига и правомерен резултат, а целта, която се преследва с предоставянето на помощта, ще бъде законосъобразна.

Следователно, делението на държавните помощи на допустими и недопустими се извършва с оглед правния ефект, който постигат. Допустимата помощ е такава помощ, годна да породи законосъобразни правни последици, в следствие на нейното отпускане и реално осъществяване. Недопустимата помощ от своя страна също поражда определени правни последици, но с обратен знак. Недопустима е помощта в три случая. Първо, недопустимата помощ е несъвместимата помощ, 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 и ЗДП. Недопустимото подпомагане и в трите хипотези, описани по-горе, не може да постигне целесъобразен и законосъобразен ефект в правния мир, не може едно противоправно явление да влече след себе си правомерен резултат. Незаконсъобразността на такава помощ произтича директно от нарушението на правните норми, уреждащи материята.

В настоящия параграф е отредено място и на целесъобразността като елемент, обуславящ допустимостта на помощта, като се прави предложение целесъобразността на публичното подпомагане също да се превърне във фокус на по-нататъшни изследвания на материята. Целесъобразността предполага вземане на най- доброто решение в конкретната ситуация и в следствие неналичието на точни законови критерии предоставя в най- голяма степен възможност за злоупотреба с дискреционната власт. При предоставянето на държавна помощ в хипотезите на възможност за упражняване на оперетивна самостоятелност от компетентния орган(напр. чл.107 § 3 ДФЕС) той трябва да съобразява конкретното си решение и с оглед целесъобразността на подпомагането. Погледнато в най-широк смисъл, считаме, че и едно подпомагане, несъобразено с принципа на целесъобразността може да се приеме за недопустимо.

Третият параграф “Видове държавни помощи според изискването за нотификация” разглежда настоящото структуриране на контрола върху държавната помощ, което се базира на „система от три потока“: групово освобождаване, стандартна оценка и подробна оценка. Оттук биха могли да се изведат и две категории държавни помощи- **1. Държавни помощи, без необходимост от предварителна**

нотификация пред ЕК - отпускани по силата на регламент за групово освобождаване или помощ de minimis и 2. Държавни помощи, отпускани по силата на предварителна процедура по нотификация.

Четвъртият параграф е посветен на „Хоризонтални и вертикални държавни помощи“. Това деление се прави с оглед два критерия, а именно: 1. целта и икономическото на държавните помощи, както и 2. външната им насоченост, а именно дали засяга всички или отделни икономически субекти.

Хоризонталната помощ е предназначена за специфичен вид дейност и по принцип има универсално въздействие върху всички икономически субекти. Тя не поставя определено предприятие или отрасъл в по-благоприятно положение и се счита, че не оказва ограничително въздействие върху конкуренцията. Поради тази причина ограниченията от страна на ЕК за предоставяне на хоризонтална помощ са минимални.

Секторна /вертикална/ помощ е насочена към конкретен отрасъл или икономически субект и съответно създава неравнопоставени условия. Разновидност на този вид са ad hoc помощите предоставени с инцидентни решения за спасяване или реструктуриране на конкретно предприятие. Вертикалните и в частност ad hoc помощи имат силно въздействие върху конкуренцията на национално и общностно ниво. Използването на този вид помощи е подлежи на строги рестрикции от страна на ЕС на законодателно ниво и ЕК на изпълнително ниво.

Разгледани са и различните подвидове хоризонтални и вертикални държавни помощи с оглед на особеностите в правната им уредба.

В параграф пети са разгледани „Други критерии за деление на видове държавни помощи“, които не са били обект на

изследване до този момент, а именно видове държавни помощи 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.

Делението на видове държавни помощи спомага за изясняване на правилата по отношение на многообразието, което се наблюдава по отношение на публичното подпомагане. Затова един от инструментите на политиката за конкуренция е осъществяване на реален и ефективен контрол на държавните помощи, който цели защитата и укрепването на конкуренцията на единния пазар чрез гарантирането на един по-силен и по-добре насочен контрол на държавните помощи може да се насърчи растежа и в същото време да не се допусне изопачаване на конкуренцията на пазара. Задача, която би била по-лесно изпълнима при детайлно и систематизирано изследване на института посредством деление на видове държавни помощи.

4. Глава трета.

В глава трета са изследвани особените случаи, при които съществува елемент на държавна помощ, следователно се подчиняват на установения за публичното подпомагане ред.

В параграф първи “Елемент на държавна помощ при предоставянето на услуги от общ икономически интерес” се разглежда първо понятието 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 в рамките 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 компенсира за това (напр. когато осигуряването на обществен транспорт за високопланински райони или рядко населени места не е икономически изгодно за предприятието превозвач). След изясняване на основните характеристики на понятието УОИИ, се разглеждат правилата за държавните помощи, доколкото те са приложими по отношение на УОИИ. Пакетът от мерки за държавна помощ за УОИИ се състои от четири инструмента, които се прилагат за всички органи (национални, регионални, местни), отпускащи компенсация за предоставяне на УОИИ, а именно:

В Съобщението на Комисията за прилагане на правилата на Европейския Съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на УОИИ е направен изчерпателен практически преглед на понятията от областта на държавната помощ в ЕС, които

имат отношение към УОИИ, и се дават събрани в един документ обяснения на ключови аспекти. В него е обобщена най-важната съдебна практика на съдилищата на ЕС и практиката на Комисията за вземане на решения.

В Регламента за минималната помощ в полза на УОИИ се предвижда компенсацията за УОИИ, не надвишаваща 500 000 EUR за период от три данъчни години да не подлежи на контрола за наличие на държавна помощ.

С преработеното Решение относно прилагането на член 106, § 2ДФЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес²(Решението) държавите членки се освобождават от задължението да уведомяват Комисията за компенсация за обществена услуга, ако са изпълнени условията за съвместимост, предвидени в него.

В преработената Рамка³ се определят правилата за оценка на компенсацията за УОИИ, която представлява държавна помощ и която не е освободена с Решението от задължението за уведомяване. Комисията трябва да бъде уведомена за тези случаи и те могат да бъдат обявени за съвместими, ако отговарят на критериите, посочени в Рамката.

В настоящия параграф се изяснява и какви са разликите между Решението и Рамката, като се взема предвид при какви условия

² Решение на Комисията от 20.12.2011г. относно прилагането на чл.106;§ 2ДФЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес(нотифицирано под номер С(2011) 9380)

³ Рамка на ЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществени услуги, ОВ С 8 от 11.01.2012г.

компенсациите за обществени услуги, които представляват държавна помощ, са съвместими с ДФЕС. Основната разлика се изразява във факта, че Комисията не трябва да бъде уведомявана за компенсациите за обществени услуги, обхванати от Решението. Когато критериите от Решението са изпълнени, въпросната държава членка може незабавно да отпусне компенсацията. Когато обаче условията, определени в Решението, не са изпълнени, компенсацията попада в приложното поле на Рамката. Това означава, че Комисията трябва да бъде предварително уведомена за нея, така че да може да провери дали въпросната държавна помощ е съвместима с ДФЕС. Освен това, като се има предвид, че в приложното поле на Рамката обикновено попадат значими случаи, които потенциално могат да създадат по-съществени нарушения на конкуренцията, условията за съвместимост обикновено са по-строги, отколкото съгласно Решението.

Разгледаната по-горе правна рамка, включваща Съобщението, Решението, Регламента очертава два основни режима, свързани с правилата на държавните помощи по отношение на УОИИ.

Първата възможност се базира на решението по случая Алтмарк⁴. Съдът на ЕС поставява условията, на които следва да отговаря компенсацията за услуга от обществен интерес, за **да не се счита за държавна помощ въобще**. Това означава, че дадена компенсация за УОИИ няма да бъде квалифицирана като публично подпомагане и правилата, уредени в правната рамка няма да бъдат приложими изобщо.

Ако не са спазени разгледаните по-горе условия, компенсацията за услуга от обществен интерес представлява държавна помощ. При

⁴ Решение по дело C-280/00 Altmark trans GmbH judgment of 24 July 2003

наличие на тази хипотеза, навлизаме в приложното поле на правната рамка, спомената по-горе и съответно това се явява вторият възможен режим за регулиране на материята относно УОИИ, а именно компенсацията **представлява държавна помощ** и се подчинява на правилата за нея. Възможностите за развитие на правоотношението оттук нататък са няколко, но всички са свързани с необходимостта от преценка за съвместимостта на подпомагането с принципите на вътрешния пазар и са подробно разгледани в дисертационния труд.

Параграф втори е посветен на “Елемент на държавна помощ при предоставянето на земя от публични органи”. През 1997 г. Европейската комисия 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) (наричано по-нататък в това изложение „Съобщението“). Причините за предприемане на тази стъпка са, че в редица случаи на продажба на земя и сгради публична собственост, Комисията е установявала елементи на държавна помощ в полза на купувачите. За да направи прозрачен подхода си при анализа на случаите, свързани с държавна помощ при продажба на земя и сгради от публичните органи, Комисията формулира в Съобщението общи препоръки за държавите-членки. Съобщението е подробно анализирано в настоящия параграф.

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.

Параграф трети “Държавна помощ при предоставяне на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд”. Едно от големите предимства и предизвикателства пред всяка страна – членка

на ЕС, включително и нашата, е възможността за използване на фондовете на ЕС. Изследването на въпросите, свързани с европейските фондове, предполага задълбочено и многопластово изучаване на проблема, което не е цел на настоящата научна разработка. Доколкото обаче, подпомагането чрез тях се регулира от правилата за държавните помощи, са разгледани основните аспекти в тази материя от гледна точка на принципите и условията, на които се подчинява едно такова подпомагане в светлината на връзката между общите разпоредби в областта на държавните помощи.

Мащабният проект на Европейския съюз за създаване на единен пазар на стоки, услуги, капитал и труд, може да бъде сериозно засегнат, ако публичните власти не се възпират от селективна намеса в полза на предприятията. Такава интервенция може да бъде толкова вредна за конкуренцията и за ползите, които тя носи, както всяка една рестриктивна практика или господстващо положение.

Въпросът е дали "обем" е истинският проблем, както и дали държавите-членки, давайки най-високите суми на държавната помощ, всъщност нарушават в най-голяма степен принципите на свободния пазар? Ако целта е да намалят бюджетните си дефицити, може би по-коректно би трябвало да се запита кои разходи в рамките на бюджета са най-неефективните публични разходи? Тези разходи невинаги са държавната помощ, независимо дали тя се предоставя от европейските фондове или чрез национални механизми. Безспорно целта е да се намалят нарушенията на конкуренцията и неефективността, но дали е налице корелация, има ли връзка между обем и изкривяване? Високите нива на помощ са чиста загуба на пари, но същевременно не са непременно нарушаване на принципите на свободната и лоялна конкуренция.

Ако трябва да се определи корелация между помощта и пазарната неефективност, въпросът е дали ефектът, който се търси с предоставянето на помощта, е свързан с функционирането на финансовия пазар чисто икономически и се разглежда като пазарен неуспех, или държавната намеса под формата на публично подпомагане води до изкривяване на пазара по начин, който вместо да подпомогне пазара, нарушава баланса между равнопоставените икономически субекти, участващи в него?

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.

Подходът на съществуващия контрол се фокусира само върху конкуренцията и търговските нарушения, които са установени в рамките на първичното законодателство на ЕС. Считаю, че това не е достатъчно. Би трябвало 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 оповаваме винаги на решението на Брюксел по тези въпроси. 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.

Преди всичко последователното прилагане на правилата за държавните помощи във всички държави-членки трябва да се ръководи от наличието на общ интерес и общ, максимално опростен набор от правила. Европейската Комисия като орган, е институция, способна да прилага правилата на практика. По мое мнение , това е единственият орган, който може да поеме ролята на арбитър между различните интереси на различните държави-членки по отношение на публичното подпомагане, като не би трябвало да взема решения на база икономически по-силни или слаби държави-членки. Общият интерес при публичното финансиране трябва да се свързва единствено с икономически и социални показатели, а не да става проводник на една или друга национална политика.

Разбира се, трябва да се има предвид, че помощта на Съюза чрез структурните фондове може да доведе до облагодетелстване на някои региони, където национална или регионална помощ не се допуска. Водеща отново би трябвало да бъде целта, която се преследва, като финансирането чрез фондовете трябва да бъде корелативно на целта, която едно вътрешно публично подпомагане би постигнало.

Публичното подпомагане чрез европейските фондове, наред с националната държавна помощ, следва да насърчава и реформи, които да засилят конкурентните условия, изисквани от обективите на единния пазар, за да бъде една такава държавна интервенция оправдана. И пак възниква въпросът оправдана за кого - за наднационалните интереси в рамките на единния пазар или за отделната държава-членка? Как биха могли да се преодолеят

различията между националните и общностните интереси, къде е балансът между тях? Възможност за това дава проектирането на държавна помощ чрез премахване на неподходящи или неефективни категории държавна помощ. Първо, държавните помощи трябва да се стремят към преодоляване на ясно определена пазарна неефективност. Второ, държавната помощ трябва да бъде проектирана така, че да коригира тази идентифицирана неефективност възможно най-ефективно. При тези условия държавната интервенция ще е максимално оправдана, целесъобразна и отразяваща интересите на гражданите на Съюза като цяло, които са отчетени в условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да може дадена държава-членка да получава подпомагане от европейските фондове.

Разгледани са и четири постановления на МС, 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., както следва:

1. Постановление № 79 от 10 април 2014 година за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014-2020 г.

2. Постановление № 107 от 10 май 2014 година за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и Европейския фонд за морско дело и рибарство за периода 2014-2020 г.

3. Постановление № 118 от 20 май 2014 година за условията и реда за определяне на изпълнител от страна на бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, европейския фонд за морско дело и рибарство, Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм

4. Постановление № 119 от 20 май 2014 година за приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и от Европейския фонд за морско дело и рибарство, за финансовата рамка 2014-2020 г.

Усложнените обществени отношения, разгледани като национални, но и общностни в рамките на ЕС, изисква наличието на юридически регулирани методи на управление вътре в държавата, съпоставими и отговарящи на методите на управление на Съюза, чийто член е отделната държава. Отчитането на обществените отношения в териториалните предели на държавата- членка вече не е достатъчно. Необходимо е те да бъдат регулирани в контекста на обществените отношения, които възникват между гражданите в следствие на членството в ЕС от една страна и взаимодействията на държавата членка и Съюза от друга. Координацията като метод на управление в областта на държавните помощи се използва чрез принципите на централизация и децентрализация на ниво ЕС и национални органи, като все повече засилва своето значение за ясно, точно и ефективно държавно или европейско подпомагане.

Параграф четири е посветен на „ Неправомерната държавна помощ”. Осигуряването и поддържането на свободна, неограничена и лоялна конкурентна среда в рамките на ЕС стои в основата на европейската политика за конкуренцията. Принципите, на които се основава вътрешният пазар, целят да гарантират, че всички участници в гражданския стокооборот, всички икономически сектори и области ще се ползват еднакво от привилегиите, които вътрешният пазар предоставя, както и че ще понесат рестрикциите, които членството в ЕС налага.

Държавните помощи, като част от политиката на конкуренция, играят съществена роля за постигане на равнопоставени възможности и условия за функциониране на икономическите субекти, действащи в рамките на Съюза. Европейският съюз в лицето най-вече на ЕК и държавите членки притежават съвместна отговорност при прилагане правилата за държавните помощи, чието стриктно съблюдаване се явява само по себе си гаранция за свободната и лоялна конкуренция. Оттук следва и необходимостта да не се допуска даден сектор, отрасъл, предприятие да се ползва от държавно подпомагане, отпуснато в противовес с правилата, нормативно установени на ниво европейско и национално законодателство. Европейската комисия стриктно наблюдава помощи, които имат най-сериозни отрицателни последици върху конкуренцията, и представляват неправомерната държавна помощ.

Разгледан е въпросът дали формалното нарушаване на изискването за нотифициране на държавната помощ, автоматически превръща помощта в неправомерна с конкретни правни последици от тази неправомерност. Считаме, че отговорът трябва да бъде положителен, защото „ всички планове за помощ трябва да се съобщят

на Комисията и не трябва да се привеждат в действие преди Комисията да е разрешила това”. Нарушаването на което и да е от процедурните правила и принципи, свързани с предоставянето на държавна помощ, я превръща в неправомерна.

В настоящия параграф се очертават и възможни видове неправомерна държавна помощ, а 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 (т.нар. решение, което не повдига възражения по чл. 4 ПР и положително решение по чл. 7 ПР) от страна на Комисията, т.е помощ, предоставена в нарушение на т.нар. „задължение за отлагане”(чл. 108, § 3 ДФЕС).

Правомерността предполага подаване на уведомление до ЕК и положително решение от нейна страна. Това са и двете кумулативно изискуеми предпоставки, при наличието на които помощта е правомерна. Липсата на която и да е от тях превръща помощта в неправомерна, но не и незаконосъобразна. Оттук следва, че европейският законодател възприема неправомерността като неспазване на процедурата по чл. 2 и сл. Регламент 659/1999г. Незаконосъобразността от своя страна предполага неправомерност плюс несъвместимост на държавната помощ. Между неправомерност и незаконосъобразност не може да се постави знак на равенство, защото макар и да не е спазен редът, определен в нормативните актове за отпускане на държавна помощ, тя може да бъде законосъобразна, ако в следствие на процедурата по отношение на неправомерна държавна помощ се окаже, че е съвместима и ЕК издаде положително решение

спрямо нея по чл. 13 ПР. . Оттук следва изводът, че и понятията неправомерност и несъвместимост не са идентични. Понятието несъвместимост е качествена характеристика на самото подпомагане, в следствие на което се стига до реалното му осъществяване или не. Следователно дадена държавна помощ може да е неправомерна в следствие на факта, че не е спазена процедурата по нотифициране, но може в същото време да бъде съвместима, т.е да е допустима и да произведе правомерно правно действие, правомерен резултат, да бъде законосъобразна.

Акцентира се и върху процедурата по отношение на неправомерната държавна помощ. Детайлното структуриране на нормативните правила говори за важността на материята, която европейският законодател отчита с подробната уредба.

Пълното и точно изясняване на фактическите и правни основания, свързани с неправомерната помощ, ще доведе до издаването на материално законосъобразен и целесъобразен индивидуален административен акт (решение) от ЕК, с който да приключи процедурата.

Особено внимание е отредено и на възможността да се допусне предварително изпълнение на административния акт ЕК, като се анализира правомощието на ЕК да приеме решение, което да приведе в изпълнение все още неиздадения акт, свързан с преценката за съвместимост на помощта с принципите на вътрешния пазар, т.е осигурява се изпълнение на един бъдещ административен акт, възможност непозната за вътрешното право.

Процедурата по разглеждане на възможна неправомерна помощ завършва с издаването на акт от страна на ЕК, като волята на органа се отразява в решение, което е индивидуален или общ административен

акт, представляващ властническо волеизявление на компетентния орган, насочено към създаване на права или задължения или с който се засягат права, свободи или законни интереси на бенефициера на държавната помощ и/или на държава-членка. Това решение се обективира писмено и съдържа определени реквизити. Съществен белег на този акт е задължителното му мотивиране. Подробно са анализирани и възможните варианти на решение относно неправомерната държавна помощ с техните особености и специфики от гл. т. На административноправния режим на публичното подпомагане.

Възстановяването на неправомерна държавна помощ се извършва в съответствие с процедурите по националното законодателство на държавата- членка съгласно разпоредбата на чл. 162, ал. 2, т. 8 ДОПК. В закона е установена презумпция, по силата на която вземанията, които попадат в кръга на неправомерната държавна са приравнени на публичните държавни вземания, което означава, че производството по принудителното им събиране ще се развие по реда на ДОПК. Подобен подход е оправдан, доколкото финансирането, предоставено като държавна помощ има публичен характер, поради това че средствата във фондовете от които се отпускат паричните суми се кумулират от данъците на данъкоплатците в отделните държави членки на ЕС. Ето защо, независимо, че отпускането на такива средства се извършва основно по силата на договор, сключен с бенефициера, законодателят, отчитайки публичния произход на паричните средства, е запазил правото държавата да събира неправомерно предоставените като държавна помощ суми по реда, предвиден за публичните държавни вземания. По този начин е създадена допълнителна гаранция за законосъобразност при разходване на публични средства. Друг е въпросът, че правомерно отпуснатите средства не са публично

държавно вземане и при неизпълнение на облигационните задължения, произтичащи от договор, сключен с бенефициер за ползването на такива средства, споровете ще се решават по общия ред.

Изследван е и въпросът за функциите на националните съдилища в защита на индивидуалните права на субектите, когато те са засегнати от нарушение на разпоредбите в областта на държавните помощи, в частност при наличие на неправомерна държавна помощ. С оглед на това производствата пред националните съдилища представляват възможност за защита в няколко посоки: 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.

Изясняват се и две понятия, които сами по себе си не отразяват характеристиките на неправомерната държавна помощ, но наличието на които биха могли да доведат до сходни правни последици. Тези понятия са злоупотреба с помощ и неправилно използване на помощ.

5. Заключение

В заключителната част на дисертационния труд са направени някои изводи относно действащата към настоящия момент правна уредба в сферата на държавните помощи. Отчетени са особеностите на обединителните процеси, които изискват осъвременяването на действащото национално право. Обобщени са и направените предложения *de lege ferenda* за промени в законодателството.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1.Валериева, Г. Държавните помощи като юридически механизъм за преодоляване на социално-икономическата криза. Съвременно право.2012, №5, 61-79

2.Валериева, Г. Правомощия на Европейската Комисия при отпускането на държавна помощ. De Jure.2012, №2, 49-58

3.Валериева, Г. Неправомерна държавна помощ. De Jure. 2013, №1

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

5.Валериева, Г. Видове държавни помощи с оглед на тяхната съвместимост с принципите на вътрешния пазар. Норма.2013, №7, 25-43