

РЕЗЮМЕТА НА ТРУДОВЕТЕ,
публикувани след защита на докторска дисертация на
гл.ас. д-р АТАНАС ОГНЯНОВ СИМЕОНОВ
катедра „Административноправни науки” при Юридически факултет
на Софийски университет „Св. Климент Охридски”, представени за
участие в конкурс за „доцент” по област на висше образование –
социални, стопански и правни науки; професионално направление – 3.6.
право, обявен в ДВ бр. 33 от 11.04.2014 г.

В съответствие с изискванията на чл. 27, ал. 1 от Закона за развитието на академичния състав в Република България са изготвени резюмета на две статии, монография и доклади от участие в научни и научно-практически конференции.

I. Монографии, публикувани след защита на докторска дисертация.

1.Симеонов, Атанас. Тарифно класиране и произход на стоките съгласно митническото законодателство на ЕС. С., Сиби, 2014 г., ISBN 978-954-730-867-1, 254 стр. (включена под номер III.1 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса).

Това е второто ми монографично научно изследване в областта на финансовото право и по-специално в сферата на митническото право. Първото изследване на тема Митническо задължение защитих като докторска дисертация с рец. Георги Петканов и Сашо Пенев - София 2007 г. пред СНС по правни науки, 29.01.2008. - Утвърдена от ВАК с прот. N 19-4/19.05.08. Книгата Тарифно класиране и произход на стоките съгласно митническото законодателство на ЕС е естествено продължение на първото монографично изследване по въпросите свързани с облагането с мита и такси с равностоен ефект на територията на ЕС, в т.ч. и в Република България като държава членка. Двете монографични изследвания представляват задълбочено проучване в сферата на митническото право, която до настоящия момен не е извършвано от българската правна доктрина. Задълбочено е изследвано

действащото митническо законодателство на ЕС, което на практика се прилага в своята цялост след членството на Република България в ЕС.

Действащият към настоящия момент Митнически кодекс (МК) и правилата за неговото прилагане разкриват сериозни недостатъци и пропуски в уредбата, поради което се нуждаят от спешно обновяване и дори приемане на съвършено нова правна уредба, която да отговаря на съвременните изисквания. За съжаление, работата, която се извършва в тази насока през последните години, не дава търсените резултати. Приетият Модернизиран митнически кодекс (ММК) не успя да произведе предвидения ефект и на практика прилагането му бе отложено, защото правната уредба, съдържаща се в него, се оказва неадекватна на бързото развитие на отношенията в рамките на ЕС. Едновременно с това се оказва, че прилагането на разпоредбите му е свързано с извършване на огромни инвестиции в технически и други средства, необходими за осъществяване на митнически контрол, които са непосилни за повечето държави-членки. Огромната територия на Европейския съюз предполага изграждане на система, която да осигури в максимална степен бързо обслужване на непрестанно увеличаващия се стокооборот. Това обаче не означава опростяване на системата по начин, който да доведе до намаляване на митническия контрол; напротив, това предполага неговото засилване с оглед защита на потребителите и сериозно осъвременяване на действащата техническа система. Към настоящия момент липсва единна система, която да гарантира висока степен на контрол спрямо ввежданите на територията на ЕС стоки. Трудно се осъществява връзка между митническите учреждения, действащи на териториите на отделните държави-членки, което води до влошаване на контрола особено по отношение на стоките, поставени под режим „транзит“. Отговорът на запитване от митническа администрация на дадена държава членка до съответните административни органи в друга държава членка на ЕС понякога отнема месеци. Към настоящия момент е почти невъзможно проследяването на движението на стоките от митническото учреждение, пред което са представени, до получаващото митническо учреждение. Поради тази причина спешно трябва да се изгради единна електронна система, която да гарантира незабавен достъп до информация и въз основа на която в максимална степен да се гарантира митническият контрол. Наченки на такава

система има, но действието ѝ не е съвсем ефективно. Изграждането ѝ предполага и подготовка на административен персонал, който да работи успешно с нея. Наличието на административен капацитет е проблемна тема.

Изхождайки от сложността на гореизложената проблематика настоящото монографично изследване на тема Тарифно класиране и произход на стоките съгласно митническото законодателство на ЕС е насочено към обучение, улесняване и подпомагане на работещите в митническата администрация, чиито практически занятия нерядко изискват творчески, дори научен подход. Практиката, колкото и значима да е тя, не бива да се превръща в единствения източник на познания, защото нейното предназначение е да претворява, проверява, а и нерядко да обогатява научните постижения в дадена сфера. Само практически опит не е достатъчен, защото лишава администрацията от възможността да проявява необходимата за всяка дейност гъвкавост и творчество. В тази връзка бих си позволил да цитирам видния германски юрист Рудолф фон Йеринг, който отбелязва че: *„Мечът на правосъдието се изостря в камъка на теорията”*. Всяка една администрация, в т.ч. и митническата е призвана към всекидневно законосъобразно упражняване на широк кръг от правомощия и изпълнение на многобройни задължения. Поради тази причина е недопустимо тя да демонстрира непознаване на закона и да върши тълкуването му по начин пораждащ съмнение. Ето защо, камъкът на теорията е основният фундамент, който трябва да бъде поставен в основите на всяко административно управление.

Митническият кодекс на Общността е нормативен акт, който е приет през 1992 г., което в голяма степен обяснява остарялата му и несъвършена правна уредба. При това несъответствието с новите изисквания на настоящето е толкова голямо, че всяко едно изменение с цел усъвършенстване се оказва безсмислено. Приемането на изцяло нов и осъвременен МК е факт, но за съжаление, вече повече от пет години компетентните органи на ЕС не са в състояние да утвърдят адекватни правила за прилагането му, поради което правната му уредба все още е неприложима в цялост.

Настоящата работа очертава само част от недостатъците на съществуващата нормативна база. Това е обяснимо, доколкото темата на

разработката хвърля светлина само по отношение на въпросите, свързани с част от проблематиката на митническото право. Извън нея остават редица други проблеми, засягащи особеностите на отделните митнически направления, видовете митнически режими, особеностите на всеки от тях, специфичните правила, установени по отношение на отделни видове стоки, и т.н. Въпреки това темата на изследването позволява да бъдат направени редица предложения, засягащи промяната на действащото митническо законодателство в изследваната област.

В тази връзка в монографичното изследване са направени редица предложения, които според мен ще обогатят действащата правна уредба. В митническото законодателство на ЕС липсва легално определение на понятието „стока“, което считам за недостатък, който трябва да бъде отстранен при последваща промяна или приемането на нов нормативен акт. Въвеждането на легално определение, макар и неизчерпателно, ще доведе до допълнителна яснота по отношение на обекта на облагане с митни сборове. Считам, че понятието за стоки трябва да гласи, че: „”Стоки“ са всички видове движими вещи, пренасяни през границата на ЕС, включително по тръбопроводи и електропроводи, както и превозни средства, пътнически багажи и други пратки“.

На второ място, недостатък в рамките на нормативната уредба на ЕС е, че обяснителните бележки към Комбинираната номенклатура на ЕС нямат нормативен характер. Този недостатък според мен може и трябва да бъде преодолян.

На трето място, в изследването е предложено ново към настоящия момент разбиране и обяснение за същността на митата като вид публично държавно вземане, което се отличава с особености, непозволяващи поставянето му под общ знаменател с косвените данъци. Ще бъде изключително благодарен, ако настоящата работа успее да предизвика научна полемика по този въпрос, защото считам, че това е пътят за постигането на верните изводи.

На четвърто място, в нормативните актове, отнасящи се до митническото право, няма легално определение на понятието „такси с равностоен ефект“. Съдебната практика е преодоляла този недостатък. Но мястото на подобно определение не е в решенията на Съда на ЕС, а в

нормативния акт, който урежда тази материя. В последния приет Митнически кодекс на ЕС, чието приложение е отложено за 2016 т. липсва понятие за такса с равностоен ефект. Вероятно законотворците в ЕС са достигнали до извода, че проблемът с въвеждането на подобен вид плащане от отделните държави членки е преодолян, поради което е отпаднала необходимостта от нормативната му уредба. Считам, че подобен подход е неправилен. Европейският съюз е твърде млада организация, за да се счита, че в рамките на няколко десетилетия е постигнато такова единство, че е невъзможно отделните държави членки да въведат под една или друга форма допълнителни парични задължения, които са относими към стокопотока в рамките на Съюза. Подобно допускане е твърде смело и според мен – недостатъчно обосновано, още повече че в рамките на първичното законодателство на ЕС понятието „такси с равностоен ефект“ все още съществува. Ето защо изключването му от правната уредба е недостатък, който трябва да бъде отстранен.

На пето място, извършено е ново научно изясняване на понятието „общностни“ или „съюзни“ стоки, като по този начин считам, че е въведена яснота относно съдържанието му, което ще допринесе за теоретичното и практическото осмисляне на проблематиката.

На следващо място, задълбочено е изследван въпросът за произхода на стоките, като е проследена съвременната нормативна уредба по тези въпроси. Изясняването на проблема за произхода на дадена стока, продукт или материал е основна тема, от която в най-значителна степен зависи определянето на размера на митническото задължение. Именно тук са съсредоточени основните усилия на цялата световна общност, защото чрез тези разпоредби се постига една от основните цели на провежданата от Световната търговска организация политика за изграждане на световен пазар. До настоящия момент изследване на проблематиката в тази сфера не е извършвано в българската правна система. Настоящото изследване предлага нова визия за прилагане на актуалната нормативна уредба, с цел да улесни практическото решаване на спорове за правоприлагането въпроси, които несъмнено ще възникнат.

В тази връзка считам, че е необходимо по-стриктно изпълнение на задълженията от митническите органи във връзка с определянето на

произхода на внасяните или изнасяните стоки на и от територията на ЕС с цел гарантиране в максимална степен на интереса на държавите членки и ЕС. Трябва да се отчита, че предизвикателствата в тази част от дейността на митническите администрации на държавите членки са неизброими. Производството на стоки в световен мащаб се развива с неимоверна динамика, която в много случаи убягва от контрола на митническата администрация. Нейните реакции са твърде бавни и не водят до постигане на поставените от закона цели. Ето защо е необходимо изграждането на система за постоянен анализ и същевременно постоянна преквалификация на служителите в митническата администрация. Работата в системата на митниците трябва да бъде схващана не само като трудов, но и като непрекъснат учебен процес. В противен случай рискът от недостатъчна защита на държавния интерес остава открит.

Постигането на напредък в действащата нормативна уредба минава през създаването на по-динамична и адекватна администрация. Европейският законотворец трябва да се абстрахира от създадената през десетилетията практика да се приемат нормативни актове, в които общо и неясно да са определени правата и задълженията на адресатите на правните норми, като се разчита на Съда на ЕС като последна инстанция, която в своите решения да даде нужното тълкувание. Към преодоляването на тези проблеми трябва да се насочи работата на администрацията на ЕС, в частност и тази на митническите органи на всяка от държавите членки. Създаването на правилото се предхожда от неговия анализ за евентуалната му необходимост и ефективност, които трябва да бъдат заложени предварително, а не да се търсят в отделните разпоредби след създаването им или да се правят опити да бъдат изведени от съдържанието им, от което на практика липсват.

Осъществяването на последващ митнически контрол при внасянето или изнасянето на стоки на и от територията на ЕС се извършва съобразно действащата във всяка от държавите членки правна уредба. Съществуващата в българския ЗМ се нуждае от допълнение и изменение, доколкото не е синхронизирана със сходните уредби в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, към които препраща. Крайно време е да се предприеме подход към цялостен анализ и структуриране на нормативната уредба. Промените „на парче“ водят до

противоречия, които са труднопреодолими и нерядко затрудняват практиката, която, притисната от необходимостта да даде правилен отговор, прави недотам научнообосновани изводи.

На следващо място, работата предлага подробен анализ на въпросите относно издаването на обвързваща информация за тарифното класиране или произхода на дадена стока, продукт или материал. В тази насока е анализирана действащата правна уредба, като са направени конкретни предложения за промяна в съществуващата нормативна база, като например необходимостта от отпадане на изискването към молителя за издаване на обвързваща информация да посочи правното основание за определяне на произхода. Подобно задължение не може да бъде вменено на пасивния субект по митническото правоотношение. От римско време е известна сентенцията, която гласи: *Da mihi factum, dabo tibi ius* („Дай ми фактите и ще ти дам правото“). Правото или определянето на правното основание може да бъде извършено единствено от органа, посочен от закона като компетентен да правораздава. Всяко противно решение е в дълбоко противоречие с установени със столетия принципи. Недопустимо е да се следва подходът за обременяване на пасивните субекти с всякакъв тип неприсъщи им задължения и да се цели максимално облекчаване на администрацията. Този подход с особена сила битува в съвременното законодателство, като поставя адресатите на правните норми в положението да носят отговорност „за всичко“. Субектите по едно правоотношение трябва да бъдат равнопоставени, под което разбирам в случая всеки да изпълнява и упражнява присъщите му задължения и права. Най-лесно е, когато администрацията не се справя успешно с изпълнението на дадено задължение, то да бъде „трансформирано“ като такова на другата страна по правоотношението и неизпълнението му да бъде скрепено със санкция. Подобен подход е дълбоко погрешен и води до „заробване“ на адресатите на правните норми, които са поставени в силно зависимо положение, което не кореспондира с принципите, на които се изгражда едно демократично общество. Всяка от страните по правоотношението трябва да изпълнява присъщите ѝ задължения и неспособността ѝ да се справи с тях може да доведе единствено до санкционирането ѝ, а не до обременяването на другата страна по правоотношението.

Несъмнено недостатъците в действащата правна уредба са значителни и тя се нуждае от активна промяна. През 2005 г., след изготвянето на Лисабонската програма, в Съвета и Европейския парламент беше внесен проект за приемане на нов, усъвършенстван Митнически кодекс. В него е заложено реструктуриране на съществуващата уредба, допълването на действащи към момента правни институти, определяне на нови понятия и опит за осъвременяване на митническата система на ЕС. Проектът за осъвременен Митнически кодекс на ЕС не съдържа принципни различия от досега действащата правна уредба по въпросите, свързани с настоящата тема. В новоприетия през 2008 г. ММК беше заложено да произведе действие от 1.01.2009 г., като всичките му разпоредби влязат в сила не по-късно от 2013 г. Основа и цел беше създаване на електронно правителство в митническата сфера; осигуряване на по-добро регулиране в тази област чрез създаване на опростени и по-добре структурирани правила; увеличаване на сигурността на външните граници на Съюза; намаляване на риска от измами и т.н. Едновременно с това Комисията на ЕС беше предложила на Европейския парламент и Съвета да вземе решение за създаване на програма за действие, свързана с изграждането на съвършено нова митническа система на Общността, наречена „Митници 2013“. Създаването на тази програма имаше за цел до 2013 година да се подкрепи изграждането на паневропейска електронна митническа среда и едновременно с това да съдейства за осигуряването на приложението на осъвременения Митнически кодекс на Съюза, с което се целеше развитие на взаимодействието и обмена на информация и опит между митническите администрации на държавите членки на ЕС и на държавите – кандидатки за членство. Специалните цели на програмата се определяха като насочени към намаляване на административната тежест и цената на предоставяните от митническите органи услуги чрез създаване и усъвършенстване на общи стандарти и улесняване на митническите системи и контрол, в частност относно базата данни и управлението на риска. Целта беше да се установи, развие и приложи най-добрият опит в сферата на предварителния и текущия одиторски контрол. Всичко това трябваше да бъде извършено за подобряване на сътрудничеството не само между митническите администрации на територията на ЕС, но и това между тях и трети страни извън Съюза. За тази

цел бяха създадени множество работни и проектни групи, бяха проведени множество семинари и сравнителен анализ на работните методи, процедури и стандарти, за да се изгради и проведе нова, усъвършенствана митническа политика на ЕС посредством развитието на инфраструктурата и общностните правила.

Целият този план на практика не сработи, нищо от съдържащото се в програма „Митници 2013“ не беше доведено докрай. Към настоящия момент, с някои незначителни промени, се прилага водещото митническо законодателство от 1992 г. Модернизираният Митнически кодекс не произведе действие, разпоредбите му бяха изменени с новоприетия Митнически кодекс на съюза и на практика се постигна ефект на отлагане на новите разпоредби в митническото законодателство с още три години. Програмата „Митници 2013“, след като беше символично преработена, вече носи наименованието „Митници 2020“, като в нея се посочва недвусмислено, че държавите членки нямат готовност за въвеждане на новата уредба на Митническия кодекс на съюза. Бяха похарчени значителни парични суми и в крайна сметка резултат няма. Оставаме с надеждата, че администрацията на ЕС е наистина примерът за подражание, който непрекъснато бива посочван, и че парите, които усвоява в процеса на своята работа, са заслужени.

II. Статии

1. Симеонов, Атанас. „Последващ контрол на декларирането по чл. 84 и сл. от Закона за митниците“ (сп. Съвременно право, брой 4, 2009 г.) с. 23 стр., статия (включена под номер II.1 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса).

В статията задълбочено са изследвани въпросите, касаещи осъществяването на последващ контрол от митническите органи. Митническият кодекс на Общността (Европейския съюз след договора от Лисабон) въвежда два вида последващ контрол на декларирането – проверка на декларацията и последващ контрол. Този режим е възприет, макар и не в пълнота, и доразвит от българския законодател. Митническият кодекс на Общността не оформя в детайли разграничителните белези между проверката на декларацията и последващия контрол като форми на последващ контрол на

декларирането. Опит за отграничаване на двата режима е направен от Закона за митниците, без обаче да са въведени разграничителни критерии, които да създават яснота относно това кога митническите органи ще извършат проверка на декларацията и кога последващ контрол. Въпросът е от особено значение, доколкото последващият контрол е свързан със спазването на изрично определена в закона процедура, изискваща уведомяване на пасивния субект по митническото правоотношение и осигуряваща активното му участие с оглед спазване на предоставените му от закона права. При повторна проверка на декларацията митническите органи са освободени от задължението да уведомят проверяваното лице, което го лишава от възможността, на този етап да предприеме адекватни действия по организиране на своята защита. Необходимост от такова уведомяване хипотетично би била възможна, когато контролиращите органи служебно са пристъпили към повторна проверка на декларацията, защото ако проверката е започнала по инициатива на заинтересуваното лице, то ще е запознато с провеждането ѝ. Ето защо българските митнически органи с охота заобикалят по-тежката процедура по последващ контрол. Те приемат, че във всеки един случай могат да извършат проверка на декларацията, като в рамките на тази проверка предприемат действия, които законът свързва с последващия контрол. В своята практика те изтъкват, че законът не ги задължава коя от двете форми на последващ контрол на декларирането да предприемат, както и че не създава ограничения за това да осъществяват едни и същи процесуални действия в рамките на едното и другото производство. Така например митническите органи приемат, че и в двата случая могат да извършват контрол на търговските документи и данни за вносните или износните операции с декларираните стоки, включително и на последващите търговски операции с тях, както и че имат право да проверят стоките, ако те могат да бъдат представени. Приемат, че в рамките и на двете производства могат да пристъпят към събирането на доказателства, в т.ч. и по т. нар. „линия на международно сътрудничество” и след като се снабдят с необходимите такива и в двата случая издават индивидуален административен акт, с който например променят митническата облагаема стойност на стоките, допуснати за свободно обръщение на територията на страната. Очевидно не такава е волята, въплътена в разпоредбата на закона. Иначе не би съществувала

необходимост от обособяване на две самостоятелни процедури, съдържащи различни правила относно осъществяването на последващ контрол на декларирането. Практическият проблем по реализирането на едната и другата форма на контрол е резултат на хаотичната и непоследователна употреба в закона на понятията „проверка” и „контрол”. Първоначалният прочит създава впечатление, че помежду им е въведен знак за равенство, както и че едното понятие се употребява като синоним на другото. Изследването проведено в статията внася яснота именно в това противоречие като дава ясен отговор на въпроса кога може да бъде извършена проверка и кога митническият орган е длъжен да осъществи последващ контрол.

2.Симеонов, Атанас., „ВАС потвърди административен акт, въпреки че му липсват мотиви” (сп. Правен свят, Електронно издание, брой 9, 2011 г.) статия (включена под номер II.2 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса).

В статията е извършен анализ на конкретно съдебно решение от практиката на Върховния административен съд като е направен опит да бъдат изследвани съдържащите се в него недостатъци да се дадат препоръки за преодоляването им.

III. Доклади, представени на научни конференции и научно-практически конференции

1.м.Март 2009 – доклад на тема «Митническо задължение» на конференция на Върховния административен съд на Република България по проект «Компетентни административни съдии-гаранти за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване», съфинансиран от Европейския социален фонд чрез Оперативна програма «Административен капацитет», Боровец, България. (включена под номер V.1 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса)

2.м.Май 2009 г. - доклад на тема «Нови аспекти в митническото законодателство на Общността» на конференция на Върховния административен съд на Република България по проект «Компетентни

административни съдии-гаранти за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване», съфинансиран от Европейския социален фонд чрез Оперативна програма «Административен капацитет», гр. Велинград, България. (включена под номер V.2 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса)

3.м.Май 2010 г. – доклад на тема «Обжалване на актовете издавани от митническите органи по административен и съдебен ред» на конференция на Върховния административен съд на Република България и Агенция Митници – с. Лозенец, Учебна база на Върховен административен съд. (включена под номер V.3 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса)

4.м.Април 2011 г. – доклад по теми:

А) «Източници на митническото право. Вътрешни и външни граници : определяне и последици във връзка с констатиране на нарушения на митническото законодателство” и

Б) „Правна характеристика на „Митните сборове”. Мита. Такси с равностоен ефект. Възникване на митническо задължение. Длъжник по митническото правоотношение”, Пампорово, България по проекто-програма: „Приоритетни престъпления в някои стопански отрасли” на конференция на Асоциация на прокурорите в България.

(включена под номер V.4 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса)

5.м.Март 2012 г. – доклад на тема: „Издаване на индивидуални административни актове от митническите органи”. Агенция „Митници”, гр. София. (включена под номер V.5 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса)

6.м.Октомври 2013 г. – доклад на тема „Административното производство – спиране и прекратяване” - Национален учебен център на

Агенция „Митници”, гр. София. (включена под номер V.6 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса)

7.м.Април 2014 г. – доклад на тема „Международните икономически организации и предизвикателствата пред бизнеса” – Научно-практическа конференция в СУ „Св. Климент Охридски” на тема „Международните бизнес отношение – сега и бъдеще”. (включена под номер V.6 в списъка на публикациите към молбата за участие в конкурса)

**гр. София,
22.07.2014 г.**

С УВАЖЕНИЕ:.....
(Атанас Симеонов)