



Обществените отношения по управлението и изпълнението на Плана за възстановяване и устойчивост на Република България следва да бъдат уредени със закон в Република България¹

Във връзка с обнародването в Държавен вестник бр.43 от 10 Юни 2022г. Постановление №114 от 8 юни 2022г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на средства на крайни получатели от механизма за възстановяване и устойчивост², както и представеното за обществено обсъждане на 9 юни 2022 г. на проект на Постановление на Министерския съвет за определяне на органите и структурите, отговорни за изпълнението на Плана за възстановяване и устойчивост на Република България и на техните основни функции (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6887>), позволявам си в качеството си на преподавател в СУ „Св.Климент Охридски“, Стопански факултет да предоставя своето виждане досежно правната рамка на отношенията във връзка с предоставянето на средствата по Плана за възстановяване и устойчивост на Република България.

¹ **Доц. д-р Савина Михайлова-Големинова** е преподавател по финансово и данъчно право в Стопанския факултет на СУ“Св.Климент Охридски“. Член на Катедра “Административноправни науки“ на Юридическия факултет на СУ“Св.Климент Охридски“ (от 1993- до 2020г.) Ръководител на Магистърска програма “Икономика и управление на публични ресурси“, Стопански факултет на СУ“Св.Климент Охридски“. Специализирала е в IFBD (Амстердам, Нидерландия) и в Оксфордския университет (Обединено кралство).Член е на Софийската адвокатска колеги, Европейската асоциация на данъчните професори (EATLP) и на Международната фискална асоциация (IFA). Автор на публикации в областта на финансовото иданъчното право. Има опит в публичния сектор като съветник на Председателя на 40-то Народно събрание (2005-2009г., включително кореспондент по ИРЕХ на НС) и съветник на служебния заместник министър-председател, отговарящ за координацията на управлението на средствата от ЕС (август – октомври 2014 г.) и др.. Консултант по проекти в областта на реформата на публичната администрация и транспорта, съфинансирани със средства от ЕС. Владее български, английски и руски език.

² <https://www.ciela.net/svobodna-zona-darjaven-vestnik/document/2137223407/issue/6782/postanovlenie-%E2%84%96-114-ot-8-yuni-2022-g-za-opredelyane-na-detaylni-pravila-za-predostavyane-na-sredstva-na-krayni-poluchатели-ot-mehanizma-za-vazstanovyavane-i-ustoychivost>

Отношенията между административните органи и крайните получатели по изпълнението на плана следва да бъдат установени със закон и съображенията ми, без претенции за изчерпателност, са следните:

На първо място, правните отношения във връзка с изпълнението на плана и Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост³ следва да са уредени **със закон** в Република България, а не с подзаконов нормативен акт, защото става за публичноправни обществени отношения, свързани с националния и европейския бюджет и публични финанси, които следва да бъдат уредени със закон в държавата членка! Става въпрос за признати от правната доктрина финансовоправни обществени отношения⁴.

На второ място, има достатъчно опит и практика от прилагането на закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ)⁵, тъй като става въпрос **отново за управление средства от бюджета на ЕС и национални публични средства в режим на споделено управление по смисъла** на Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (финансов регламент)⁶, както и създаване на съответните органи в системата в съответствие с него и секторен регламент.

На трето място, отношенията между административните органи и крайните получатели следва да са административноправни, като следва субсидиарно към тях да се прилагат разпоредбите на Административнопроцесуалният кодекс (АПК), Данъчно-осигурителният процесуален кодекс (ДОПК) (чл.162, ал.2, т. 6 или т.8 във вр.с чл.166 ДОПК ще се прилага). Безвъзмездната финансова помощ по плана следва да се предоставя от административните органи на получателите на помощта със заповед, респ. с **административен договор**, предвид създалата се практика на Върховния административен съд по сходни отношения, свързани с управлението и контрола на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ и Закона за подпомагане

³ ОВ, L 57/17 от 18 февруари 2021 г.

⁴ Вж. **Пенов, С.** Финансово право. Специална част. Учебен курс. С.: Университетско издателство СУ, 2020 и **Михайлова-Големинова, С.** Финансови правни отношения в системата на публичните средства от европейските структурни и инвестиционни фондове, С.: Сиела, 2017. Виж и **Сборник с материали от Академията за устойчиви инвестиции и финанси:**
<https://elearn.uni-sofia.bg/mod/folder/view.php?id=956965>

⁵ На заседание на Министерския съвет е одобрен е на проект на ЗИД на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ). С него се въвежда изменения и допълнения в ЗУСЕСИФ с цел постигане на съответствие с новоустановената европейска правна рамка по отношение на управлението на средствата от фондовете при споделено управление за програмен период 2021 - 2027 г. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6542>

⁶ OJ L 193, 30.7.2018, p. 1–222

на земеделските производители). Достатъчно много анализи се направиха и в правната доктрина досежно ролята на административният договор и управлението на средствата от ЕС⁷.

На четвърто място, следва да се има предвид, че и към тези отношения, които възникват на основата на Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост **се прилагат разпоредбите** на Регламент (ЕС,Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза⁸ и принципът на върховенството на закона.

⁷ Балабанова, Хр. Административният договор по българското законодателство. С., Сиела, 2017; Бучкова, П. Административният договор: Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. С., Феня, 2012; Бучкова, П. Административният договор в практиката на ВАС. – В: Пенов, С. (съст.) 100 години Върховен административен съд. УИ „Св. Климент Охридски“, 2014; Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на РБ. Обща част. С., Сиби, 2012, с. 39 и сл.; Зиновиева, Д. Дискусионни тези в административното право и процес. С., Сиела, 2009; Казанджиева, М. Управление на средствата от ЕСИФ. С., ИК „Труд и право“, 2016, с. 50 и сл.; Лазаров, К., Тодоров, Ив. Административен процес. Пето преработено и допълнено издание. С., Сиела, 2016, с. 111 и сл.; Сивков, Цв. Pacta sunt servanda и административните договори. – В: Новкиришка-Стоянова, М., С. Пенов, М. Карагъзова-Финкова (съст.) Римско и съвременно право. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2013, с. 400.; Сивков, Цв. Споразумението по АПК. С., Сиела. 2012; Сивков, Цв. Уредбата на административния договор в Административнопроцесуалния кодекс. – В: Предизвикателства пред финансово управление и контрол на средствата от Европейския съюз. С., 2016; Славова, М., Петров, В. АПК. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. С., Феня, 2014, с. 50–51; Тонев, Г. По някои въпроси на административния договор по режима на ЗУСЕИФ. – В: Предизвикателства пред финансово управление и контрол на средствата от Европейския съюз. С., 2016; Янкулова, С. Практика на Върховния административен съд относно решаването на спорове по усвояване на средства от фондове на Европейския съюз. // Адвокатски преглед, 2018, № 1; Александрова, И. Някои въпроси, свързани с приложението на норми, регулиращи подпомагането по схеми и мерки по общата селскостопанска политика, разрешени в съдебната практика. – В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С., 2016. Панайотова, Е. Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. С., Сиби, 2018, с. 40–54 Михайлова-Големинова, С. Предизвикателства и възможности пред правната и институционална рамка за управление на европейските структурни и инвестиционни фондове в България“. Европейските структурни и инвестиционни фондове. Специално издание по практики и опит на държавите членки и бенефициенти, 2015, № 4, Т. 3, с. 239–243. Михайлова-Големинова, С. Финансови правни отношения в системата на публичните средства от европейските структурни и инвестиционни фондове, с. 276. Михайлова-Големинова, С. Необходима ли е промяна в системата за управление и координация на публичните средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в България“. – В: Пенов, С. (съст.) 100 години Върховен административен съд, с. 551–552. Тази теза бе потвърдена в първото решение на ВАС, в което се прави обстоен анализ на този договор (вж. Решение № 13764/16.12.2015 г. по ад. № 7197/2015 г., VII отд., ВАС с докладчик съдия Соня Янкулова). Впоследствие утвърдено в теорията и практиката: вж. в Янкулова, С. Договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз – форма на упражняване на държавната власт и правото на защита. // Адвокатски преглед, 2015, № 1. Димитров, В. Финансовоправният режим на управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове и административният договор. // Бизнес и право, 2018, № 4, с. 8. Михайлова – Големинова. Предизвикателства пред държавите членки и кандидатките за членство в ЕС в областта на данъчното облагане и финансовото право. С.: Сиела, 2019 с предговор от проф. Жак Малерб и др.

⁸ OJ L 433I, 22.12.2020, р. 1–10. Виж и Финансов регламент Член 62 (Методи на изпълнение на бюджета на ЕС), във връзка с чл. 5 (Мерки за защита на бюджета на Съюза) от Регламент (ЕС,Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза

Да не забравяме, че държавите членки си сътрудничат с Европейската комисия, за да бъдат бюджетните кредити усвоявани в съответствие с принципа на добро финансово управление и на държавите членки се предоставя основната отговорност за предотвратяването, откриването и коригирането на нередностите и измамите. Като част от споделено управление, държавите членки трябва да изградят системи за управление и контрол, които да гарантират добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация(чл.56, параграф 2 и чл. 63, параграф 2, буква в) от Финансовия регламент).

В заключение, върховенството на закона и правовата държава са гръбнакът на всяка съвременна конституционна демокрация. Това е един от основните принципи, произтичащ от общите конституционни традиции на всички държави членки на ЕС, и, като такъв, една от основните ценности, на които се основава Съюзът. Позволявам си да цитирам преподавателят от Оксфордския университет проф. Стивън Уедърил и книгата му „Law and Values in the European Union“, в която посочва:

„С нарастването на влиянието си, Съюзът трябва да адресира въпросите за демокрация, отговорност, зачитане на основните права, а също и въпросите за национално и местно разнообразие. ЕС не бива да се оценява със същите мерки за легитимност, с които се оценяват държавите, тъй като неизменно ще търпи неуспех, но той не се нуждае от легитимност. Накратко, нуждае се от ценности. Договорите на ЕС се стремят да му придадат ценности“. Авторът заключава: „Надявам се, че ЕС ще постигне ценностите си.“ „Европейският съюз може да се разпадне или да загуби членове, но мотивиращата сила на взаимозависимостта като стимул за сътрудничество няма да изчезне ”⁹.

⁹ Weatherill, S. Law and Values in the European Union. Oxford University Press. Clarendon Law Series. 2016, Preface. And p. 415