ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПУБЛИЧНИТЕ ДЪРЖАВНИ ВЗЕМАНИЯ С ПРОИЗХОД ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Гл. ас. д-р Гинка Симеонова, НБУ

GENERAL CHARACTERISTICS OF PUBLIC STATE RECEIVABLES ORIGINATING FROM THE EUROPEAN UNION

Chief Assistant Prof. Guinka Simeonova, PhD

Abstract: *The principles on which the internal market is based aim to ensure that all players in the civilian trade, all economic sectors and areas will benefit equally from the privileges that the internal market provides and will suffer the restrictions of the membership in the European Union. In the notion of public state receivables originating in the EU stays the fact that the raisond'être of their origin is laid down in EU law. Moreover, they all arise from the implementation of an unlawful legal act, consisting in violating (through action or inaction) the imperative norms of the law that govern the respective legal relationships. The article aims to clarify the general characteristics of this type of public state receivables.*
Key words: *EU, unlawful state aid, financial correction, taxes*

Публичните държавни вземания са уредени от законодателя в чл. 162 Данъчноосигурителен процесуален кодекс (ДОПК). Предмет на разглеждане в настоящия доклад са публичните държавни вземания с произход от Европейския съюз (ЕС). 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 понасят рестрикциите, които членството в Европейския съюз (ЕС) налага.

Общото за тези видове публични държавни вземания е фактът, че основанието за тяхното възникване е заложено в правото на ЕС. Освен това всички те произтичат от осъществяването на един неправомерен юридически факт, изразяващ се в нарушаване (чрез действие или бездействие) на императивни норми на закона, които регулират съответните правоотношения. Правната уредба обикновено е първично уредена в правото на ЕС. Докато този неправомерен юридически факт не се е осъществил, всички те не притежават характеристика на публични държавни вземания. Правната същност на част от тях няма санкционен характер, а цели възстановяване на положението, което е съществувало преди реализирането на неправомерното поведение. В този смисъл притежават по-скоро обезщетителен характер, тъй като целят поправяне на вредата, причинена от незаконосъобразните действия или бездействия.

Публичните държавни вземания с произход от ЕС са изчерпателно изброени, а именно: I. Член 162 ал. 2 т. 6 ДОПК. Решения на ЕК за възстановяване на неправомерна държавна помощ.

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 Европейската Комисия 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 помощ1.

Отговорността за откриване на баланса между публичното подпомагане и свободната и лоялна конкуренция лежи върху самата държава, която трябва да създаде и съблюдава правила, нормативен ред, който от своя страна да бъде подчинен единствено на законните права и интереси на отделния субект. Публичното подпомагане не може да бъде самоцел, начин за скрита протекционистка политика или изкуствено облагодетелстване на отделни сектори или производства. Държавните помощи не са просто източник на средства, а би трябвало да се явяват катализатор и регулатор на пазара.

Неправомерната държавна помощ е легално дефинирана в чл. 1 б. „е" РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2015/1589 НА СЪВЕТА от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) „нова помощ, която е въведена в действие в нарушение на чл. 108 ДФЕС". Дефиницията препраща към чл. 108 ДФЕС, т. е. юридически обвързва наличието на неправомерна помощ с нарушаване на задълженията за уведомяване и произнасяне с решение на ЕК, с който акт е завършен и фактическият състав на процедурата по нотификация, водеща до отпускане на правомерна държавна помощ. Съгласно постоянната съдебна практика, отменянето на дадена неправомерна помощ чрез възстановяване, заедно с прилежащите лихви, е логична последица от обявяването на нейната несъвместимост с вътрешния пазар[2].

Съгласно чл. 288 ДФЕС решението е акт, задължителен в своята цялост. Когато решението посочва адресати, то е задължително само за тях. Държава- членка, която е обвързана от решението на Комисията е длъжна да го изпълни. Съдилищата са потвърждавали нееднократно, че държавата членка не може да се позове на правни норми от националната си правна система, като правила за давност[3] или липсата на правна уредба в областта на възстановяването[4]. Съдът на ЕС счита, че задължението за възстановяване трябва да се изпълни независимо от икономическото положение на бенефициера. Финансовите затруднения на получателя на помощта не са доказателство за това, че възстановяването е невъзможно.[5]

Възстановяването се извършва в съответствие с процедурите по националното законодателство на държавата членка. Съгласно разпоредбана на чл. 162, ал. 2, т. 6 ДОПК публични държавни вземания са и вземанията: „за недължимо платените и надплатените суми, както и за неправомерно получените или неправомерно усвоените средства по проекти, финансирани от предприсъединителните финансови инструменти, оперативните програми, Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, европейските земеделски фондове и Европейския фонд за рибарството, Инструмента Шенген и Преходния финансов инструмент, включително от свързаното с тях национално съфинансиране, които възникват въз основа на административен акт, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на Европейския съюз", в т. ч. и лихвите върху вземания от този тип. В ДОПК е установена презумпция, по силата на която вземанията, които

---

[1]Класифицира се като пряка администрация на ЕС. Вж. Марчева, Д. Понятие за администрация на Европейския съюз, Съдийски вестник, 2013, кн.1, 103-122.

[2]Решение на Съда от 21 март 1990 г. по дело Белгия/Комисия, C-142/87, Recueil, стр. I-959, точка 66; Решение на Съда от 14 януари 1997 г. по дело Испания/Комисия, C-169/95, Recueil, стр. I-135, точка 47, и Решение на Съда от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, C-110/02, Recueil, стр. I-6333, точка 41)

[3] Дело C- 24/95 Akan

[4] Дело C – 303/88 Италия срещу Комисията

[5] Дело C- 52/84 Комисията срещу Белгия

попадат в кръга на неправомерната държавна помощ, 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 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.

Интерес представлява втората алинея на чл. 13 Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (т. нар. Процедурен регламент (ПР) е посветена на разпореждането за възстановяване. Комисията може, след като даде възможност на съответната държава членка да представи своите коментари, да приеме решение, с което изисква от държавата-членка временно да възстанови всяка неправомерна помощ, докато Комисията вземе решение за съвместимостта на помощта с вътрешния пазар. Тази хипотеза визира връщане на вече реализирано публично подпомагане, т. е. помощта трябва да е фактически изплатена на бенефициера. Освен това трябва да се отбележи, че възстановяването е временно, т. е. ограничено във времето, докато ЕК постанови окончателно решение, с което да реши въпроса по отношение на конкретната държавна помощ. Самото възстановяване се осъществява по националните процедури за възстановяване, т. е. по ДОПК. Но дали това решение за възстановяване трябва да бъде изпълнявано по реда за публичните държавни вземания, дали изобщо е такова? Считам, че колкото и ефектът от това възстановяване, а именно реално връщане на полученото финансиране ведно с лихвите, да припокрива резултата от изпълнението на едно публично държавно вземане, то не може да се счита за такова. Следователно не би могъл да се прилага и редът за изпълнение на публични държавни вземания, предвиден в ДОПК. Това решение за възстановяване представлява принудителна административна мярка, обезпечение, което да гарантира и осигури събирането на едно публично държавно вземане при наличие на бъдещо решение на ЕК за неправомерна държавна помощ. Редът за изпълнение на това решение за възстановяване следва да бъде по глава 24 ДОПК, а именно обезпечаване на публични държавни вземания. Тук считам, че е необходимо да се разгледат и възможните правни последици в случаи на несъобразяване с решенията за възстановяване на ЕК. Държавата членка се счита за изпълнила решението за възстановяване, когато помощта е била върната изцяло в рамките на определения срок или в случай на бенефициер в несъстоятелност, когато предприятието е ликвидирано при пазарни условия. Когато съответната държава-членка не се съобрази с решението за възстановяване и не докаже абсолютна невъзможност в смисъла, разгледан по-горе, Комисията може да започне процедура за неизпълнение на задължения. Възможни варианти са:

1. Съгласно член 108, § 2 ДФЕС, ако съответната държава-членка не се съобрази с решението за възстановяване в определения срок и ако не докаже абсолютна невъзможност, Комисията или всяка друга заинтересована държава може да отнесе въпроса пряко до Съда. Комисията може да се позове на поведението на органите на изпълнителната, законодателната или съдебната власт на съответните държави-членки, като държавата-членка се разглежда в нейната цялост[6].

2. Искове съгласно член 260, § 2 ДФЕС

[6]Дело C-224/01, Kobler, [2003 г.], ECR-10239, параграфи 31-33; Дело C-173/03, Traghetti del Mediterraneo

В този случай, след като е дала на държавата-членка възможност да представи своите съображения, Комисията приема мотивирано становище, в което посочва точките, по които съответната държава-членка не се е съобразила с решението на Съда на ЕС. Съгласно разгледаната разпоредба, ако съответната държава-членка не е предприела необходимите мерки с оглед изпълнение на решението на Съда в рамките на срока, определен в мотивираното становище, Комисията може отново да отнесе въпроса до него. Тогава Комисията ще поиска от Съда на ЕС да наложи имуществена санкция на съответната държава-членка. Имуществената санкция ще бъде определена в съответствие със Съобщението на Комисията относно прилагането на член 228 ЕО (сег. 260 ДФЕС)[7] и ще бъде изчислена въз основа на три критерия: сериозността на нарушението, неговата продължителност и необходимостта да се гарантира, че санкцията възпира от допълнителни нарушения. Съгласно същото съобщение Комисията ще поиска също така да бъде заплатена еднократно платима сума, с която да се санкционира продължаването на нарушението между първото решение на съда за неизпълняване на задължения и решението на съда по чл. 260 ДФЕС.

В допълнение, при определени условия, тя може да поиска съответната държава-членка да преустанови плащането на нова, съвместима помощ на съответния бенефициер или бенефициери в съответствие с принципа Deggendorf. В решението си по дело Deggendorf[8], Първоинстанционният съд заявява, че „когато Комисията разглежда съвместимостта на държавната помощ с общия пазар, тя трябва да вземе предвид всички фактори, включително, когато е целесъобразно, обстоятелствата, разгледани в предишно решение, и задълженията, които въпросното предишно решение може да е възложило на държавата-членка. От това следва, че Комисията има правомощията да вземе предвид, първо, всички натрупани ефекти от старата …помощ и новата …помощ и, второ, факта, че [старата] помощ, обявена за неправомерна …, не е била възстановена“[9].

II. Член 162 ал. 2 т. 8 ДОПК. Тук съществуват няколко хипотези:

За 1) недължимо платените и 2) надплатените суми, както и за 3) неправомерно получените или 4) неправомерно усвоените средства по проекти, финансирани от ЕСИФ.

Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) представляват финансови инструменти, чрез които действа Съюзът, с цел намаляване на икономическите и социални несъответствия между регионите, насочени към постигане на икономическо и социално сближаване в европейското пространство. Важно условие, за да се възползват от тази помощ, е най-прозрачното управление и изпълнението на процеса на усвояване на невъзстановими структурните фондове, което означава разработване на проекти в съответствие с европейското и националното законодателство, уреждащо материята. Разходването на паричните фондове се регулира от една от основните групи финансови правоотношения, а именно тези по разходването на националния доход. Може би употребата на понятието национален доход предизвиква по-заострено внимание, но средствата съдържащи се в тези фондове представляват част от изземания национален доход на всяка от държавите членки, в т.ч. и Република България. Средствата в тези фондове постъпват от бюджета на ЕС. Бюджетът на ЕС включва всички приходи и разходи на ЕС за една година. Именно този бюджет е гарантът за финансирането на програмите и дейностите на ЕС във всички области на политики на ЕС като напр. селско стопанство, научни изследвания, регионални политики и т..

Източниците на приходите в годишния бюджет на ЕС са следните:

---

[7] Съобщение на Комисията относно прилагането на член 228 от Договора за ЕО — SEC/2005/1658(ОВ С126, 7.6.2007г.,

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0188 – достъпен на 11.12.2017 г.

[9] Дело Т-244/93и Т-486/93,TWD Deggendorf срещу Комисията.

традиционни собствени ресурси (т. е. предимно мита и налози върху захарта). Една от основните свободи или основен стълб на ЕС е свободното движение на стоки. Свободното движение на стоки изисква създаване и поддържането на вътрешен пазар, където всяка от държавите членки може спокойно да търгува и разпространява стоките, произведени на нейна територия, казано най-общо, и в същото време провеждането на обща митническа политика от всяка от държавите членки спрямо трети страни.

собствените ресурси на база данък върху добавената стойност (ДДС). Това са отчисления от ДДС, които всяка една от държавите членки прави по отношение на бюджета на ЕС. Отново говорим за средства, които всяка от държавите членки, в т. ч. и Република България е извадила от националните си бюджети, за да попълнят приходната част на бюджета на ЕС. Тези средства също се използват за попълване на фондовете на ЕС.

собствените ресурси на база брутен национален доход, покриващи разходите, които не се финансират от други видове приходи. Тази група собствени ресурси също е от значение за формиране на част от националния доход на всяка от държавите членки.

други източници на приходи, като например данъци върху заплатите на служителите на ЕС, вноски по определени програми от държави извън ЕС и глоби. Единствено тази група може в най-голяма степен да отговаря на употребения термин „собствени приходи".

Изводът, който се налага, е че паричните средства, които материализират цифровата стойност на всеки от фондовете се формират като изземване на част от националните доходи на всяка от държавите членки, а това означава, че при потребяването на тези фондове ние, имам предвид РБ, а и всяка от държавите членки, потребява и собствените си пари, а не такива на чужди данъкоплатци. Ето защо, когато говорим за финансови корекции, трябва да бъдем особено внимателни, защото се потребяват средства получени, в т.ч. и от българските данъкоплатци. Поради тази причина насажданото усещане, че харчим „европейски пари" е не съвсем издържано, защото на практика онова, което се потребява като средства от фондове в РБ и което е фактически разплатено, а не формирано като счетоводен резултат, не надвишава драстично средствата, които сме внесли в бюджета на ЕС. Дори да се приеме, че в бъдеще, формираният счетоводен приход, ще бъде ефективно, фактически разплатен, то по-голямата част от тези средства ще бъдат парични суми, от които националният бюджет се е лишил по силата на членството ни в ЕС.[10]

Финансовото правоотношение по предоставяне на средства от фондовете на ЕС възниква между ЕС като активен субект и държавата членка, която се явява пасивен субект по това правоотношение. Това правоотношение е такова по разходване на средства от бюджета на ЕС. Няма пречка обаче финансово правоотношение по разходване на средства от бюджета на ЕС да възникне и между Съюза и правен субект, различен от държава членка, напр. дружество, което е поело да изпълни задължение, за което в законодателството на ЕС е предвидена възможността да бъде извършено разплащане със средства от фондовете на ЕС. Правоотношението по разходване на средства от бюджета на ЕС възниква по силата на императивна правна норма, което предопределя публичноправния му характер. По силата на това правоотношение ЕС като активен субект извършва плащане на определена парична сума срещу изпълнение на поето от държавата членка задължение. Плащането се извършва в полза на трето лице, което по силата на самостоятелно правоотношение, възникнало между него и държавата

[10] Симеонова, Г., Симеонов, А. Принципът на правната сигурност и принципът на легитимните очаквания- гаранция за бенефициера при разходване на средства от фондовете на ЕС. Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. Доклади от международна научно-приложна конференция. 2016.Университетско издателство „Св. Климент Охридски", 234-253

членка е длъжно да изпълни определено задължение. Изпълнението на това задължение може да произтича от договор, сключен между третото лице и държавата членка, но не е задължително, доколкото плащането в полза на трето лице може да бъде извършено и при съществуване на определени нормативно установени предпоставки. Подобен е случаят при земеделските производители, които получават помощ напр. на базата на обработваема площ, чиито размери те декларират по образец по съответния ред. Третото ползващо се лице в случая не поема задължение да изпълни определена престация спрямо държавата членка, достатъчно е съществуването на изискуемо от закона фактическо състояние, което поражда правото на вземане на третото ползващо се лице. В този случай между държавата членка и третото ползващо се лице съществува финансово правоотношение, като правото да се получи определена парична сума е обвързано от съществуването и декларирането на определено фактическо състояние. Правото да се получи финансиране по някой от фондовете на ЕС възниква за бенефициерите по силата на правната норма, а не като резултат от постигната договорка. Отговаряйки на изискванията, посочени в правната норма, в полза на бенефициеравъзнаква, по силата на конкретна разпоредба на закона, правото да потреби за задоволяване на личния и държавен интерес публични финанси.

Изводът, който се налага, е, че разходването на средства от паричните фондове на ЕС предполага възникването на две групи финансови правоотношения. Първата група включва финасовите правоотношения, които възникват между ЕС и всяка от държавите членки, а втората група обхваща правоотношенията, които възникват между съответната държава членка и бенефициерите. За разлика от договора в полза на трето лице, където между уговарящия и бенефициера е възможно да съществуват отношения с разнообразен характер, при разходването на средства от ЕС между държавата членка и бенефициера възниква единствено финансово правоотношение.

За да се стигне до финансова корекция, тя трябва да се предхожда от извършване на конкретно нарушение (нередност). С оглед вида на нередностите, които извършва администрацията на дадена държава, те могат да бъдат обособени най-общо в две големи групи. Първата група обхваща нарушения на действащото законодателство, които водят до извършване на последващи финансови корекции по отношение на всички бенефициери, пропорционално на отпуснатите им средства, доколкото нито един от тях не е имал поведение, което да наложи извършването на такава корекция (бенефициерите поемат изцяло отговорността за допуснатата от държавната администрация неправомерност, довела до финансова корекция от ЕК). Втората група нарушения извършени от административните органи са от типа на тези, които касаят неизпълнението на такива задължения, които са създали възможност за облагодетелстване само на част от бенефициерите (напр. липсата на достатъчен контрол е дала възможност на някои от бенефициерите да декларират невярна информация, което е довело до възможността да се облагодетелстват в повече от полагащото им се). Именно при втората група нарушения от страна на държавната администрация е недопустимо извършената финансова корекция да намери отражение по отношение на всички бенефициери, доколкото това означава да бъде извършена последваща финансова корекция и спрямо тези, които правомерно са изпълнили задълженията си, напр. по декларираме на изискуемата информация.

В крайна сметка извършената финансова корекция ще бъде поета и от бенефициерите, които независимо от това, че са действали правомерно, може би не всички, но и не всички може да са били неправомерни в поведението си, ще поемат бремето на нередността, която администрацията на държавата членка е допуснала. Основателно възниква въпросът спазен ли е принципът на правната сигурност след като за бенефициера настъпват непредвидими правни последици, доколкото в сферата на правните задължения на същия не влиза и това да предвиди неспособността на управляващата го администрация да изпълни изискванията за създаване на система за

идентификация на земеделските производители, която да ги гарантира в максимална степен? Вторият въпрос, който възниква при тази хипотеза е може ли изправният бенефициер да възрази на отправено до него искане за възстановяване на 10% от отпусната помощ или да изисква да му бъде заплатена дължимата му сума, без да бъдат удържани тези 10%? Отговорът на въпроса следва да е положителен.

Смисълът, който се влага в понятието „нередност" излиза от понятието за административно нарушение по ЗАНН. Именно поради тази причина не е необходима законоустановеност на нарушението и на практика всяко действие или бездействие на бенефициера би могло да бъде сметнато за нарушение на договора за безвъзмездна помощ, а оттук и да се стигне до налагане на финансова корекция за него. На практика широк кръг от действия или бездействия могат да бъдат възприети от налагащите корекциите органи като нарушения, стига да съществува причинна връзка между нарушението и вредоностния резултат от него. Резултатът се изразява най-общо в реално ощетяване на бюджета на Съюза. Въпреки че не е необходима законоустановеност на нарушението, неговата противоправност е задължителен белег. Нарушението трябва да нарушава разпоредби на правото на ЕС, както и да съдържа в себе си определена степен на обществена опасност- увреждане на защитените от правните норми права и законни интереси.

Обикновено такава нередност е извършена от страна на бенефициера на помощта, като категорично това може да се твърди в хипотезата на неправомерно усвоени средства. При недължимо платените, надплатените и неправомерно получените средства би могло да се стигне до ситуация, при която нарушението е извършено от орган, отпускащ помощта, без пасивния субект по правоотношението да е извършил нарушение. Въпреки това реално средствата ще бъдат събрани от него.

Възстановяването следва да се извърши ведно с лихва за периода от отпускане на финансиране до влизане в сила на решението за налагане на финансова корекция. Съгласно разпоредбата на чл. 147 Регламент 1303/2013 г. възстановяването на суми в бюджета на Съюза се извършва преди крайната дата, посочена в нареждането за събиране, изготвено в съответствие с член 73 от Финансовия регламент. Падежната дата е последният ден от втория месец след издаването на нареждането. Всяко забавяне на възстановяването поражда лихва за просрочено плащане, която започва да тече на датата, на която то е дължимо, и приключва на датата на действителното плащане. Размерът на тази лихва е един и половина процентни пункта над прилагания от Европейската централна банка лихвен процент спрямо основните й операции за рефинансиране в първия работен ден от месеца на падежната дата. Видно от разпоредбата на чл. 162, ал. 2, т. 8 ДОПК определената финансова корекция е публично държавно вземане и като такова се заплаща ведно с дължимата законна лихва в размер на основния лихфен процент плюс 10 процентни пункта. Очевидна е разликата, между дължимата по Регламент 1303/2013 г. лихва и тази, която ДОПК изисква при забава в плащането на публични държавни вземания.

Разликата между двата показателя ще е в тежест на бенефициера. Въпросът, който възниква, е каква е правната природа на тази разлика. Считам, че тя обхваща основните характеристики на данъците и може да се възприеме като скрит такъв. Съображенията за едно такова тълкуване са следните: Данъкът е едно публично субективно право на държавата да получи определена парична сума. В основата на това право стои държавният или данъчен суверенитет. Задължението за заплащане на данъка възниква въз основа на правоотношение между държавата и длъжника – в случаи на финансови корекции това е бенефициерът на помощта. На субективното право на държавата съответства корелативно задължение на юридическо или физическо лице- бенефициер. Данъкът е законоустановен. В случая с финансовите корекции данъкът произтича от законова правна норма, без обаче да е фиксиран като такъв изрично. Това дава основание да се счита, че разликата между лихвените проценти е един вид „скрит данък". Освен

това данъците са невъзвращаеми вземания, държавата не поема задължение да върне сумата при определени условия. Данъците са безвъзмездни, което означава ,че липсва насрещна престация на вземането. Данъците се установяват като задължения по общ начин за всички данъчно задължени лица. Възникват ex lege, а не въз основа на издадения, в случая, акт за публично държавно вземане. Поради тази причина и актовете имат декларативно действие, привеждайки в изпълнение диспозицията на правната норма, като индивидуализират задължението, правейки го ликвидно и изискуемо. Тази характеристика на данъка не означава, че макар определен по общ начин, данъкът не може да се отнася само до дадена категория правни субекти. Що се отнася до финансовите корекции, това са бенефициерите на помощта.

Като обобщение, може да се изведе следното определение за данък като едностранно установено от държавата по общ начин със закон, невъзвъщаемо и непрехвърлимо парично вземане, срещу получаването на което държавата не дължи извършване на насрещна престация в полза на лицата, които се явяват негови платци. Изхождайки от горното, считам,че разликата между лихвените проценти отговаря на основните характеристики на данъка и може да се възприема като такъв. Необходимо е да се направи промяна в българското законодателство по отношение на различния – и по- висок лихвен процент, първо, за да се съобрази българската правна уредба с разпоредбите в Регламента и второ, за да не се ощетяват длъжниците-бенефициери повече отколкото е реалното им задължение чрез порочно и недотам законово обоснован данък.

Новата политика на сближаване за 2014–2020 поставя акцент върху изграждането на административен капацитет за държавите членки, които изцяло да се адаптират към новите изисквания за използване на европейските Структурни и инвестиционни фондове [11,12] с цел ефективно прилагане на техните инвестиционни програми и постигане на възможно най-добрите резултати.

Целта на тази подкрепа е да се създадат институции, които са стабилни и предсказуеми, достатъчно гъвкави, за да се реагира на предизвикателствата пред обществото, отворени за диалог с обществеността, които могат да въведат нови политически решения и да предоставят по-добри услуги чрез ефективни организационни процеси, модерно управление, както и мотивирани и квалифицирани служители.

Едно от основните изисквания на Европейската комисия една страна да получава средства от структурните инструменти на ЕС е да бъде изградена ясна рамка за управлението, изпълнението, финансовото управление и контрол. Видно от разпоредбата на чл. 7, ал. 1 ЗУСЕСИФ органи на изпълнителната власт, отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ, са Министерският съвет; заместник министър-председателят или министърът, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ и министърът на финансите. С Решение Министерският съвет определя съответните Управляващи органи (УО) на

[11]Големинова, С.„Финансови правни отношения в системата на публичните средства от европейските структурни и инвестиционни фондове“, С., Сиела, 2017,с. 276. 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: 100 години Върховен административен съд. [Сборник доклади от научна конф. в СУ „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, 17 октомври 2013 г.]. С., Унив. изд. Св. Кл. Охридски, **2014**, 541-564. (Състав.: С. Пенов).Goleminova, S.Challenges and opportunities facing the Legal and Institutional framework for the Management of European Structural and Investment Fundsin Bulgaria.European Structural and Investment Funds Journal. Specia lIssue on Practices and Experiences from Member States andBeneficiaries. No4/2015.Volume 3, Number 4, 239-243.

[12]Топчийска, Д. Правна регламентация на предоставянето на безвъзмездни средства в Европейския съюз. - в сборник доклади от международна научно-приложна конференция „Предизвикателства пред финансово управление и контрол на средствата на Европейския съюз“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2016, ISBN: 978-954-07-4203-8, стр. 119-132

отделните оперативни програми (ОП). Именно ръководителят на УО притежава изключителната компетентност да издава актове за налагане на финансови корекции. Съгласно чл. 98, §1 и §2 от Регламент 1303/2013, държавите членки са длъжни да разследват нарушенията и да извършват необходимите финансови корекции във връзка с отделни или системни нередности, установени в операциите или оперативните програми, като по този начин европейският законодател им вменява задължение за упражняване на контролна дейност при боравенето със средства от ЕСИФ.

III.Чл.162 ал.5 ДОПК. Вземания на бюджета на ЕС по решения на ЕК, Съвета на ЕС, СЕС и Европейската централна банка, с които се налагат парични задължения, подлежащи на изпълнение на основание чл. 299 ДФЕС.

Актовете на Съвета, на Комисията или на Европейската централна банка (ЕЦБ), които налагат парично задължение за субекти, различни от държавите, имат изпълнителна сила. Например в рамките и условията, приети от Съвета по реда на член 129, параграф 4 ДФЕС, Европейската централна банка има правото да налага на предприятия глоби и периодични имуществени санкции при неизпълнение на задължения, произтичащи от нейните регламенти и решения. ЕЦБ също така има правомощието да налага административни санкции.

Принудителното изпълнение се урежда от разпоредбите на гражданскопроцесуалните норми, които са в сила в държавата членка, на чиято територия се осъществява. Разпоредбата на чл. 299 ДФЕС визира гражданскоправен ред за осъществяване на принудителното изпълнение, като на пръв поглед противоречи на публичноправния характер на публичните държавни вземания, за каквито ДОПК определя този вид решения. Но следва да се има предвид, че в правото на Съюза не се прави формално разграничение между „публично“ и „частно“ право[13]. Въпреки това считам, че ако изобщо се извършва преценка, тя трябва да се основава на вида на акта, на който се основава вземането, например решение на Комисията, което „налага“ парично задължение. Където и обаче да е поставена точно границата между „публично“ и „частно“ право в отделните национални правни системи[14] и независимо от общоприетите от тях дефиниции за „публично“ право (въз основа на правомощията, интересите или органичната, а именно изхождащата от структурното единство, теория), „налагането“ на парично задължение с едностранно решение на институция, която иска възстановяване на платена с публични средства помощ, със сигурност би се квалифицирало като спадащо към „публичното“ право по всеки един от тези подходи.[15]

Изпълнителното основание се прилага към решението без допълнителен контрол освен за автентичност на акта, от страна на националния орган, определен за тази цел от правителството на всяка държава-членка, и за който то уведомява Комисията и Съда на Европейския съюз. След изпълнението на тези формалности по молба на заинтересованата страна тя може да пристъпи към принудително изпълнение, като сезира директно компетентната институция съгласно националното законодателство. Принудителното изпълнение може да бъде спряно само с решение на Съда на Европейския съюз. Независимо от това контролът относно правомерността на изпълнителните мерки е от компетентност на националните юрисдикции. В член 299 ДФЕС изрично се посочва, че принудителното изпълнение се урежда от националното право. Прилагането по аналогия на правилата, предвидени в правото на Съюза в областта

---

[13]Вж. по този въпрос, например, *Reich*, N. The Public/PrivateDivideinEuropeanLaw — in European Private Law after the CommonFrame of Reference, Edward ElgarPublishing, Cheltenham, 2010, 56—89

[14]За сравнителна дискусия по отношение на Франция и Обединеното кралство вж. например „The PublicLaw/PrivateLawDivide: uneententeassezcordiale?“, *Ladistinction du droit public et du droi tprivé*: regards français et britanniques, *Auby*, J. B et*Freedland*, M. (Eds) HartPublishing, 2006.

[15]Виж напр. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A62016CC0217#t-ECR_62016CC0217_BG_01-E0028- достъпен на 11.12.2017 г.

на държавните помощи, които са напълно отделен набор от правни норми, противоречи на ясната формулировка на тази разпоредба. То противоречи също и на принципа за правна сигурност. Съдът приема, че „принципът на правна сигурност изисква правна уредба, която налага разходи на данъкоплатците, да бъде ясна и точна, така че съответните лица да могат да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно с тях“[16]. Противоречието с принципа на правна сигурност е и на основата на постигнато междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 2016 г., според което сред принципите на по-добро законотворчество са демократична легитимност, субсидиарност, пропорционалност, правна сигурност.[17]

Същото важи с още по-голяма сила и за принудителното изпълнение на вземания срещу трети лица. Правните основания за такова изпълнение трябва да са ясни. Член 299 ДФЕС е разпоредба, отнасяща се до принудителното изпълнение на актове, които налагат парично задължение. Следователно може логично да се очаква, че националните правила, попадащи в приложното ѝ поле, са свързаните с принудителното изпълнение, уредено в ДОПК. Взаимната помощ между държавите-членки при събирането на вземания една от друга, както и на вземания на Съюза, свързани с някои данъци и други мерки, допринася за гладкото функциониране на вътрешния пазар.[18]

IV.Член 162 ал.6 ДОПК. Вземанията на държавите членки на ЕС по влезли в сила решения за конфискация или отнемане на парични средства, парична равностойност конфискувано имущество, когато са признати и подлежат на изпълнение в РБ.

Нормативната уредба на тези възможни хипотези се съдържа в Закон за признаване, изпълнение и изпращане на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции. Този закон урежда условията и реда за признаване, изпълнение и изпращане на влезли в сила решения за конфискация или отнемане и на решения за налагане на финансови санкции, издадени в държава членка на Европейския съюз. Признаването и постановяването на изпълнението на решение за конфискация или отнемане и решение за налагане на финансови санкции, издадено в друга държава - членка на ЕС се извършва от окръжните съдилища, а Националната агенция за приходите е органът за изпълнение на признатите от български съд актове. В тази връзка е допълнен и Законът за Националната агенция за приходите (нова т. 16 ЗНАП), според която НАП изпълнява решения за конфискация или отнемане на имущество и решения за налагане на финансови санкции, постановени в държава членка на Европейския съюз, и признати и подлежащи на изпълнение в Република България. Решение за конфискация или отнемане е влязъл в сила акт на съд, компетентен по наказателни дела, издаден в държава - членка на Европейския съюз, и довел до окончателно отнемане на имущество. Решение за налагане на финансови санкции е влязъл в сила в държава членка на Европейския съюз акт за налагане на задължение за плащане на: 1. глоба, имуществена санкция или всякакъв друг вид парична санкция, наложена с акт на съдебен или несъдебен орган за извършване на престъпление или административно нарушение, включително паричните санкции, наложени във връзка с нарушение на правилата за движение 2. обезщетение за пострадалия от престъплението,

---

[16]Решения от 9 юли 1981 г., Gondrand и Garancini (169/80, EU:C:1981:171, т. 17), и от 23 септември 2003 г., BGL (C78/01, EU:C:2003:490)

[17] Михайлова, Е. Европейска програма за сигурност 2016г.: проблеми пред законодателството за подготвяне на условията за сигурност, сборник "Европа през 21 век: регионалната сигурност и необходимите реформи в Европейския съюз", НБУ.

[18]ДИРЕКТИВА 2010/24/ЕС НА СЪВЕТА от 16 март 2010 година относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки

определено в акта; 3. разходите по съдебните или административните процедури, довели до постановяване на акта, или 4. парична сума в полза на обществен фонд или организация за подпомагане на пострадали от престъпление, наложена с акта, който е издаден в държава членка на Европейския съюз, от съд, компетентен по наказателни дела, или от административен орган, при условие че засегнатото лице е имало възможност да обжалва решението на административния орган пред съд, компетентен по наказателни дела. ако е уговорено друго между издаващата държава и Република България като изпълняваща държава, разпореждането с предмета на решението за конфискация или отнемане се извършва, както следва:1. разпореждане с парична сума, получена от изпълнението на решението в Република България: а) ако сумата, получена от изпълнението на решението, е по-малка или равна на 10 000 евро, тя остава в Република България; б) в останалите случаи 50 на сто от сумата се превежда от Република България на издаващата държава;

Съдът признава решение за налагане на финансови санкции, при условие че лицето, срещу което е постановено решението, притежава имущество, получава доходи или има местоживеене или обичайно пребиваване, а за юридическото лице - седалище, адрес на управление или адрес за кореспонденция, на територията на Република България.

Разноските по признаването и изпълнението на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции на територията на Република България като изпълняваща държава се поемат от нея. Приходите от изпълнението на решения за налагане на финансови санкции се предоставят на Република България като изпълняваща държава, като разпореждането с тях се извършва съобразно българското законодателство освен ако е уговорено друго. При положение, че ДОПК определя тези вземания за публични държавни вземания, означава, че те ще постъпят като приход в бюджета.

V.Член 162 ал.7 ДОПК. Вземания със санкционен произход

Изграждането на вътрешния пазар предлага динамична среда за транснационалното предоставяне на услуги, което подтиква все повече предприятия временно да командироват работници зад граница, за да извършват работа на територията на държава-членка, която е различна от държавата, в която обикновено работят.От началото на 2017 г. в България действат нови правила за работа в Европейския съюз, Европейското икономическо пространство и Швейцария. Тяхната цел е да защитават по-добре трудовите права на български работници, изпратени от български работодател на работа в страна от споразумението.

Промените в Кодекса на труда са обнародвани в последния брой на Държавен вестник за 2016 г. - 105 бр. С тях в българското законодателство се транспонира Директива 2014/67/ЕС. Наредбата за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги (НСРКИРСРПУ), издадена на базата на промените в КТ, е обнародвана в бр. 2 на Държавен вестник от 2017 г.

По-специално уредбата касае финансови административни санкции и/или глоби, наложени за нарушение на Директива 96/71 и Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командирането на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар.

Свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на вътрешния пазар в Съюза, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Прилагането на тези принципи е доразвито от Съюза с цел гарантиране на равни условия за предприятията и зачитане на правата на работниците. Свободното

предоставяне на услуги включва правото на предприятията да предоставят услуги в друга държава членка, като за целта те могат да командироват временно свои собствени работници за предоставяне на тези услуги там.[19] Командирането на работници играе важна роля на вътрешния пазар, особено при трансграничното предоставяне на услуги. Целта е преодоляване на нелоялните практики и утвърждаване на принципа, че един и същи труд на едно и също място следва да бъде възнаграждаван по един и същи начин. По отношение на работниците, командировани временно за извършването на работа с цел предоставяне на услуги в друга държава членка, различна от тази, в която те обичайно работят. В Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета е установен основен набор от ясно определени ред и условия на заетост, които доставчикът на услуги в държавата членка, в която се извършва командирането, трябва да спазва, за да се осигури минимална защита на съответните командировани работници. Повод за безпокойство е, че все още съществуват многобройни трудности за държавите членки при събирането на вземанията във връзка с трансгранични административни санкции и/или глоби във връзка с това въпросът за взаимното признаване на административните санкции и/или глоби трябва да бъде решен. Ефективното изпълнение на съществените правила, с които се урежда командирането на работници с цел предоставяне на услуги, следва да бъде гарантирано чрез специфични действия, насочени към трансграничното изпълнение на наложените финансови административни санкции и/или глоби. Поради това сближаването на законодателствата на държавите членки в тази област е основно предварително условие за осигуряването на по-високо, по-равностойно и съпоставимо равнище на защита, необходимо за доброто функциониране на вътрешния пазар. Въпреки създаването на в по-голяма степен уеднаквени правила по отношение на трансграничното изпълнение на административни санкции и/или глоби и необходимостта от по-общи критерии за по-ефективни процедури за проследяване, в случай че тези санкции и/или глоби не бъдат платени, те не следва да засягат компетентността на държавите членки да определят свои системи на санкции, наказателни мерки и глоби или мерки за събиране на вземанията, предвидени в тяхното национално право. Административните санкции, определени от компетентин административен или съдебен орган на държава членка за нарушаване на някои от правата и режимите, установени в Директивата, са вземания, които българския законодател определя като публично държавно вземане. По искане на запитващия орган органът, към който е отправено искането, при условията на член 16 и член 17 Директива 96/71/ЕО извършва събиране на вземанията във връзка с административна санкция и/или глоба, която е била наложена от компетентен орган в съответствие със законите и процедурите на запитващата държава членка или потвърдена от административен или съдебен орган, или когато е приложимо от съдилища за трудови дела, и която не подлежи на по-нататъшно обжалване, или уведомява за решение за налагане на такава санкция и/или глоба. В допълнение органът, към който е отправено искането, уведомява за всеки съответен документ, свързан със събиране на вземанията във връзка с такава санкция и/или глоба, включително съдебното решение или окончателното решение, което може да бъде под формата на заверен препис, което съставлява правното основание и изпълнителното основание за изпълнение на искането за събиране на вземането.

[19] За целите на командирането на работници е необходимо да се прави разграничение между тази свобода и свободното движение на работници, което дава на всеки гражданин правото да се придвижва свободно в друга държава членка, за да работи и пребивава там за тази цел, и го защитава срещу дискриминация по отношение на заетостта, възнаграждението и другите условия на труд и заетост в сравнение с гражданите на въпросната държава членка

Компетентният орган, към който е отправено искане за събиране на вземанията във връзка с административна санкция и/или глоба или за уведомяване за решение за налагане на такава санкция и/или глоба, което е предадено в съответствие с настоящата глава и член 21, го признава, без да изисква каквито и да било други формалности, и незабавно взема всички необходими мерки за неговото изпълнение освен ако този орган реши да се позове на някое от основанията за отказ, предвидени в член 17 от Директивата.

В правото на ЕС е установен общ принцип, който гласи, че националното право трябва да осигурява ефективни средства за правна защита, които са изпълними чрез съдебни процедури, както потвърждава върховенството на правото.[20,21] Държавата членка е длъжна да осигури правна рамка, която дава възможност за ефективни контролни механизми чрез правомощията, които притежават вътрешните й органи. По този начин органите носят и отговорност за неизпълнение на поставените им задачи. Целта би трябвало да бъде чрез адекватни и функциониращи правни инструменти, националните органи в колаборация с ЕС да съумеят да изиграят решаващата роля при определянето и оформянето на обхвата на легитимната държавна компетентност по отношение на публичните държавни вземания с произход от ЕС с цел ефективното им събиране.

[20]Топчийска, Д. Върховенство на правото. Теоретични аспекти. София, Авангард Прима, 2016, ISBN 978-619-160-673-3

[21] Михайлова, Ек. Парламентаризъм и правова държава в България. НБУ. 2012. с. 23 и сл. ISBN 978-954-535-719-0