

КОНТРОЛ ЗА ЗАКОННОСТ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ - 10 ГОДИНИ ПО-КЪСНО

Гл. ас. д-р Савина Михайлова, СУ „Св. Климент Охридски”

CONTROL ON LAWFULNESS OF THE MANAGEMENT OF GRUNTS FROM THE EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS - 10 YEARS LATER

Chief Assistant Prof. Savina Mihaylova, PhD

Abstract: *The present report aims to review, with no claims to exhaustiveness, the theoretical and practical achievements made toward control and management of ESIF funds allocated under the common agricultural and cohesion policy of the European Union (EU) and implemented under shared management*

Keywords: *budget, cohesion and common agricultural policy of the EU, ESIF, financial law*

ВЪВЕДЕНИЕ

Правните отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и фондовете по общата селскостопанска политика (ОСП) и кореспондиращото национално съфинансиране са обхванати от третата и четвъртата група обществени отношения, които са предмет на правно регулиране от финансовото право – тези по повод разходването и използването на бюджетните средства (европейски и национални) и контролът върху тази дейност.

Всички организационни положения на финансовата дейност в системата на публичните средства от ЕСИФ и фондовете по ОСП се развиват на базата на конституционното и административното право и се подчиняват на установените там принципи, защото по своето съдържание, методи и форми, финансовата дейност в голямата си част се явява разновидност на изпълнително-разпоредителната, управленска дейност.

Доколкото в центъра на системата на публичните средства от ЕС стои европейският и националният бюджет, административните органи в системата действат предимно в условията на обвързана компетентност¹ и на основание чл. 120 от Конституцията на Република България административните съдилища осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи в системата на публичните средства от ЕСИФ и фондовете по ОСП. В Определение № 2 от 11/02/2016 по т. д. №8/2015 г. на ОСС от I и II колегия на ВАС на въпроса: „Действат ли управляващите органи в хипотезата на обвързана компетентност при изпълнението на препоръки от страна на одитиращия орган по смисъла на чл. 62 от Регламент (ЕО) 1083/2006 г. и на сертифициращия орган по смисъла на чл. 61 от Регламент (ЕО) 1083/2006 или разполагат с оперативна самостоятелност?“ върховните съдии в мотивите си посочиха, че: „отговор не може да бъде даден чрез задължителен

¹ Например, когато трябва да се определи размерът на финансовата корекция в хипотезата на чл. 70, ал. 1, т. 9 ЗУСЕИФ, сегашна редакция в чл. 70, ал. 1, т. 10 във вр. с някоя от точките от Методологията (отм.), съответно Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции, органът, в условията на оперативна самостоятелност, определя размера – в границите, определени с оглед на характера и тежестта на нарушението. В този смисъл виж напр. Решение № 10911 от 19.10.2016 по а.д. № 8864/2016 г., Седмо отделение ВАС и др.).

тълкувателен акт, защото е извън правомощията на Общото събрание на съдиите във Върховния административен съд. Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване – чл. 125 КРБ. Функция на това конституционно правомощие е предвиденото в чл. 124, ал. 1 ЗСВ право на Общото събрание на съдиите да приема при противоречива или неправилна практика тълкувателни решения. Начинът на формулиране на поставения в искането въпрос предпоставя по хипотеза тълкуване на разпоредби от отменен нормативен акт от производното право на Европейския съюз – чл. 61 и чл. 62 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11.07.2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (отм., в сила от 01.01.2014 г.). Общото събрание на колегиите във ВАС не би могло да се произнесе по така зададения въпрос, без да тълкува акт на институциите, доколкото отговорът на същия изисква да се установи точното съдържание и смисъл на отменени разпоредби на европейското право и да се извърши съпоставка с националната правна уредба и правоприлагане. Изясняването на функциите на органите от системата за управление и контрол и на съдържанието на правоотношенията между тях, така както са заложили в законодателството на Европейския съюз, е свързано с тълкувателна дейност, която не попада в обхвата на националната юрисдикция, а е прерогатив на Съда на Европейския съюз (СЕС). Бидейки изключително правомощие само на СЕС – чл. 267, § 1, б. „б“ от Договора за функционирането на Европейския съюз, при това – упражнявано след сезиране по повод висящ пред национален правораздавателен орган конкретен спор, следващото от естеството на въпроса тълкуване на съюзното право не е в компетентността на Общото събрание на колегиите (ОСК) във ВАС.“

Отношенията в системата за управление и контрол на публичните средства от ЕСИФ и фондовете на ОСП се регулират с властнически метод на правно регулиране, тъй като един от субектите винаги е държавата, представлявана от свой държавен орган. Властническият метод на правно регулиране предопределя субектната организация на правните отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ).

Правомощията на органите в системата (Управляващ орган, Сертифициращ орган, Одитен орган и Разплащателна агенция) са определени в актове на ЕС. Функциите и процедурата за определяне на органите са изложени в разпоредбите на финансовия регламент², секторните регламенти за кохезионната и общата селскостопанска политика, resp. националното законодателство.

Всяка държава членка изгражда сама институционалния модел на управление на средствата от ЕСИФ на база на действащото законодателство и конституционната си уредба³. Закономерно е тези отношения да се регулират на национално ниво със закон. За програмен период 2007–2013 г. бе налице фрагментарност при правната уредба на тези важни за държавата обществени отношения. На практика се оказва, че в по-голямата си част те се регулират с указания на министъра на финансите, което бе крайно неприемливо от гледна точка на финансовоправната доктрина.

В рамките на тези отношения държавата не е равноправен субект (не е лишена от своя *imperium*), особено когато участва в режим на споделено управление на средствата от фондовете с ЕК, съгласно чл. 4 от ДФЕС, финансовия регламент и секторните регламенти за кохезионната и ОСП политика.

² Регламент № 966/2012 на ЕП и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 298, 26.10.2012) – финансов регламент. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:BG:PDF>

³ Виж **Пенов, С., С. Големинова**. Management and control of European Structural and Investment Funds in Bulgaria, International Scientific Conference 'Legal, Social and Political control in national, international and EU law', издателство: Faculty of Law, University of Niš, 2016, стр.731-741

Прилагането на нормативните и стратегически документи на ЕС и държавата членка е гаранция за ефективно и ефикасно управление на средствата от ЕСИФ и ОСП, като мерките на Европейската комисия (ЕК) за защита на бюджета на ЕС имат за цел да гарантират, че единствено правомерните разходи (т. е. разходите, които са направени в съответствие с приложимото право на ЕС, вкл. национално законодателство), се съфинансират от бюджета на ЕС.⁴ Най-напред органите за управление и контрол и компетентните национални органи на изпълнителната власт имат задължението да предотвратяват, откриват и коригират нередности, което произтича от действащите регламенти. Ако ЕК установи, че неправомерни разходи са съфинансирани или има вероятност да бъдат съфинансирани, тя може да се намеси и да приложи корективни мерки за съфинансираните разходи или да възпрепятства чрез превантивни мерки бъдещото съфинансиране на неправомерни разходи в декларациите за разходи. Таблицата илюстрира казаното:

МЕРКИ НА НИВО ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ	МЕРКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО
Превантивни мерки	
Предупреждение за прекъсване на плащанията	Определяне на срок за специално наблюдение на орган за управление и контрол
Прекъсване на плащанията	Забрана за извършване на плащания по оперативна програма
Временно спиране на плащанията	Отнемане на акредитация на орган за управление и контрол
Корективни мерки	
Финансови корекции от страна на ЕК	Финансови корекции от държавата членка
- еднократна	- определена по диференциран метод
- с фиксирана ставка	- определена по пропорционален метод
- екстраполирана	
- последваща	- последваща
- предварителна	- предварителна

Прави впечатление, че през последните години темата за управлението и контрола на средствата от ЕС предизвиква огромен изследователски интерес у практикуващите юристи и представителите на академичните среди поради предизвикателствата, които се поставят пред теорията и практиката⁵.

⁴ 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

⁵ Виж: Сборник с доклади от международна научно-приложна конференция „Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС“, проведена през м. ноември 2016 г. в гр. София по проект на ЮФ на СУ, достъпен на: <http://www.law.uni-sofia.bg/LS/npr/fks/nk/default.aspx>; Пенов, С., Ю. Кучев, Ат. Симеонов, С. Големинова, К. Славов, И. Георгиева. Проучване на практиката по финансовото управление и контрол на средствата от ЕС, В: Предизвикателства пред финансово управление и контрол на средствата от Европейския съюз. [Доклади от международна научно-приложна

ЗАКОНЪТ И НОВАТА ПРАКТИКА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД (ВАС).

В България цялостна координация на управлението на средствата от ЕСИФ бе направена чрез приемането на закон за управление на европейските структурни и инвестиционни фондове⁶ (ЗУСЕСИФ). Въпреки наличието на общ регламент за петте фонда⁷, законът не намери приложение по отношение на управлението на средствата от европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, регулирано заедно с управлението на средствата по преките плащания от европейския фонд за гарантиране на земеделието от закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП)⁸. ЗУСЕСИФ има характер на процесуален закон, регламентиращ основно административни производства, въпреки че има и материалноправни разпоредби, като той е специален по отношение на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). С последните промените в ЗУСЕСИФ обаче, предоставянето на безвъзмездна финансова помощ, както и плащанията, верифицирането или сертифицирането на разходите по програмата за развитие на селските райони се извършват при условията и по реда на този закон, доколкото друго не е предвидено в [Регламент \(ЕС\) № 1305/2013](#) на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ, L 347/487 от 20 декември 2013 г.) и [Регламент \(ЕС\) № 1306/2013](#) на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ, L 347/549 от 20 декември 2013 г.), в ЗПЗП и в акт по неговото прилагане.

Съгласно чл. 1 ЗУСЕСИФ обект на регулация от закона са: националната институционална рамка за управлението на средствата от ЕСИФ; редът за предоставяне

конференция, проведена през ноември 2016 г. в гр. София]. С., УИ Св. Кл. Охридски, 2016, стр. 21-64; **Димитров, В.** Финансовият контрол като институт на българското право. // Правна мисъл, 2013, № 1; **Димитрова, Е.** Финансова система на публичните финанси на ЕС. В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2016; **Елков, Д.** Роля на одита на изпълнението за подобряване управлението на средствата от ЕС. В: Предизвикателствата пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2016; **Елков, Д.** Финансовите корекции по европейските фондове. // Общество и право, 2016, № 5; **Иванова, П.** Правен режим на установяването и събирането на финансови нередности със средства от европейските програми. В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016; **Казанджиева, М.** Управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, ИК „Труд и право“, 2016; **Симеонова, Г.** Нови процедурни правила за държавната помощ като публично държавно вземане. // Норма, 2016, бр. 2, стр. 49-68; **Симеонова, Г.** Предизвикателства пред определянето на финансови нередности и корекции по Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. // De Jure, 2016, № 2, стр. 215-224; **Belov, M.** Separation of Powers Reconsidered: A Proposal for a New Theoretical Model at the Beginning of the 21st Century. In: Geisler, A., M. Hein, S. Hummel (eds.) Law, Politics and the Constitution. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2014, p. 56–57 и **Белов, М.** Финансов конституционализъм. С., Сиби, 2015, стр. 64–76. И др.

⁶ Обн. ДВ. бр. 101 от 22 декември 2015 г., изм. и доп. ДВ. бр. 43 от 7 юни 2016 г., изм. и доп. ДВ. бр. 74 от 20 септември 2016 г., изм. ДВ. бр. 58 от 18 юли 2017 г., изм. и доп. ДВ. бр. 85 от 24 октомври 2017 г., изм. ДВ. бр. 2 от 3 януари 2018 г.

⁷ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (РОР).

⁸ Обн. ДВ. бр. 58 от 22 май 1998 г., изм. ДВ. бр. 58 от 18 юли 2017 г.

на финансова подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ (БФП); специалните правила за определяне на изпълнител от бенефициент⁹ на безвъзмездна финансова помощ; правилата за верифициране и сертифициране на допустимите разходи и за извършване на плащанията и на финансовите корекции.

Със ЗУСЕСИФ се въвежда обща правна рамка, насочена към кодифициране на правилата, по които се управляват и разходват предоставени от ЕС публични средства, както и към регламентирането на ясен съдебен контрол за защита на конституционно гарантираните права на участващите в процеса граждани и организации на основание на чл.74 РОР¹⁰.

Като се има предвид, че бюджетът (европейски и национален) е в центъра на системата от публични средства от ЕСИФ, то опростяването на процесите в системата на национално ниво бе постигнато именно чрез приемането на закона. Философията на закона произтича от идеята, че опростяването на управлението на средствата от ЕСИФ и националното съфинансиране на национално равнище може да бъде постигнато чрез правото като социален регулатор в съответствие с конституционната система, националната доктрина и практиката в областта на административното правосъдие на държавата членка с оглед ефективното и ефикасно разходване на публичните средства. Важно е да се отбележи, че за известен период до приемането на ЗУСЕСИФ действаха отново постановления за програмен период 2014–2020 г., като в § 8 ПЗР на ЗУСЕСИФ изрично бе посочено, че в срок до 6 месеца от влизането в сила на закона Министерският съвет приема или привежда в съответствие с него нормативните актове по прилагането му. Приетите от МС нормативни актове и издадените от министъра на финансите указания за изплащане на безвъзмездна финансова помощ, за верификация и сертификация на разходите, за организация на счетоводния процес, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за приключване на оперативните програми запазват своето действие по отношение на програмен период 2007–2013 г. Те се прилагаха до приемането на подзаконовите актове по ЗУСЕСИФ и за програмен период 2014–2020 г., доколкото не противоречат на закона.

Достижение на законодателя е, че изрично е регламентирал принципи за управление (независимо, че те са установени и в действащите регламенти), а именно: средствата от ЕСИФ се управляват на основа на законността, доброто финансово управление и устойчивото развитие, за гарантиране на тяхната ефективност и ефикасност, чрез партньорство и многостепенно управление, с цел намаляване на

⁹ В Решение № 2471/27.02.2017 г. по ад. № 13298/2016 г., VII отд. на ВАС, съставът на съда посочва: „Всички регламенти на Европейския съюз, които имат за предмет обществени отношения, свързани със средствата от структурните и инвестиционните фондове [...] съдържат легални дефиниции на понятието „бенефициер“. И [...] определят бенефициера като правен субект, който е получател на средствата от структурните и инвестиционни фондове. Законът за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове не съдържа легална дефиниция на понятието „бенефициер“, но от съдържанието на закона е видно, че националният законодател го употребява с точно обратното съдържание – правен субект, който предоставя средствата. За правния субект, който получава средствата, националният законодател е избрал да прилага термина „бенефициер“. [...] Националният съдия е длъжен да гарантира точното прилагане на регламентите и не може да допусне терминологично несъответствие с тях. Поради това в настоящото съдебно решение получателът на средствата, т.е. касаторът – [община], ще бъде наричан с установеното за него в регламентите наименование – „бенефициер“.“

¹⁰ При прилагането на националните процесуални разпоредби, в рамките на които се реализира субективно право, което произтича от правото на ЕС, следва да се имат предвид принципите на равностойност и ефективност, изведени в практиката на Съда на ЕС. Член 74, пар. 3 РОР : “държавите-членки гарантират, че съществува ефективна уредба за разглеждане на жалби във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове. За обхвата, правилата и процедурите във връзка с тези разпоредби отговарят държавите-членки съгласно тяхната институционална и правна рамка”.

административната тежест за бенефициента и при осигуряването на публичност и прозрачност (чл. 2 ЗУСЕСИФ).

С приемането му бе преодоляно окончателно разбирането в теорията и практиката, че правните отношения, възникващи въз основа на договор за предоставяне на БФП между управляващите органи на оперативните програми и бенефициерите, които не са бюджетни организации, са отношения на равнопоставеност.

Ясно е, че за да се осъществява финансова дейност в системата на публичните средства от ЕСИФ, ОСП и кореспондиращото национално съфинансиране са необходими нормативни актове, финансови планове, административни актове (напр. по чл. 34, ал. 4, т. 2, чл. 64, ал. 1, чл. 70, ал. 1, чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ; общи административни актове – насоки за кандидатстване по смисъла на чл. 26 ЗУСЕСИФ; подзаконовни нормативни актове), вкл. и административни договори. Безспорен принос на закона е, че за първи път чрез него законодателят въведе в позитивното ни право административният договор¹¹ като правен институт¹². Административният договор намери своята позитивноправна уредба и в чл. 19а – 19ж АПК след приемането на ЗУСЕСИФ. В мотивите на Тълкувателно решение № 8 от 11.12.2015 г., постановено по т. д. № 1/2015 г., Общото събрание на колегиите на ВАС прие, че: „Сключеният договор за отпускане на финансова помощ по чл. 21, ал. 2 от Наредба № 9 не е между равнопоставени по смисъла на чл. 8 и 9 ЗЗД правни субекти и елементите на договора не са резултат от свободно договаряне между тях. Този договор е избрана в наредбата ... правна форма, чрез която се извършва индивидуализация на правата и задълженията на конкретното

¹¹ По въпроса за административния договор виж: **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. 100 г. ВАС: Сборник доклади от научна конференция в СУ „Св. Климент Охридски“, състав. С. Пенев, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2014; **Дерменджиев, И., Д. Костов и Д. Хрусанов**, Административно право на РБ – ОЧ. С., Сиби, 2012, стр. 39 и сл.; **Зиновиева, Д.** Дискуссионни тези в административното право и процес, С., Сиела, 2009; **Казанджиева, М.** Управление на средствата от ЕСИФ, ИК „Труд и право“, 2016, стр. 50 и сл.; **Лазаров, К., Ив. Тодоров**, Административен процес. Пето преработено и допълнено издание. С., Сиела, 2016, стр. 111 и сл.; **Сивков, Цв.**, Pacta sunt servanda и административните договори, Римско и съвременно право. Сборник статии и доклади от Международна научна конференция, организирана от ЮФ на СУ и проведена в София на 21.05.2012 г., състав. М. Новкиришка-Стоянова, С. Пенев, М. Карагьозова-Финкова, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2013, стр. 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“. Сборник доклади от международна научно-приложна конференция, проведена през ноември 2016 г. в гр. София, С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 2016; **Славова, М., В. Петров**, АПК. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. С., Феня, 2014, стр. 50-51; **Тонев, Г.**, По някои въпроси на административния договор по режима на ЗУСЕСИФ. В: „Предизвикателства пред финансово управление и контрол на средствата от Европейския съюз“, Сборник доклади от международна научно-приложна конференция, проведена през ноември 2016 г. в гр. София, С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 2016; **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.

¹² Решение № 2126/30.03.2015 г. по а.д. № 8513/2013 г. на АССГ: „На УО по ОП са нормативно възложени функции по одобряване на проекти и разходване на публични средства (със смесен произход – при съфинансиране между държавния бюджет и ЕФРР). Съчетаването на качеството на държавен орган и разпоредител с финансов ресурс (държавен и европейски) го определя като субект на публичното право – носител на правомощия от административноправно естество, независимо от встъпването му в допълващия статус на страна по договор... Тази функция на договора не променя характера на правоотношението (приравнено на развитото от теорията понятие за „административен договор“, чийто белези все още не са намерили легален израз)“.

лице и административния орган, разрешаващ отпускането на финансовата помощ. Тези права и задължения императивно следват от самия нормативен акт, а не от волята на страните по договора. Ето защо договорът не е източник на граждански правоотношения, а на административноправни такива“.

В рамките на проектния цикъл се подготвят и изпълняват проекти. На първо място, редът за предоставяне на финансова подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ е уреден в глава трета „Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ“: производство по утвърждаване на насоките (чл. 26 ЗУСЕСИФ), определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти; производството по предоставяне на БФП. На второ място са правилата за верифициране и сертифициране на допустимите разходи и за извършване на плащанията и на финансовите корекции (глава пета „Финансово управление и контрол“ от ЗУСЕСИФ).

Отношения е предвидено да възникват въз основа на два различни института на административното право:

административния договор, който е основната форма при предоставянето на БФП¹³ (респ. заповед);

индивидуалния административен акт, с който се определят по основание и размер финансовите корекции¹⁴.

В позитивното право няма дефиниция на „производство“ и „процедура“, но ЗУСЕСИФ провежда ясно разграничение между „процедура“ и „производство“¹⁵ в контекста на § 10 ПЗР ЗУСЕСИФ¹⁶. „(1) Започналите и недовършени до влизането в сила на този закон производства се довършват по досегашния ред.“

От действащото законодателство и съдебна практика безспорно вече е ясно, че процедурата по финансово подпомагане на проекти по оперативните програми протича в три фази:

1. по одобряване, респ. отхвърляне на заявлението за подпомагане;
2. по предоставяне на БФП (въз основа на заповед или административен договор) и верификация;
3. по определяне по основание и размер на финансовата корекция¹⁷, респ. отнемане на БФП чрез доброволно, принудително изпълнение и други способи за погасяване, предвидени в действащото законодателство.

¹³ Виж: Решение № 13764/16.12.2015 г. по а.д. № 7197/2015 г., VII отд. на ВАС; Определение № 1915 от 19.02.2016 г. по а.д. № 13687/2016 г. на 5-чл. с-в, II колегия на ВАС, др.

¹⁴ Следва да се отбележи, че 80% от нередностите и финансовите корекции **са вследствие на нарушения при възлагане и изпълнение на обществени поръчки. Най-богата е практиката на ВАС в тази област!**

¹⁵ Определянето на финансова корекция е процедура, но одобряването на проектно предложение е производство, защото самият закон го дефинира като такова – чл. 27, ал. 4, чл. 30, ал. 1, чл. 33, ал. 1, чл. 34, ал. 2 и 4, чл. 44, ал. 4 ЗУСЕСИФ.

¹⁶ Виж: Решение № 14420/30.12.2016 г. по а.д. № 6844/2016 г. на VII отд. на ВАС, в което се казва още: „Следователно, и по действащата до влизане в сила на ЗУСЕСИФ нормативна уредба, и при действието на закона установяването на нередност (по смисъла на закона, съответно на нарушение по смисъла на Методологията) и налагането на финансова корекция, е не производство, а процедура. С оглед на така изрично нормативно регламентираната характеристика на установяването на нередност (нарушение) и налагането на финансова корекция не може да се обоснове извод за приложимост на § 10, ал. 1 ЗУСЕСИФ по отношение на процедурите по установяване на нередност и налагане на финансова корекция започнали преди влизане на закона в сила, но не приключили до влизането на закона в сила. С влизането на закона в сила правоотношенията по установяване на нарушение и налагане на финансова корекция се уреждат от закона, което значи приложимост и на чл. 73, ал. 4 ЗУСЕСИФ.“ В този смисъл и Решение № 400/12.01.2017 г. по а.д. № 8135/2016 г. на VII отд. на ВАС; Решение № 2471/27.02.2017 г. по а.д. № 13298/2016 г. на VII на ВАС.

¹⁷ В националното законодателство в чл. 69–77 ЗУСЕСИФ е уреден редът за **администриране на нередности и извършване на финансови корекции**. На основание § 8 от ПЗР на ЗУСЕСИФ, старата Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове и програми, съфинансирани от ЕС запазва своето действие и през новия програмен период 2014–2020 г., тъй като има

Във всяка една от фазите бенефициерът може да търси защита по съдебен ред срещу незаконосъобразни актове и действия от страна на управляващия орган, като административните съдилища упражняват контрол за законност¹⁸.

Не на последно място, общата разпоредба, регламентираща реда за установяване на публичните вземания е чл. 166 ДОПК. На основание и при условията на чл. 166, във вр. с чл. 162, ал. 2, т. 8 ДОПК¹⁹, е необходимо да се издаде индивидуален административен акт (акт за установяване на публично вземане), чиято роля играе актът по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ²⁰, като същият обаче не е посочен сред изпълнителните основания по чл. 209 ДОПК. След окончателното плащане по проект неизвършените финансови корекции са публично вземане съгласно чл. 162, ал. 2, т. 8 ДОПК.

В практиката съществуваше спор дали финансовата корекция е административна мярка, която се материализира в индивидуален административен акт, в който се определя по основание и размер, или е санкция. Този спор бе решен с приемането на Решение на СЕС (пети състав) от 26 май 2016 г. по съединени дела C-260/14 и C-261/14, съгласно което член 98, § 2 от Регламент № 1083/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че финансовите корекции, които държавите членки са длъжни да приемат поради нередност, засягаща съфинансираната операция, съставляват „административна мярка“²¹ по смисъла на чл. 4 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95.

С други думи, следва да е налице фактическият състав на нередност, за да бъде наложена финансова корекция чрез едностранно властническо волеизявление, материализирано в индивидуален административен акт, издаден от ръководителя на УО по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ, с който да бъде отнета незаконно придобитата облага по смисъла на чл. 4 на Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности. Установяването на нередността е предварително условие за издаване на индивидуален административен акт. В съдебната практика на ВАС вече трайно е изследван фактическият състав на нередност и могат да бъдат използвани направените в мотивите заключения по решенията на много от делата.

Поставяше се също така въпросът коя е основата за определяне на размера на финансовата корекция. Само финансовата подкрепа от ЕСИФ ли се отменя или заедно с

по-широк предмет на регулиране, докато новата Наредба за администриране на нередности по ЕСИФ, касае само петте фонда, включени в обхвата на POP.

¹⁸ Виж **Костов, С.** Съдебен контрол над усвояването на средствата от структурните и инвестиционните фондове на ЕС. Сборник с доклади от конференция „Прилагане на правото на Европейския съюз в периода 2007 - 2017 г.“, С., издание БАЕЛ, 2018 (под печат), **Янкулова, С.** Практика на Върховния административен съд относно решаването на спорове по усвояване на средства от фондове на Европейския съюз. // Адвокатски преглед, 2018, № 1(под печат); **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. Сборник с доклади. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2016

¹⁹ Виж Решение № 1128 от 21.01.2017 г. по ад. № 9183/2016 г., VII отд., ВАС.

²⁰ Решението за финансова корекция може да се оспорва пред съд по реда на АПК, като при съдебното оспорване се прилагат съответно разпоредбите на чл. 27, ал. 2 и 3 и ал. 5 - 7. (вж. Решение № 473 от 16.01.2017 г. по адм. д. № 9161/2016 г., VII отд., ВАС; Решение № 219 от 1.01.2017 г. по адм. д. № 9165/2016 г., VII отд., ВАС; Решение № 9251 от 27.07.2016 г. по адм. д. № 6588/2016 г., VII отд., ВАС; Решение № 5964 от 26.09.2016 г. по адм. д. № 4909/2016 г. на АССГ, III отд., 7-ми състав; Решение № 1848/14.02.2017 г. по адм. д. № 10458/2015 г., VII отд., ВАС. Оспорването не спира извършването на плащането: Определение № 6304 от 27.05.2016 г. по адм. д. № 4728/2016 г. на ВАС; Определение № 6362 от 30.05.2016 г. по адм. д. № 4584/2016 г. на ВАС; Определение № 6569 от 2.06.2016 г. по адм. д. № 6247/2016 г. на ВАС; Определение № 6865 от 8.06.2016 г. по адм. д. № 4964/2016 г. на ВАС.)

²¹ Виж: Решение № 2761 от 07.03.2017 г. по адм. дело № 13784/2016 на ВАС 5-чл. с-в - II колегия; Решение № 2761 от 7.03.2017 г. по ад. № 13784/2016 на ВАС – 5-чл. с-в, II колегия и др.

националното съфинансиране²²? Законодателят реши този въпрос чрез промяната на чл. 2, ал. 2 ЗУСЕСИФ, като в основата вече се включва и националното съфинансиране. Това решение бе закономерно, имайки предвид действащите регламенти, включително и разпоредбата на чл. 62 от Закона за публичните финанси (ЗПФ).

От гледна точка на финансовоправната доктрина заслужава да бъде разгледан и въпросът за таксите, които се събират от административните съдилища при оспорване на актовете по закона от лица, които не са бюджетни организации по смисъла на § 1, т. 5 от допълнителните разпоредби на ЗПФ, защото повдигна редица спорове²³. В разпоредбата на чл. 27, ал. 6 от ЗУСЕСИФ при неговото обнародване в Държавен вестник бе установено, че „при оспорването на индивидуалните административни актове държавните такси, които се събират за съдебните производства, са пропорционални и се определят като процент върху материалния интерес“. Съгласно чл. 73 ал. 1 от ЗУСЕСИФ: финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта. Съгласно чл. 73 ал. 4 от ЗУСЕСИФ в редакцията му при обнародването на закона: „решението на ръководителя на управляващия орган може да се оспорва пред съд по реда на АПК, като при съдебното оспорване се прилагат съответно разпоредбите на чл. 27, ал. 3 и ал. 5 – 7“. В разпоредбата не бе предвидено изрично коя тарифа се прилага и какъв е процентът пропорционална такса, който се прилага. Неправилно, правно недопустимо и незаконосъобразно бе да се прилага по аналогия Тарифата за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс (ГПК) във вр. с чл. 27, ал. 6 във вр. с § 10, ал. 2 от ПЗР на ЗУСЕСИФ и да се определя държавна такса възлизаща на 4% върху стойността на финансовата корекция, която се определя по основание и размер с индивидуален административен акт, по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК с правната характеристика на акт за установяване на публично държавно вземане.

Законодателят поправи допуснатата непрецизност в текста на закона, като в Държавен вестник, бр. 74 от 20.09.2016 г. бе обнародвано изменение на чл. 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ. Текстът на разпоредбата на чл. 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ към настоящия момент е в следната редакция: „(6) (Изм. - ДВ, бр. 74 от 2016 г., доп. - ДВ, бр. 85 от 2017 г.) При оспорването на индивидуалните административни актове по този закон държавните такси, които се събират за съдебните производства, са пропорционални и са в размер 1 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. - таксата е в размер 4500 лв. За производства по глава десета, раздел IV от Административнопроцесуалния кодекс и за производства по частни жалби пред Върховния административен съд се събира пропорционална такса в размер 10 на сто от дължимата такса по изречение първо, но не по-малко от 100 лв.“ Законът за изменение и допълнение на АПК, чрез който е направено изменението на чл. 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ, е в сила от 24.09.2016 г. с оглед на чл. 5, ал. 5 от Конституцията и липсата на изрична разпоредба, която да определя друг срок. На изменената разпоредба не бе придадено обратно действие.

„По своето съдържание разпоредбата на чл. 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ е финансовоправна материална норма. Тя регламентира компетентността на съда да определи размера и да събере едно държавно вземане, каквото е съдебната такса. Тъй като става въпрос за държавно финансово задължение методът на правно регулиране на това задължение е властнически – едностранно от държавата, като държавата във всеки

²² Решение № 400 от 12.01.2017 г. по адм. д. № 8135/2016 г., VII отд., ВАС; Решение № 2471 от 27.02.2017 г. по адм. д. № 13298/2016 г.; Решение № 6028/15.05.2017 г. по адм. д. № 14581/2016 г. на седмо отделение ВАС и др.

²³ Виж: а. д. №11621/2015 на седмо отделение ВАС; а. д. №11622/2015 на седмо отделение ВАС; 4521/2017 на седмо отделение ВАС; а. д. №13829/2017 на ВАС- 5-чл. с-в - II колегия; и др.

момент може сама, едностранно да измени режима на съдебната такса. Освен компетентността правната норма трябва да определя и размера на таксата, защото размерът е елемент на фактическия състав на таксата. Определянето на размера може да бъде както изрично в закона, така и чрез препращане към друг, в т. ч. и подзаконов нормативен акт (Решение № 10 от 26.06.2003 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 12/2003 г.). Основната функция на правораздаването – да защити гражданите и юридическите лица при нарушаване на правата им – може да бъде реализирана единствено чрез гарантиране на действителен достъп до правосъдие. Елемент от тази гаранция е и финансовата достъпност на съдебните услуги, защото заплащането на държавни такси е част от нормативно установения ред за упражняване на правото на съдебна защита. Следователно съдебните такси не следва да са пречка за реализиране на конституционното право на съдебна защита. Елементите на фактическия състав на таксата следва да бъдат определени нормативно. Държавната съдебна такса е дължима само при предоставяне на търсеното правосъдие и то в законово установения размер. Тогава, когато исканото правосъдие не е предоставено или размерът на таксата е неправилно определен, таксата е недължима и следва да бъде върната на лицето – чл. 4б ЗДТ“ (Виж Определение №8073/23.06.2017г. по адм. д. №4345/2017г. на Върховен административен съд).

Таксите са публични държавни вземания, които следва да бъдат установени в закон или тарифа, а не да се определят по аналогия, което е недопустимо във финансовото право.

В края на междинния доклад²⁴ на Комисията по европейски въпроси и контрол на европейските фондове на Народното събрание относно приключването на програмите, съфинансирани със средства на Европейския съюз и на страните от Европейското икономическо пространство през програмен период 2007 – 2013 г., както и постигнатия напредък по програмите за програмен период 2014 – 2020 г. е посочено, че „в процес на обсъждане и/или съгласуване са нормативен акт определяне на тарифи за държавни такси по съдебните производства, като е изискана е информация от ВСС, която е необходима за изготвянето на точния размер на тарифите“. Подобна тарифа по ЗУСЕСИФ до настоящия момент не е приета.

Поставя се и още един интересен въпрос, който повдига изследователски интерес досежно спазването на принципите за правна сигурност и оправданите правни очаквания²⁵. Близо три години след влизане в сила на ЗУСЕСИФ, гражданските съдилища и административните съдилища все още имат противоречива практика относно това по кой ред би следвало да се гледат споровете между УО и бенефициерите в контекста на нормата на § 10, ал. 2 от ПЗР на закона, разпореждаща, че образуваните до влизането му в сила съдебни производства по жалби срещу изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган се довършват по реда на чл. 27, ал. 1 и ал. 5–7, а според чл. 27, ал. 1 това е редът за оспорване на административни актове, регламентиран в АПК. Какво се случва със споровете за финансови корекции и с тези актове, производствата по оспорване на които са били прекратени, поради факта, че съдебната практика не приемаше, че са индивидуални административни актове и за които не е било налице „висящост“²⁶? „Проблемът възниква от факта, че до влизане в

²⁴ Докладът е достъпен на интернет страницата на НС:

<http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2347/documents> посетена на 01.02.2018г.

²⁵ Виж Симеонов, А., Г. Симеонова. Принципът на правната сигурност и принципът на легитимните очаквания-гаранция за бенефициера при разходване на средствата от фондовете на ЕС. В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. Сборник с доклади. УИ, 2016 и Топчийска, Д. Върховенство на правото. Теоретични аспекти. София, Авангард Прима, 2016, ISBN 978-619-160-673-3

²⁶ Например виж историята на един такъв акт: Определение № 5153/22.07.2013 г. по а.д. № 5512/2013 г. на АС – София-град; Решение № 2126 от 30.03.2015 г. на АССГ, по а.д. № 8513/2013 г.; Решение № 13764/16.12.2015 по а.д. № 7197/2015 на ВАС седмо отделение; Решение №7556 от 22.06.2016г. по а.д. №

сила на ЗУСЕСИФ съдебната практика приемаше отношенията във връзка с предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за гражданскоправни. ЗУСЕСИФ обаче изрично уреди същите правоотношения, възникващи след влизане в сила на закона, като административноправни. В същото време законът предвиди споровете по повод тези правоотношения да се разглеждат от административните съдилища. Макар за част от висящите съдебни спорове да бе предвидено, че остават за разглеждане пред гражданските съдилища, законът не предвиди преходни и заключителни разпоредби във връзка с оспорване на финансови корекции, произтичащи от правоотношения, възникнали преди влизане в сила на закона. Ето защо днес точното прилагане на закона всъщност ще означава, че административните съдилища ще следва да се произнасят по спорове относно правоотношения, възприемани в миналото като граждански, включително и по осъдителни иски, каквито именно са предявени в основния спор, във връзка с който е образувано настоящото производство.²⁷

„До приемането на ЗУСЕСИФ в общите съдилища е установена трайна и непротиворечива практика да се приемат за разглеждане иски по повод изпълнение на договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Тази практика установява фактически ефективно/ефикасно средство за защита на правата на получателите на безвъзмездна финансова помощ, с което се предотвратява нарушаване на чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ)²⁸, приложими на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република на България и на чл. 47 от Хартата за основните права на Европейския съюз (ХОЕПС), приложим на основание чл. 51 от ХОПЕС.

Отричане на признато от съдебната практика право на защита по общия исков ред би представлявало нарушение и на принципа за легитимните правни очаквания доколкото правните субекти, които участват в този вид правоотношения са очаквали, че разполагат с тази правна възможност при нужда от съдебна защита в петгодишен давностен срок от възникване на твърдяното от тях притезание. Установяването на друг изричен процесуален ред за защита, който предполага изключително по-кратки срокове за упражняване на правото да се сезира съд, не следва да представлява пречка за упражняване на процесуално право, установено и признавано от съдебната практика по пътя на тълкуването на правните норми, което до този момент е съществувало като наложило се средство за защита при разглеждане на аналогични правни спорове в продължение на дълъг период от време. Обратното тълкуване би довело до лишаване от ефективен достъп до съд на тези правни субекти, които са имали легитимни правни очаквания, че няма да настъпи промяна в установената съдебна практика и правото им на иск ще бъде признато, ако бъде упражнено в дългия петгодишен давностен срок.²⁹ Дали ще се реши въпросът само от смесени състави на ВКС и ВАС³⁰? Дали е необходимо да се образува съвместно тълкувателно дело по въпроса или е необходима изрична

5454/2016 г. на ВАС, -5 ч-л с-в I-ва колегия; Определение от 03.03.2017г. по гр.д.№2614/2017 на СГС ГО, 10-ти състав; Определение №908 от 08.02.2018г. по а.д.№13803/2017г. на трето отделение 7-ми състав. **Виж и:** Решение № 13973 от 19.12.2016 г. по а.д. № 8507/2016 г., VII отд. на ВАС, съставът на съда обезсилва Решение № 3506 от 25.05.2016 г., по а.д. № 1838/2016 г. на Административен съд – София-град, II отд., 52 с-в и изпраща делото по подсъдност на Софийски градски съд. СГС обаче с Определение от 27.02.2017 г., ГО, 4-чл. с-в по гр.д. № 1120/2017 г. прекратява производството по делото и изпраща делото по подсъдност на АССГ. Виж и Определение № 10 от 30.01.2017 г. на ВАС по а.д. № 95/2016 г., 5-чл. с-в; Определение № 9 от 26.01.2017 г. на ВАС по а.д. № 100/2016 г., 5-чл. с-в на ВАС

²⁷ Виж: Определение №75 от 28.11.11.2017 по а.д.№50/2017 на ВАС и ВКС –смесен 5 чл-н състав

²⁸ За практиката на Европейския съд по правата на човека като източник на правото виж Кръстева, З. Разследването на престъпления съгласно ЕСПЧ. С., Сиби, 2015, 15-20.

²⁹ Ви Определение №76 от 01.12.2017 по а. д. № 70/2017 на ВАС и ВКС смесен 5 чл-н състав.

³⁰ Определение №52 от 24.07.2017г. по а.д.№ 40/2017 и Определение №33 от 02.05.2017г. по а.д. №18/2017г.а на смесени състави на ВКС и ВАС и др.

законодателна уредба? Считам, че е редно законодателят да се намеси, тъй като става въпрос за публичноправни обществени отношения, които следва да бъдат уредени със закон.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Тъй като темата на настоящия доклад е в процес на развитие, вместо заключение заслужава да се отпрати поглед и към новия програмен период след 2020 г. Тенденцията за следващия програмен период е да се комбинира грантовото финансиране (БФП) на публичните инвестиции с финансовите инструменти по ЕСИФ и Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ). Така нареченият *blending* ще бъде средството за постигане на тези цели и то ще бъде заложено при преговорите по многогодишната финансова рамка (МФР) за следващия програмен период.

Докладът за бъдещето на европейските финанси³¹ поставя за обсъждане и размисъл елементите, структурирани около петте сценария на Бялата книга за бъдещето на Европа: възможности за единство на ЕС от 27 държави за начина, по който Съюзът може да се развива до 2025 г., в зависимост от това как ще реши да действа. Всеки от тези илюстративни сценарии би имал различни последици - както по отношение на това колко да се харчат за каква цел и откъде могат да идват парите. Възможностите варират от намаляване на разходите за съществуващите политики до увеличаване на приходите в бюджета на ЕС. В допълнение документът за размисъл определя основните характеристики на бюджета на ЕС и очертава основните тенденции и развития в ключови области като кохезионната и ОСП. В него се разглеждат и общи въпроси като добавената стойност на финансирането от ЕС или връзката между финансирането от ЕС и структурните реформи в държавите членки.

На 09.10.2017 г. ГД „Регионална и селищна политика“ на ЕК публикува Седмия доклад за икономическо, социално и териториално сближаване, който показва колко жизнено важна е кохезионната политика за Европа, нейните граждани, икономиката ѝ, градовете и регионите и как допринася за устойчив икономически растеж и социален прогрес. Докладът изпълнява 2 основни изисквания: показва как сближаването се е развило в регионите на ЕС през последните години и оценява въздействието на националните политики върху кохезионната политика; преглежда мерките, водещи до ефективност при използването на ЕСИФ за осигуряване на стабилно икономическо управление. В момента тече дебат и за бъдещето на ОСП и нейното опростяване.

Проектът на следващата МФР след 2020 г., която вероятно ще бъде представена през месец май 2018 г. по време на Българското председателство на Съвета на ЕС, ще даде възможност за бъдеща бюджетна реформа, даваща по-голяма яснота на финансите на ЕС и осигуряваща адекватни средства за ЕС за изпълнение на нови задачи без да се подкопават консолидираните инструменти като кохезионната политика, ОСП и социалната политика. Пакетът от проектите за МФР, както и законодателните регламенти в областта на кохезионната и ОСП, вероятно отново дълго ще бъдат обсъждани до самия край на настоящия програмен период. Така стана и със законодателните регламенти за МФР на ЕС, фондовете по кохезионната политика и ОСП за програмен период 2014–2020 г., които бяха публикувани в Официалния вестник на ЕС, бр. L 347 от 20.12.2013 г.

³¹Достъпен на интернет страницата на ЕК : https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_en. Посетена на 01.02.2018 г.

Библиография

- 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. Сборник с доклади. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2016
- Балабанова, Хр., Административният договор по българското законодателство. С., Сиела, 2017;
- Белов, М. Финансов конституционализъм. С., Сиби, 2015, стр. 64–76.
- Бучкова, П., Административният договор в практиката на ВАС. 100 г. ВАС: Сборник доклади от научна конференция в СУ „Св. Климент Охридски“, състав. С. Пенев, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2014;
- Бучкова, П., Административният договор: Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. С., Феней, 2012;
- Дерменджиев, И., Д. Костов и Д. Хрусанов, Административно право на РБ – ОЧ. С., Сиби, 2012;
- Димитров, В. Финансовият контрол като институт на българското право. // Правна мисъл, 2013, № 1;
- Димитрова, Е. Финансова система на публичните финанси на ЕС. В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2016;
- Елков, Д. Роля на одита на изпълнението за подобряване управлението на средствата от ЕС. В: Предизвикателствата пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2016;
- Елков, Д. Финансовите корекции по европейските фондове. // Общество и право, 2016, № 5;
- Зиновиева, Д. Дискуссионни тези в административното право и процес, С., Сиела, 2009;
- Иванова, П. Правен режим на установяването и събирането на финансови нередности със средства от европейските програми. В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2016;
- Казанджиева, М. Управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, ИК „Труд и право“, 2016;
- Костов, С. Съдебен контрол над усвояването на средствата от структурните и инвестиционните фондове на ЕС. Сборник с доклади от конференция „Прилагане на правото на Европейския съюз в периода 2007 - 2017 г.“, С., издание БАЕЛ, 2018 (под печат),
- Кръстева, З. Разследването на престъпления съгласно Европейската конвенция за правата на човека. С., Сиби, 2015.
- Лазаров, К., Ив. Тодоров, Административен процес. Пето преработено и допълнено издание. С., Сиела, 2016;
- Пенев, С., С. Големинова. Management and control of European Structural and Investment Funds in Bulgaria , International Scientific Conference 'Legal, Social and Political control in national, international and EU law', издателство: Faculty of Law, University of Niš, 2016
- Пенев, С., Кучев, Ю. Симеонов, Ат., Големинова, С., Славов, К., Георгиева, И. Проучване на практиката по финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. В: Предизвикателства пред финансово управление и контрол на средствата от Европейския съюз. Доклади от международна научно-приложна конференция, проведена през ноември 2016 г. в гр. София., С., УИ Св. Кл. Охридски, 2016;
- Сивков, Цв., Уредбата на административния договор в АПК. В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2016;

Сивков, Цв., *Pacta sunt servanda* и административните договори, Римско и съвременно право. Сборник статии и доклади от Международна научна конференция, организирана от ЮФ на СУ и проведена в София на 21.05.2012 г., състав. М. Новкиришка-Стоянова, С. Пенков, М. Карагьозова-Финкова, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2013;

Сивков, Цв., Споразумението по АПК. С., Сиела, 2012;

Симеонов, А., Г. Симеонова. Принципът на правната сигурност и принципът на легитимните очаквания-гаранция за бенефициера при разходване на средствата от фондовете на ЕС. В: Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от ЕС. Сборник с доклади. УИ, 2016;

Belov, M. Separation of Powers Reconsidered: A Proposal for a New Theoretical Model at the Beginning of the 21st Century. In: Geisler, A., M. Hein, S. Hummel (eds.) *Law, Politics and the Constitution*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2014

Симеонова, Г. Нови процедурни правила за държавната помощ като публично държавно вземане. // *Норма*, 2016, бр. 2;

Симеонова, Г. Предизвикателства пред определянето на финансови нередности и корекции по Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. // *De Jure*, 2016, № 2;

Славова, М., В. Петров, АПК. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. С., Фенея, 2014;

Тонев, Г., По някои въпроси на административния договор по режима на ЗУСЕСИФ. В: „Предизвикателства пред финансово управление и контрол на средствата от Европейския съюз“, Сборник доклади от международна научно-приложна конференция, проведена през ноември 2016 г. в гр. София, С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 2016;

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

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

Янкулова, С. Договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от структурните и кохезионния фондове на Европейския съюз – форма на упражняване на държавна власт и правото на защита. // *Адвокатски преглед*, 2015, № 1;

Янкулова, С. Практика на Върховния административен съд относно решаването на спорове по усвояване на средства от фондове на Европейския съюз. // *Адвокатски преглед*, 2018, № 1(под печат);