

FRI-2B.313-1-L-07

FINANCIAL CORRECTIONS AS A MEASURE TO PROTECT THE EU'S FINANCIAL INTERESTS¹⁹

Ass. prof. Elina Marinova, PhD

Public law Department, Faculty of Law

“Angel Kanchev” University of Ruse

E-mail: elina_marinova@uni-ruse.bg

***Abstract:** The current paper examines financial corrections to European Union projects and programs as a specific administrative measure aimed at remedying the consequences of an unlawful act or omission by recovering unlawfully granted public funds. A comparison is made with sanctions and coercive administrative measures, which have a different purpose as a protective measure. It is pointed out that the financial correction is aimed at implementing the disposition of the legal norm, and not its sanction. In this sense, the imposition of a financial correction differs from the enforcement of both criminal and tort liability. The paper substantiates the thesis that the financial correction is a specific, independent measure of administrative coercion of a restorative character, which is imposed with a view to protecting public financial interests.*

***Keywords:** EU funds, deficiencies, expenditure, financial corrections, public financial interests*

ВЪВЕДЕНИЕ

Постигането на целите на Европейския съюз изисква както политическо, така и финансово обезпечаване. Бюджетът на Съюза, чиито приходи се формират чрез финансово участие на държавите членки, е основен инструмент за практическото изпълнение на приоритетите и политиките му. По повод правомерното изпълнение на бюджета в цялостната му приходна и разходна част се формира съществен публичен финансов интерес. Той може да бъде гарантиран чрез различни механизми, като финансовите корекции представляват специфичен инструмент за защита с правовъзстановителен характер.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Понятието „финансови интереси на Съюза“ е нормативно дефинирано в законодателството на ЕС като включващо всички приходи, разходи и активи в рамките на бюджета на ЕС и бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС или бюджетите, пряко или косвено управлявани и контролирани от тях (чл.2 пар.1 , б. „а“ от Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата по наказателноправен ред с измамите, засягащи финансовите интереси Съюза и в чл.17, пар 2 на Регламент (ЕС) 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите/OLAF). Принципът на защита на финансовите интереси на ЕС е изрично уреден в чл.310, пар. 6 ДФЕС и чл.325 пар. 1, където се установява задължение на Съюза и държавите членки да се борят с измамата и всяка незаконна дейност, която може да накърни финансовите интереси на ЕС, като приемат координирани мерки с възпиращо действие и предлагат ефикасна защита в тясно и редовно сътрудничество между компетентните власти.

Мерките за защита на финансовите интереси на ЕС имат за цел да гарантират, че приходите и разходите по съюзния бюджет ще се осъществяват правомерно, в съответствие с приложимото право. Правото на ЕС предвижда мерки за защита на финансовите интереси в две основни области – в *наказателноправната област* (Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата по наказателноправен ред с измамите, засягащи финансовите интереси Съюза, Регламент (ЕС) 2107/1939 за установяване на засилено сътрудничество и за създаване на Европейска прокуратура с оглед разследване и наказателно преследване на престъпления, засягащи финансовите интереси на

¹⁹ Докладът е представен с оригинално заглавие на български език: ФИНАНСОВАТА КОРЕКЦИЯ КАТО МЯРКА ЗА ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕС

Съюза) и в административноправната област (Регламент (ЕО, Евратом) 2988/95 относно защита на финансовите интереси на Европейските общности, Регламент (ЕС) 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите/OLAF, която провежда административни разследвания на измама).

Посредством създадени фондове задачите по изпълнението на разпределения чрез тях бюджет на ЕС се делегират на държавите членки при условията на споделено управление с Комисията на ЕС (чл.63 от Регламент 2024/2509 за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и чл. 7 от Регламент (ЕС) 2021/1060 за установяване на общоприложимите разпоредби за фондовете). Държавите членки използват приноса от фондовете, за да предоставят подкрепа на бенефициерите под формата на безвъзмездни средства, финансови инструменти или награди или като комбинация от тях (чл.52 от Регламент (ЕС) 2021/1060 за установяване на общоприложимите разпоредби за фондовете). Правила за разходването на средствата от европейските фондове са регламентирани в ред нормативни актове на съюзно и национално равнище²⁰. С оглед гарантиране на правомерно разходване на тези средства, нормативно се предвиждат различна мерки за превенция и защита: на ниво ЕС (прилагани от съответни институции на ЕС), на национално ниво (прилагани от органи на държава членка) и мерки спрямо бенефициерите/ крайните получатели [Михайлова-Големинова, с.109]. Това могат да са корективни мерки за финансираните разходи и превантивни мерки по отношение на бъдещо финансиране – например механизма за условност, прилаган от Европейската комисия съгласно Регламент (ЕС,Евратом) 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза, който определя правила за защита в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки²¹.

Във връзка с неправомерното разходване на средства по проекти и програми, финансирани от европейските фондове, в съюзното и съответно в националното право като защитна мярка се установява и институтът на финансовата корекция. Финансовите корекции са административноправен инструмент за поправяне на вреди, причинени от недопустимо или незаконосъобразно разходване на средства. Съгласно чл.71, ал.1 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ) чрез извършването на финансови корекции се отменя предоставената финансова подкрепа със средства от европейските фондове или се намалява размерът на изразходваните средства – допустими разходи по проект, с

²⁰ Основно това са Договора за функциониране на ЕС, Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, Регламент (ЕС) 2021/1060 за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, известен като Регламент относно общоприложимите разпоредби, Регламент (ЕС) 2021/2116 относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика, Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, Регламент (ЕС) 514/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година за определяне на общи разпоредби за фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и за инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи, Закон за публичните финанси, Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление, Закона за подпомагане на земеделските производители, Закон за обществените поръчки, Наредба № Н-5 от 29.12.2022 г. за определяне на правилата за извършване на плащания, за верификация и счетоводно отчитане на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по програмите, Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на корекции, и процентните показатели за определяне размера на корекции по реда на Закона за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление.

²¹ Мерки в този случай се предприемат, когато е установено, че нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза (чл. 4, параграф 1). Нарушенията на принципите на правовата държава са установени в чл. 4, параграф 2 алтернативно. Мерките, които са установени в чл. 5 и могат да бъдат предприети са: спиране на одобрението на една или повече програми или негово изменение; спиране на изпълнението на задължения; намаляване на поетите задължения, включително чрез финансови корекции или прехвърляния към други разходни програми; намаляване на предварителното финансиране; прекъсване на сроковете за плащания; спиране на плащания [Михайлова-Големинова, с.113-11].

цел да се постигне или възстанови ситуацията, при която всички разходи, подадени пред Европейската комисия, са в съответствие с приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство. Чрез финансовата корекция бенефициера се лишава от неправомерната финансова облага, съответно се задължава да възстанови сумата, която е придобил в резултат на нарушение/ нередност.

Съгласно чл.69, пар. 2 от Регламент 2021/1060/ЕС държавите членки гарантират законосъобразността и правилността на разходите, включени в отчетите, които се представят на Комисията, и предприемат всички необходими действия, за да предотвратят, откриват, коригират и докладват нередности, включително измами. Комисията, Европейската служба за борба с измамите и Европейската сметна палата разполагат с необходимия достъп до тази информация. Чл. 103, пар.1 на Регламента установява, че държавите членки защитават бюджета на Съюза и прилагат финансови корекции чрез отмяна изцяло или частично на подкрепата от фондовете за дадена операция или програма, когато бъде установено, че декларираните пред Комисията разходи са нередовни (подобно правило съдържа например и чл. 46 от Регламент 514/2014/ЕС). Според чл.104, пар.1 от Регламента Комисията прави финансови корекции, като намалява подкрепата от фондовете за програма, когато стигне до заключението, че: а/ налице е сериозен недостатък, който е изложил на риск подкрепата от фондовете, която вече е изплатена по програмата; б/ разходите, съдържащи се в приетите отчети, са нередовни и това не е установено и докладвано от държавата членка; в/държавата членка не е спазила своите задължения съгласно член 97 преди откриването на процедурата за финансова корекция от страна на Комисията.

В съдебната практика през годините е правена различна интерпретация на правната природа на финансовата корекция. Тя, на първо място, е разглеждана като неустойка, съответно обезщетение за неизпълнение на задълженията по договор (например Решение № 105 от 17.01.2014 г. на СГС по т. д. № 3073/2013, Решение № 876 от 11.06.2014 г. на СГС по т. д. № 4970/2013, Решение № 718 от 11.07.2016 г. на ОС - Бургас по гр. д. № 1961/2015, Определение № 1236 от 25.01.2013 г. на ВАС по адм. д. № 997/2013 г., Определение № 1636 от 4.02.2013 г. на ВАС по адм. д. № 1059/2013 г.). Изходна точка на това е разбиране е, че безвъзмездната финансова помощ, с оглед на която се прави корекцията, се предоставя въз основа на договор между бенефициент и бенефициер. Посочва, се че наличието на сключен между страните договор и възникналото по силата на него облигационно правоотношение обосновават извода, че управляващият орган в този случай не действа като орган на власт, а като равнопоставен правен субект – страна по договор (Определение № 1584 от 18.09.2014 г. по адм. д. № 2319/2013 г. на Административен съд Бургас, потвърдено с Определение № 6217 от 28.05.2015 г. на ВАС по адм. д. № 2256/2015. г).

В настоящото законодателство, научна доктрина и съдебна практика безспорно е прието, че договорът, с който се предоставя безвъзмездна финансова помощ, представлява административен договор²². У нас първи опит да се дефинира понятието „административен договор“ е направен с § 1, т. 1 от ДР на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, ДВ бр.101 от 22. 12.2015г., съгласно който „административен договор“ е изрично волеизявление на ръководителя на управляващия орган за предоставяне на финансова подкрепа със средства от ЕСИФ, по силата на което и със съгласието на бенефициера²³ се създават за бенефициера права и задължения по изпълнението на одобрения проект; той се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт. С други думи, по смисъла на този закон административният договор се приравнява на административен акт – правна фигура, която създава правоотношения в областта на публичното право. В теорията се приема, че административният договор не е съгласие, насочено към частноправни последици, каквито са договорите в облигационното право. Административният договор е една от формите за реализиране на административната дейност, посредством която се постига съгласие за настъпване на определени публичноправни последици, свързани с обществения

²² В чл. 24, ал.1 от ЗУЕФСУ изрично е посочено, че безвъзмездната финансова помощ се предоставя от ръководителя на управляващия орган с административен договор (или със заповед, когато управляващият орган и бенефициентът са в една административна структура или организация).

²³ Законодателят използва неправилно понятието „бенефициент“ вместо „бенефициер“.

интерес [Бучкова, с. 123]. Договорът се сключва въз основа на административен акт за определяне на съконтрагент, с който се изпълняват правилата за избор, предвидени в закона. При сключването на договора одобреният съконтрагент на администрацията следва да сключи договор с предварително определено съдържание. С оглед защитата на обществения интерес се запазва правомощието за упражняване на властнически контрол върху изпълнението на договора и налагане на санкции и други мерки за принуда от страна на администрацията при наличие на законовите предпоставки, от което тя не може да се оттегли. Поради това финансовата корекция на безвъзмездната финансова помощ, която се предоставя с административен договор, не може да се приравни на неустойка за неизпълнение на договорни задължения.

Финансовата корекция е разглеждана и като санкция, която се налага от страна на администрацията в случай на нарушения/ нередности (например в Определение № 10827 от 16.10.2015 г. на ВАС по адм. д. № 9286/2015 г, Решение № 917 от 10.05.2018 г. на АдМС - Бургас по адм. д. № 419/2018 г.). Действително, за да бъде отменена изцяло или частично финансовата подкрепа от европейските фондове, следва да са налице нарушенията, посочени в чл.70 от ЗУСЕФСУ: 1. по отношение на бенефициера²⁴ да е налице конфликт на интереси по смисъла на чл. 61 от Регламент (ЕС) 2018/1046; 2. нарушаване на правилата за държавната помощ по смисъла на чл. 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз; 3. нарушаване на принципите за добро финансово управление в съответствие с изискванията на чл. 33, чл. 36, параграф 1 и чл. 61 от Регламент (ЕС) 2018/1046; 4. нарушаване на изискването за дълготрайност на операциите в случаите и в сроковете по чл. 65 от Регламент (ЕС) 2021/1060; 5. случаите, когато за проекта или за част от него не е налична одитна следа и/или аналитично отчитане на разходите в поддържаната от бенефициера счетоводна система; 6. неизпълнение на мерките за видимост, прозрачност и комуникация, задължителни за бенефициерите; 7. неизпълнение на одобрени индикатори; 8. постъпили инцидентни приходи във връзка с изпълнението на проекта; 9. нередност, съставляваща нарушение на правилата за определяне на изпълнител по глава четвърта, извършено чрез действие или бездействие от страна на бенефициера, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕФСУ; 10. друго нарушение на приложимото право на Европейския съюз и/или българското законодателство и/или сключените между държавите договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България по програмите за европейско териториално сътрудничество, извършено чрез действие или бездействие от страна на бенефициента, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕФСУ.

Според съюзното законодателство понятието нередност като основание за налагане на финансова корекция има подчертано широк смисъл. Дефиниция се дава в чл.1, пар. 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, пренесена и в секторните регламенти за програмните периоди – за програмен период период 2007–2013 г. (чл. 2, т. 7 от Регламент 1083/2006), програмен период 2014–2020 г. (чл. 2, т. 36 и т.38 от Регламент 1303/2013), програмен период 2021–2027 г. (чл.2, т. 31 от Регламент (ЕС) 2021/1060), където се посочва, че „нередност“ означава всяко нарушение на приложимото право, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в този бюджет. У нас въз основа на чл.70, ал 2 от ЗУСЕФСУ и европейската нормативна рамка е приета Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции, където са разгледани различните състави на нередности.

Така основание за налагане на финансова корекция са обширен кръг отклонения от нормативно изискуемото, които могат да представляват проява както незаконосъобразност, така и на нецелесъобразност – например недостатъчно подробно определяне на предмета на договора, което е посочено като състав на нередност в Наредбата за посочване на нередности и чието установяване зависи от оценъчни елементи и конкретна преценка²⁵. Административната санкция от

²⁴ Законодателят използва неправилно понятието „бенефициент“ вместо „бенефициер“.

²⁵ Прилагането на подобен оценъчен подход изисква и Законът за обществените поръчки, когато например установява правилото обществените поръчки да се възлагат въз основа на икономически най-изгодната оферта (чл.70,ал.1), при

своя страна винаги има за предпоставка противоправно поведение, което като административно нарушение е изрично и еднозначно установено в закона. Административното наказание също е законово установено. Обратно, случаите на нередности, за които се извършват финансови корекции, се посочват в нормативен акт на Министерския съвет (чл. 70, ал. 2 от ЗУСЕФСУ). За да е налице нередност е достатъчно да налице отклонение от законово изискуемото, без да е необходимо установяване на конкретен извършител и вина. Целта на финансовата корекция не е наказването на правонарушителя, а единствено гарантиране на законосъобразното развитие на правоотношенията, свързани с разходването на публичните средства от европейските фондове. Финансовата корекция не представлява обременяване на имуществената сфера на лицето с нови парични задължения, както при санкциите с паричен характер, а е свързана само с отнемане на възможността да се ползва неследваща парична облага. Ако направим паралел с частноправните институти (макар че с оглед спецификата на публичните правоотношения те не могат да бъдат пряко приложими, както бе обосновано по-горе), корекцията по-скоро има сходство с правната фигура на възражението за неизпълнен договор – отказва се извършването на договорно плащане поради липсата на законосъобразно изпълнение на другата страна или с института на неоснователното обогатяване – дължи се връщане на нещо, получено без правно основание или на отпаднало основание. При всички случаи финансовата корекция цели да се възстанови недопустим разход от бюджета на ЕС, но няма за предмет санкциониране на бенефициера чрез отнемане на негови собствени средства (Решение № 14388 от 29.12.2016 г. на ВАС по адм. д. № 9177/2016 г, Решение № 10665 от 28.08.2017 г. на ВАС по адм. д. № 4514/2017). Поради това финансова корекция не може да се разглежда като административна санкция. Налагането ѝ и реализирането едновременно с това за същото деяние на административно-наказателна отговорност не би представлявало нарушение на принципа *ne bis in idem*.

Към настоящия момент в теорията и съдебната практика е прието, че финансовата корекция е административна мярка, която на основание чл. 73, ал.1 от ЗУСЕФСУ се налага с решение (индивидуален административен акт) на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта, което подлежи на съдебно оспорване по реда на Административнопроцесуалния кодекс (ал.4). Това разбиране е еднозначно утвърдено и на съюзно ниво с Решение на Съда на ЕС от 26 май 2016 г. по съединени дела С 260/14 и С 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“ по смисъла на чл. 4 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95.

Може да се постави въпросът дали финансовата корекция представлява принудителна административна мярка или друга форма на административна принуда. От една страна е възможно разглеждането на финансовата корекция като правовъзстановителен тип принудителна административна мярка, налагана съгласно чл. 70 от ЗУСЕФСУ в случаите на нередности. От друга страна, съгласно дефиницията, разписана в чл.22 от ЗАНН, принудителните административни мерки се налагат за предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. Както бе изяснено по-горе, за да бъде наложена финансова корекция обаче не е задължително да е налице административно нарушение, което подлежи на санкциониране. И принудителните административни мерки, и финансовите корекции се налагат със забранителен или с утежняващ административен акт – при финансовите корекции от него следва ограничаване/ преустановяване на финансови трансфери от европейските фондове или възстановяване на недължимо полученото от тях. Принудителна административна мярка обаче може да бъде наложена от орган, който е само контролен, но не и автор на разрешителния акт [Зиновиева, с.203]. Обратно, управляващите органи на средствата по

критериите за възлагане: най-ниска цена; ниво на разходите, като се отчита разходната ефективност; оптимално съотношение качество/цена, което се оценява въз основа на цената или нивото на разходите, както и на показатели, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка (ал.2). Неизпълнението на тези изисквания също се квалифицира като нередност по т. 14 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба за посочване на нередности.

европейските фондове при споделено управление отговарят за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмата, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, включително за извършването на финансови корекции (чл. 9, ал.5 от ЗУСЕФСУ и чл. 69, пар.2 от Регламент (ЕС) 2021/1060). Управляващите органи на съответната програма провеждат процедури по администриране на нередности, която започва по тяхна инициатива или по сигнал (чл. 69, ал. 1 - 2 от ЗУСЕФСУ). Така предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и налагането на финансова корекция се осъществяват в рамките на единно правоотношение между едни и същи страни. Органът, предоставящ безвъзмездната помощ, е и нормативно овластен да упражни принуда, за да защити публичния финансов интерес в случаите на нередности при усвояването на помощта. В този смисъл финансовата корекция се доближава съдържателно до правната фигура на защитните мерки.

Защитните мерки се извеждат като разновидност на родовото понятие охранителни мерки от Георги Бойчев в труда му „Юридическата санкция“. Авторът посочва, че защитните мерки представляват предоставена от позитивното право правна власт на един субект, за да може сам да принуди друг субект да изпълни свое юридическо задължение или да я използва за компенсация на нанесени щети [Бойчев, с. 54]. Съдържанието на защитните мерки зависи от съдържанието на правоотношението, което са предназначени да охраняват и се реализира между същите страни с оглед на това правоотношение. Защитните мерки охраняват принципно материални блага и са типични за частното право – такива са залогът, възражението за неизпълнен договор, правото на задържане и др. Те са охранителна реакция на правоимащия субект при неизпълнение на правни задължения и нарушаване на субективни права, като по този начин са предназначени да осигурят спазването на диспозицията на правните норми [Бойчев, с. 56]. Финансовата корекция обаче, тъй като се реализира като мярка от административен орган, представлява форма на административната принуда. За разлика от частноправните субекти, държавните органи участват в правоотношенията като носители на империум и имат изначално (а не по изключение) правната власт едностранно да ограничават правната сфера на ответната страна, като установяват задължителни за нея предписания за поведение. Административната принуда е вътрешно присъща част на изпълнително-разпоредителната дейност на тези органи. В същото време, поради своята специфика, финансовата корекция не може да бъде причислена към нито един от утвърдените в теорията видове административна принуда: принудителни административни мерки, мерки на административнопроцесуална принуда и административни наказания [Лазаров, с.24-25]. Може да направим извода, че финансовата корекция представлява особена, самостоятелна мярка на административна принуда за защита на публичните финансови интереси.

Както следва от нормативната дефиниция, елемент от фактическия състав на нередността е условието нередността да има или да би имала като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Съюза (чл.1, пар. 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 и чл.1, т.31 от Регламент (ЕС) 2021/1060). Вредата в случая се изразява в неоправдан разход за общия бюджет. Може да се направи паралел с данъчните престъпления, които според съдебната практика представляват винаги деликт²⁶, където вредата за държавата се състои в невнесените в бюджета парични средства (нереализиран приход) или също в неоснователно получени бюджетни средства (неоснователен разход) – например при приспадане на наследващ се данъчен кредит по чл. 255, ал. 1, т. 7 от Наказателния кодекс (НК). Следва да се посочи, че нецелевото използване на получени от фондовете на ЕС финансови средства съставлява и самостоятелен състав на престъпление съгласно чл. 254 б, ал.1 от НК. Такива са също квалифицираното длъжностно присвояване на средства от европейските фондове (чл.202, ал.2, т.3 от НК), квалифицираната документна измама във връзка с имущество и фондове на ЕС (чл.212,ал.3 от НК) и предоставянето на неверни сведения с цел получаване на средства от европейските фондове и противоправно отпускане и получаване на такива средства (чл.248а, ал.2, ал.3 и ал.5 от НК) [Пенов, с. 133].

Видно от дефиницията обаче, нередност може да съществува и тогава, когато е налице единствено *възможност* за нанасянето на вреда на общия бюджет – нито националното

²⁶ Р №280/04.06.2013 г. по НД №871/2013 г. на II НО на ВКС. Вж още Р №355/1.11.2011г. по НД №1689/2011 г. на I НО на ВКС, с което е оставено в сила Решение №24/15.03.2011г. на АС - Варна по ВНОХД №454/2010г.

законодателство, нито законодателството на Съюза, поставят като изискване наличието на реална вреда. Така например в съдебната практика у нас се посочва, че нарушенията на Закона за обществените поръчки, свързани с принципа на пропорционалност, ограничават конкуренцията и участието на потенциални икономически оператори, поради което е налице обоснована възможност за нанасяне вреда на бюджета (Решение № 10665 от 28.08.2017 г. на ВАС по адм. д. № 4514/2017 г). Подобни нарушения имат негативно финансово отражение върху бюджета на общността, доколкото създават предпоставка за неподаване на икономически най-изгодни оферти, което би довело до вреда на бюджета на ЕС (Решение № 12817 от 16.10.2020 г. на ВАС по адм. д. № 13251/2019). Сходно тълкуване е трайно установено и в практиката на Съда на Европейския съюз (решение *Ireland v Commission*, C-199/03, т. 31; решение *Chambre LTIndre*, C-465/10, т. 47, решение *Firma*, C-59/14, т. 24; решение *Włocławek*, C-406/14, т. 44). Обратно, например за реализиране на имуществена отговорност за причинени вреди на публичното имущество по реда на Закона за държавната финансова инспекция (ЗДФИ) е необходимо причинените вреди да са пряка и непосредствена последица от поведението на виновните лица (чл.21, ал.1), като причинителят на вредата носи имуществена отговорност само за реално причинените вреди, но не и за пропуснатите ползи (чл.39, ал.1 от Правилника за прилагане на ЗДФИ).

Разходването на средства, получени по програми и фондове на ЕС, само по себе си също подлежи на държавна финансова инспекция (чл.2,ал.2, т.5 от ЗДФИ). Реализирането на деликтна отговорност по ЗДФИ и налагането на финансова корекция по ЗУЕФСУ представляват различни, самостоятелни способи (санкционен и несанкционен) за възстановяване на причинени на публичното имущество вреди, които се реализират по административен ред – в единия случай от контролните органи на Агенцията за държавна финансова инспекция, а в другия – от органа, предоставил безвъзмездната помощ. Следва да се посочи, че вземанията за непозволено увреждане, установени по реда на ЗДФИ, представляват частно вземане на държавата/ общината, което се събира принудително по реда на ГПК (чл.51 от ЗДФИ във вр. с чл.162, ал.4 и чл.163, ал.2 от ДОПК). Обратно, съгласно чл. 64а, ал. 2 ЗУСЕФСУ след окончателното плащане по проект установените и невъзстановени недължимо платени и надплатени суми са публично вземане. Такива са и неизвършените финансови корекции след окончателното плащане по проект (чл. 75, ал. 2 ЗУСЕФСУ). Недължимо платените и надплатени суми, както и тези за неправомерно получени или неправомерно усвоени средства по проекти, финансирани от средства на ЕС, са определени като публично вземане и в разпоредбата на член 162, ал. 2, т. 8 от ДОПК. Като публични вземания те подлежат на принудително събиране по реда на ДОПК (чл.163,ал.1 ДОПК).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За гарантиране финансовите интереси на ЕС съюзното право предвижда различни превантивни и защитни мерки в две основни направления – наказателноправно и административноправно. Финансовата корекция е административноправен инструмент за поправяне на вреди, причинени от недопустимо или незаконосъобразно разходване на средства от европейските фондове. Като мярка на административна принуда тя не може да бъде причислена към нито един от утвърдените в теорията видове – принудителни административни мерки, мерки на административно-процесуална принуда и административни наказания. Финансовата корекция е насочена към прилагане на диспозицията на правната норма, а не на санкцията ѝ. В този смисъл налагането на финансова корекция се различава от реализирането както на наказателна, така и на деликтна отговорност. В заключение на направените в изложението съпоставки и анализ може да се изведе, че финансовата корекция представлява специфична, самостоятелна мярка на административна принуда с правовъзстановителен характер, която се налага с оглед защитата на публичните финансови интереси.

REFERENCES

Boichev, G, *Yuridicheskata sanktsiya*, S.: Yurispres, 2003 (*Оригинално заглавие: Бойчев, Г, Юридическата санкция, С.: Юриспрес, 2003*).

Buchkova, P. Administrativniyat dogovor – materialnopravni, protsesualnopravni, sravnitel'nopravni aspekti, S.: Feneya, 2012 (**Оригинално заглавие:** Бучкова, П. Административният договор – материалноправни, процесуалноправни, сравнителноправни аспекти, С.: Феня, 2012).

Zinovieva, D. Litsenzionnite administrativni aktove, S.: Siela, 2007 (**Оригинално заглавие:** Зиновиева, Д. Лицензионните административни актове, С.: Сиела, 2007).

Mihailova-Goleminova, S. Upravlenie i kontrol na sredstvata ot Evropeiskite fondove pri spodeleno upravlenie, S.: Siela, 2024 (**Оригинално заглавие:** Михайлова-Големинова, С. Управление и контрол на средствата от Европейските фондове при споделено управление, С.: Сиела, 2024).

Lazarov, K. Aktualni trudove, S.: Siela, 2017 (**Оригинално заглавие:** Лазаров, К. Актуални трудове, С.: Сиела, 2017).

Penov, S. Finansovo pravo, spetsialna chast, S.: UI Sv. Kliment Okhridski, 2025 (**Оригинално заглавие:** Пенев, С. Финансово право, специална част, С.: УИ Св. Климент Охридски, 2025).