

*Младен Младенов\**

**НЯКОИ ЕФЕКТИ И ДЕФЕКТИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ  
ДОГОВОР В ХИПОТЕЗАТА НА ПРЕДОСТАВЯНЕ  
НА ФИНАНСОВА ПОДКРЕПА  
ЧРЕЗ БЕЗВЪЗМЕЗДНА ФИНАНСОВА ПОМОЩ**

*The article considered one very exigent at the present time practical and theoretical issue - the Administrative Contract as a main form of Delivering of Financial Assistance through Grant in the frame of European Structural and Investment Funds. Many dimensions from budgetary, social, economic, institutional and legal nature are discussed. The applicable legal provisions are interpreted and judicial practice is examined. On the base of different perspectives the complicated matter is explained in intelligible for every reader manner. The object of the article is very sophisticated, but rendering into account its serious practical application, the challenge to complex and multidisciplinary approach is justified.*

**ВЪВЕДЕНИЕ**

Според текста на чл. 4, ал. 3, от Конституцията на Република България (КРБ)<sup>1</sup> държавата ни участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. Обратното също би трябвало да е вярно на основата на принципите на взаимност, солидарност и кохезия. Това е видно най-добре от текста на чл. 174, ал. 1, от „Договора за функциониране на Европейския съюз“ (ДФЕС)<sup>2</sup>, който е в смисъл, че за да насърчи цялостното си хармонично развитие. Съюзът разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване.

В този контекст налице е двустранност на финансовите взаимоотношения на българската държава с общия бюджет на Европейския съюз. Същите са разписани в „Закона за публичните финанси“ (ЗПФ)<sup>3</sup>. Голяма роля в тези си-налагматични<sup>4</sup> отношения от бюджетен характер играят Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Тяхната тежест очевидно е толкова значима, че налага българският законодател да приеме специален закон, който

---

<sup>1</sup> Авторът е доктор по политология, преподавател в Института по публична администрация

<sup>2</sup> Обн. *ДВ*, бр. 56, от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г.

<sup>3</sup> Официален вестник. № С 326. 26/10/2012, с. 0001 - 0390.

<sup>4</sup> Обн. *ДВ*, бр. 15, от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.

Synallagmatic (юр., англ. - двустранен).

да определи управлението на средствата от тези фондове в български национален контекст. Този закон носи наименованието „Закон за управлението на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове“ (ЗУСЕСИФ)<sup>5</sup>. Нормативният акт поставя специален акцент върху реда за предоставяне на финансова подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ. Същата може да се реализира по два начина - чрез административен договор или чрез заповед на ръководител на управляващ орган. Втората хипотеза е налице, когато бенефициентът<sup>6</sup> и ръководителят на управляващия орган са в една административна структура или организация, и тя няма да бъде разгледана в настоящето изложение. За сметка на това ще се осветлят някои последици, следствия, резултати, позитиви (*ефекти*) и недостатъци, аномалии, структурни нарушения, негативи (*дефекти*) на административния договор, който е „основната форма при предоставянето на безвъзмездната финансова помощ“<sup>7</sup>.

За да е налице предметна яснота на проблематиката, трябва да е изяснен понятийният апарат. Според §1, т. 1, от „Допълнителните разпоредби на ЗУСЕСИФ“ „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 бенефициента се създават за бенефициента права и задължения по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт.

Тук изрично трябва да се направи уговорката, че институтът на административния договор *по смисъла на ЗУСЕСИФ* е създаден от законодателя *само и единствено в хипотезата на предоставяне на финансова подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ*. Но (извън обхвата на ЗУСЕСИФ) административен договор би могъл да съществува и в други хипотези — уредени и наименувани от националното и/или европейското законодателство; но също така и неуредени и/или ненаименувани по нормативен ред, но попадащи под същностните характеристики на доктриналните и юриспруденциалните разбирания за административен договор. От друга страна пък, от гледна точка на пълнота и коректност, тук трябва да се посочи, че преди легалната дефиниция на ЗУСЕСИФ също съществуваха правоотношения, които биха попаднали под абсолютно същата правна квалификация откъм предметния си характер. Но договорите, които ги уреждаха бяха ненаименувани, или наименувани на по техните цел и предмет - „договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ“. Законодателят обаче вече им дава легално наименование чрез ЗУСЕСИФ. Като обобщение - понастоящем договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ *за целите и по смисъла на ЗУСЕСИФ* е наречен от българския законодател „административен договор“.

<sup>5</sup> Обн. ДВ, бр. 101, от 22.12.2015 г.

<sup>6</sup> За употребата на термина вж. подробно по-долу, непосредствено преди Заключението.

<sup>7</sup> Мотиви към „Проекта на Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове“ - В: Портал за обществени консултации. Министерски съвет. [онлайн]. <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1713>.

При така очертан предмет на изследване и при зададената легална дефиниция могат да се разгледат някои аспекти на административния договор (в контекста на ЗУСЕСИФ) в бюджетен, икономически, социален, институционален и правен смисъл.

#### БЮДЖЕТНА ПЕРСПЕКТИВА

Разпоредбата на чл. 1, ал. 3, от ЗУСЕСИФ, е категорична, че за режима на сметките за средствата от ЕСИФ, както и за финансовите взаимоотношения при управлението на средствата от ЕСИФ се прилага „Законът за публичните финанси“. Според чл. 59, от ЗПФ получаването, разходването и управлението на средствата от помощта, предоставена на Република България по програми и механизми на Европейския съюз и по други международни програми и договори, се осъществява в съответствие с приложимото европейско и национално законодателство и изискванията на съответните програми и договори. Вън от това по силата на чл. 60, от същия закон национално съфинансиране по програми и механизми на Европейския съюз и по други международни програми и договори може да се осигури или от бюджета на бюджетната организация бенефициент, или чрез трансфер от централния бюджет, или от друг бюджет. Всъщност важният извод се налага *още тук* сам по себе си - административният договор по ЗУСЕСИФ *може да се реализира* единствено и само чрез бюджетни средства. Затова неговата перспектива е немислима извън тези публични средства.

Ефектът при административния договор ще се прояви или при пълното покритие на паричния му елемент чрез ЕСИФ, или чрез частичното покритие - национално съфинансиране към вече налична бюджетна линия от ЕСИФ. В този смисъл бюджетните хоризонти пред административния договор поначало са добри, макар и впоследствие всичко да зависи от изпълнението на самия договор и от контрола върху това изпълнение. Според експертни анализи за периода 2014 - 2020 г. „оперативните програми ще разполагат с 10,5 млрд. евро“<sup>8</sup>. Това е значителен бюджетен ресурс *с поначало и по смисъл* положителен ефект при усвояването му. Или, казано по друг начин: „Средствата от европейските фондове следва да бъдат усвоени изцяло за постигане на търсения от тях ефект. Всяка загуба на ресурс от Европа представлява отказване от налична възможност за национално икономическо развитие, което не бива да се толерира. Държавната администрация, управляваща използването на тези огромни финансови средства, е необходимо да полага всички възможни усилия да подпомага бенефициентите във връзка с достъпа им до инвестиционните възможности, предоставяни от различните фондове“<sup>9</sup>,

<sup>8</sup> **Николов**, Васил. **Николова**, Десислава. Многогодишната финансова рамка на Европейския съюз за периода 2014 - 2020. Анализ и потенциални ефекти върху България. - В: *Институт за пазарна икономика*, октомври 2012. с. 28. [онлайн]. [http://ime.bg/var/images/MFF\\_analysis.pdf](http://ime.bg/var/images/MFF_analysis.pdf)

<sup>9</sup> **Иванов**, Евгений. Възможно ли е до 2020 г. България да догони по развитие държавите от Централна Европа. - В: *Българска асоциация на консултантите по европейски програми*, [онлайн]. <http://www.baker.org/publication/185-bulgariya2020.html>.

Дефектът може да се търси именно при изпълнението на административния договор и при контрола върху него. Така например според чл. 61, от ЗПФ за покриване на по-високо от разчетеното усвояване на средствата от помощта, предоставена на Република България от Европейския съюз, Министерският съвет може да одобрява предоставянето на допълнително финансиране. Нормата дава възможност, но тя зависи от преценката на този висш колективен орган на изпълнителната власт с обща компетентност. В такъв случай Министерският съвет може и да не одобри покриването на по-високото разчетено усвояване на средствата по даден административен договор. Също така при хипотезите на недължимо платени и надплатените суми, както и на неправомерно получените или неправомерно усвоените средства органите, отговорни за финансовото управление на средствата от Европейския съюз, са длъжни да предприемат необходимите действия за събирането на тези суми. Част от тях имат произход от административния договор, други - не. Със сигурност ще се получат множество конфликти между управляващи органи и бенефициенти относно съотношението бюджетно - административно - договорно. Подобен би бил и случаят по чл.63, от същия закон - при наложени финансови корекции. Тук проблемът би бил при разрешаване на спора кои средства подлежат на възстановяване от бенефициента и кои - от бюджета на първостепенния разпоредител, с бюджет, в чиято структура е органът за финансово управление на съответната програма. Но особен *негативен ефект* (дефект) винаги ще се проявява при преустановяване на плащанията по договора при оттегляне от финансиране на програмата със средства на ЕС и липса на необходимия финансов ресурс за финализиране на проектите - хипотезата на чл. 64, ал. 1 и 3, от ЗПФ. Този дефицит се явява категорична опасност за реализирането на резултатите по който и да е административен договор. Едната страна по договора - бенефициентът, се явява „заложник“ на наличието на бюджетен ресурс през целия период на съществуването на правоотношението по административния договор, а това е явен дефект от бюджетно естество на тази конструкция. Това е така, защото „бюрократичната система зависи не само пряко (чрез заповеди) от политиките, но и косвено - чрез своя бюджет“<sup>10</sup>.

## ИКОНОМИЧЕСКА АКТИВНОСТ

По смисъла на чл. 175, ал. 1, от цитирания по-горе ДФЕС държавите членки осъществяват своята икономическа политика и я координират по такъв начин, че да постигнат целите, предвидени в чл. 174, от същия договор. Формулирането и прилагането на политиките и дейностите на Съюза, както и осъществяването на вътрешния пазар се съобразяват с целите, предвидени в чл. 174, като допринасят за тяхното осъществяване. Съюзът също така подкрепя осъществяването на тези цели чрез действията, които предприема *посредством структурните фондове* (Европейски фонд за ориентиране и гаран-

<sup>10</sup> Димитров, Динко, Икономика на обществения избор. София: Национален университетски център. 2000. IX-99, с. 94.

тиране на селското стопанство, секция „Ориентиране“, Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие), Европейската инвестиционна банка и други съществуващи финансови инструменти. Този текст е фундаментален относно политическия, икономическия, бюджетния и правния институт на безвъзмездната финансова помощ по смисъла на правото на Европейския съюз и националните законодателства на държавите членки. Тя, както вече бе споменато по-горе, може да се реализира по два механизма в рамките на чл.24, ал.1, от ЗУСЕСИФ - чрез административен договор или чрез заповед.

Безвъзмездната финансова помощ не може да има за цел или резултат реализирането на печалба според чл.4, ал.3, от ЗУСЕСИФ. По този начин и административният договор не би трябвало да цели печалба.

Трябва да се отбележи, че законодателят въобще не е прецизен при горната забранителна норма. Ако тя се чете буквално, то *всички действия, но и резултати* от безвъзмездната финансова помощ *не би трябвало да водят до печалба*. Законодателят обаче очевидно е имал предвид, че бенефициентите по тази помощ не могат да реализират печалба (за ръководителя на управляващия орган или за самия управляващ орган това се изключва поначало поради властовите им функции в правоотношението). Това е повече от логично, като се има предвид, че в огромната си част бенефициентите са публичноправни субекти (най-вече общини и държавни учреждения и ведомства). Изпълнителите по договорите във връзка с безвъзмездната финансова помощ (най-често дружества по „Закона за задълженията и договорите“ (ЗЗД)<sup>11</sup>) също не могат целят печалба, ако спазват не само ЗУСЕСИФ, но и правната рамка на самия ЗЗД. Друг е въпросът, че при постигането на общата стопанска цел по смисъла на чл.357, от ЗЗД съдружниците (най-често търговски дружества и еднолични търговци) най-вероятно формират печалба по смисъла на „Закона за корпоративното подоходно облагане“ (ЗКПО)<sup>12</sup>. Според разпоредбата на чл.18, ал.2. от същия нормативен акт положителният данъчен финансов резултат е данъчна печалба. Ограниченото приложно поле на тази норма чрез използването на прилагателното име „данъчна“ означава, че може да има и други правно признати печалби, *които обаче не са данъчни*. И понеже те не са дефинирани на друго място, няма как да се гарантира забраната на ЗУСЕСИФ относно „реализирането на печалба“. Такава печалба би била например репутационната, когато се изграждат добро име, авторитет, доверие и други подобни, нематериални активи.

Що се касае за юридическите лица с нестопанска цел, участници в дружеството по ЗЗД (ДЗЗД), по смисъла на чл.3, ал.3, от „Закона за юридическите лица с нестопанска цел“ (ЗЮЛНС)<sup>13</sup> могат да извършват допълнителна стопанска дейност само ако е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани, и *като използват прихода* за постигане на

---

<sup>1</sup> Обн. *ДВ*, бр. 275, от 22.11.1950 г.

<sup>2</sup> Обн. *ДВ*, бр. 105, от 22.12.2006 г.

<sup>3</sup> Обн. *ДВ*, бр. 81, от 6.10.2000 г.

определените в устава или учредителния акт цели. Касае се именно за приход, защото шестата алинея на същия чл.4 има императивен характер: юридическите лица с нестопанска цел *не разпределят печалба*. Но разгледаните по-горе репутационни печалби са абсолютно приложими и тук.

Според Адам Смит „най-ниската обичайна норма на печалбата трябва винаги да надвишава малко това, което е достатъчно да компенсира случайните загуби, на които е изложено всяко приложение на капитала“<sup>14</sup>.

Както отбелязва Дракър, „печалбата има три функции. Тя измерва нетната ефективност и надеждността на вложените (...) усилия. Печалбата е „премията на риска“, която покрива всички разходи, за да останеш в бизнеса. (...) И накрая, печалбата осигурява притока на бъдещ капитал за иновации и разширяване“<sup>15</sup>.

Нормативното виждане в релевантното „Постановление на Министерския съвет“ (ПМС) относно печалбата е „увеличение на икономическите изгоди“, а също така и „приходите от случайни или нехарактерни за основната дейност на предприятието приходи“<sup>16</sup>.

Ефектът на горесцитираната забранителна норма от ЗУСЕСИФ във връзка с дефиницията в подзаконовия нормативен акт се проявява в нормативното очакване да не се създава икономически субект - бенефициент по ЗУСЕСИФ, който да „печели“ от изпълнението на административни договори, т.е. да „увеличава“ своите икономически изгоди. Но това не пречи да има такива изгоди по силата на договорите с изпълнителите, сключени от името на бенефициента. Всъщност административният договор би трябвало да се разглежда и в *широкия му смисъл* — като поредица от *реализиращите го договори с изпълнителите*. В този смисъл административният договор е „ветрило от договори“, като „дръжката“ е самият административен договор по смисъла на ЗУСЕСИФ, а „перата“ са всички последващи го договори е изпълнителите (извършени разходи по дейности по проекта във връзка с изпълнението на проекта). По този начин изгодите от административния договор са „приходите“ от него - не за бенефициента, а за изпълнителите по последващите договори (авансови плащания по чл. 61, ал. 1, от ЗУСЕСИФ, съответно междинни и окончателни по смисъла на чл. 62, ал. 1, от същия нормативен акт).

Реалността показва увеличение на икономическите изгоди и постоянни и характерни дейности за някои икономически оператори, основани само и единствено върху европейско финансиране. Общозвестен факт, който не се нуждае от доказване, е, че съществуват икономически агенти (правни субекти), които са създадени, съществуват и просперират само от европейски програми и фондове. При действието на ЗУСЕСИФ тяхната „застраховка“ биха били договорите, по които те са страни като изпълнители по проект на някой бенефициент. Тоест за тях от жизненоважен интерес е, първо, да съ-

<sup>14</sup> Смит, Адам. Богатството на народите. Превод: Георги Георгиев. София: Рата, 2013, с. 99.

<sup>15</sup> Дракър, Питър Ф. Практика на мениджмънта. Превод: Тинко Трифонов. София: Класика и Стил, 2001, с. 91.

<sup>16</sup> **Постановление № 394 от 30.12.2015 г.** за изменение и допълнение на Националните стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия, приети с Постановление № 46 на Министерския съвет от 2005 г. (обн. *ДВ*, бр. 30. от 2005 г.; изм. и доп., бр. 86, от 2007 г.).

ществува административен договор; второ, те да са изпълнители по някои от дейностите по проекта; трето, договърът им за изпълнение с възложителя (бенефициента по административния договор) да е изгоден (печеливш) за тях. Или, както е изказано по експертен начин: „Не може да правиш инвестиции без планиране, А единствените основни източници, които българските фирми използват, са кредитите и безвъзмездната помощ по програмите. Понеже графикът на отварянето на схеми досега не се спазваше, фирмите бяха настроени да кандидатстват за всичко, което се отваря“<sup>17</sup>. В този смисъл е спорно доколко целеният ефект по отношение на икономическата активност е реализируем чрез нормативните правила, защото екзистенциалните реалности ги превъзможват без особени усилия.

Дефектът на административния договор по отношение на икономическата активност на изпълнителите по дейностите по проекта (финансово обезпечен именно чрез административния договор) би се проявил в negliжирането на каквато и да е „характерна“ дейност на тези икономически субекти, защото финансирането с публични средства, каквито са и тези по ЕСИФ, поначало е облагодетелствашо поради гаранциите на публичните власти. Докато в чисто частната среда е налице несигурност, породена от конюнктурата на пазара и множество опасности от обективен, но и от субективен характер. По този начин административният договор, *абстрактно погледнато*, би имал демотиращ ефект за същинските пазарни икономически операции, защото те изискват креативност, енергия и постоянство. При изпълнението на административния договор се изисква пунктуалност, стриктност и акуратност по следване на клаузите му. Но те са договорени предварително, действат за дълъг времеви период и поначало са ясно регламентирани. Бенефициентът е обвързан с тези клаузи, но ги реализира в качеството си на възложител чрез договорите с изпълнителите по проекта. По този начин евентуалните дефекти биха се проявили не при административния договор *ab ovo*, а при престараното на дължимите резултати по договорите за изпълнение по проекта. Тук е налична *особена икономическа активност*, която със сигурност ще бъде предмет на бъдещи емпирични изследвания и теоретични постановки.

## СОЦИАЛНА СРЕДА

От казаното по-горе, че безвъзмездната финансова помощ не може да има за цел или резултат реализирането на печалба, по пътя на изключването би трябвало да се идентифицират други резултати от който и да е административен договор. Ако това не са чисто икономически цели, то те би трябвало да имат със сигурност социален ефект. В подкрепа на този извод са и три от четирите стратегически взаимодопълващи се приоритета за финансиране,<sup>18</sup> а

---

<sup>17</sup> Цветанска, Кристина. За да има ефект от европейското финансиране, трябва да се разбира икономическата ситуация. - В: *Елана Инвестмънт*. [онлайн]. <http://www.elana.net/bg/investment-news/793/za-da-ima-efekt-ot-evropeiskoro-finansirane-trqbva-da-se-razbira-ikonomicheskata-situaciq.html>.

<sup>18</sup> Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 - 2020 г.. с. 66, 67.

именно: Образование, заетост, социално включване и здравеопазване за приобщаващ, растеж; Научни изследвания, иновации и инвестиции за интелигентен растеж; Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж; Добро управление и достъп до качествени административни услуги. Само последният приоритет е от хоризонтален характер, първите три категорично имат вертикално проявление по съответните политики на българската държава и на Европейския съюз.

Така формулирани в българската стратегическа рамка, тези приоритети следват плътно съображенията от приложимия регламент,<sup>19</sup> които са в смисъл, че в съответствие със **заключенията на Европейския съвет от 17.06.2010 г.**, с които беше приета „Стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. Съюзът и държавите членки следва да осъществят постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като същевременно насърчават хармоничното развитие на Съюза и намаляват регионалните различия. Европейските структурни и инвестиционни фондове следва да изпълняват важна роля при постигането на целите на „Стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, а също и че в контекста на своите усилия да увеличи икономическото, социалното и териториалното сближаване Съюзът следва на всички етапи от прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове да се стреми да премахва неравнопоставеността между мъжете и жените и да насърчава равенството между тях и интегрирането на измерението на половете, както и да се противопоставя на дискриминацията по полов, расов или етнически произход, религия или вероизповедание, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

Интелигентният, устойчив и приобщаващ растеж и социалното сближаване са легитимни цели в политическата и правната среда на демократичната и правова държава. Част от средствата за постигането на тези ценности могат да се реализират чрез безвъзмездната финансова помощ на европейските структурни и инвестиционни фондове, които по дефиниция би трябвало да подобряват социалната среда в държавите членки.

Законодателят възлага особена надежда в чл. 24, ал. 2, от ЗУСЕСИФ на безвъзмездната финансова помощ по изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“ (ВОМР), която се реализира въз основа на представено чрез съответната местна група за действие проектно предложение. И действително социалната среда би могла да се развие в качествено нови измерения, стига да е налице интелигентна, аргументирана и най-вече добросъвестна активност по ВОМР.

---

<sup>19</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. 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, Съображения 3 и 13, Официален вестник L 347/320. 20.12.2013.



Социалните ефекти от административните договори за безвъзмездна финансова помощ *като замисъл* би трябвало да се проявят в социалната кохезия на територията на целия Европейски съюз чрез намаляване на регионалните различия. На идейно и законодателно ниво всичко изглежда повече от разумно и положително, въпросът и тук (както и винаги) е какво е действителното положение на нещата.

Дефектите в социалната сфера на административните договори са видими - изпълнени, сертифицирани и одитирани административни договори по съответните програми, отбелязани като административен и договорен успех. не срещат одобрението на обществеността. Налице е парадокс - на политическо и бюрократични ниво се отчитат високи постижения, на битово ниво (местни и регионални общности) не се усещат действителни социални придобивки от тези документирани резултати. Този парадокс е повсеместен и като общоизвестен факт не се нуждае от доказване.

### ИНСТИТУЦИОНАЛНА АНГАЖИРАНОСТ

В структурата на ЗУСЕСИФ Глава втора е наименувана „Институционална рамка“. Раздел I се нарича „Органи и структури за управление на средствата от ЕСИФ“ и в него са посочени институциите: Министерски съвет; заместник министър-председател или министър, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ; министър на финансите; Съвет за координация при управлението на средствата от Европейския съюз; Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз; управляващи органи, сертифициращи органи и одитни органи; Централно координационно звено; Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) в структурата на Министерството на вътрешните работи; *други структури, създадени със закон или с нормативен акт на Министерския съвет.*

Раздел II „Комитети за наблюдение и партньорство при управлението на средствата от ЕСИФ“ доразвива институционалната ангажираност във връзка с безвъзмездната финансова помощ, което *косвено* касае и изпълнението на отделни административни договори по различните програми. Тук посочените институции са Комитет за наблюдение на „Споразумението за партньорство“ в партньорство с централните и териториалните органи на изпълнителната власт, общините, национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите, с организации, представляващи гражданското общество, и с представители на академичната общност. При по-конкретно ниво това са: Комитет за наблюдение на програма или програми и Управителен комитет за съвместен план за действие.

Във връзка с Раздел III „Информация и комуникация, насочени към обществеността, относно финансовата подкрепа от ЕСИФ“ се създава мрежа от информационни центрове на областно ниво със съдействието на общината, на чиято територия са разположени.

Вън от ЗУСЕСИФ трябва да бъдат споменати и други институции, ангажирани с дейности по отношение на безвъзмездната финансова помощ, респективно с административните договори. Такава институция категорично е Сметната палата по силата на чл. 6, ал. 2, т. 4, от „Закона за Сметната палата“ (ЗСП)<sup>20</sup>, който е в смисъл, че този орган одитира и сметките за средствата от Европейския съюз, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата.

Също така трябва да се отбележи поне и държавната финансова инспекция, която съобразно чл. 4, т. 7, от „Закона за държавната финансова инспекция“ (ЗДФИ)<sup>21</sup> се осъществява *inter alia* в получателите - лицата, финансирани със средства от програми на Европейския съюз по отношение на разходването на тези средства.

Като много важна част от институционалната ангажираност по отношение на административните договори трябва да се споменат и три организационни звена от административните структури на органите на власт. Първото от тях са инспекторатите по чл.46, от „Закона за администрацията“ (ЗА)<sup>22</sup>, които по силата на ал. 4, от същия текст имат множество правомощия във връзка с вътрешния административен контрол. Второто е Главният инспекторат в администрацията на Министерския съвет по смисъла на чл. 46а, от същия закон, който има силни координационни, методологически и информационни функции във връзка с работата на администрацията и провеждането на вътрешния административен контрол. Третото са структурите на вътрешния одит в публичния сектор, които действат въз основа на Глава пета „Специфични одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз“ от „Закона за вътрешния одит в публичния сектор“ (ЗВОПС)<sup>23</sup>,

Ефектът на институционалната ангажираност би могъл да се търси в на пръв поглед координираните усилия на органите на властта и техните администрации по отношение на управлението на средствата от ЕСИФ. Това предполага ефективност, ефикасност и икономичност, но също и постигане на доверие сред българската общественост и институциите на Европейския съюз.

Дефектът обаче се проявява поне в две измерения. Първото е *неоправдано разширеният брой* ангажирани органи, институции, ведомства и организации, което е риск за отклоняване от отговорност при неуспех на управлението на средствата от ЕСИФ. Второто е следствие от първото - някои от тези структури от колективен характер (съвети и комитети) са *явно нефункционални и непрактични*. Техните функции биха могли да се слоят в една структура, след като има очакване за колективни органи за координация и наблюдение в тази сфера.

---

<sup>20</sup> Обн. *ДВ*, бр. 12, от 13.02.2015 г.

<sup>21</sup> Обн. *ДВ*, бр. 33, от 21.04.2006 г.

<sup>22</sup> Обн. *ДВ*, бр. 130, от 5.11.1998 г.

<sup>23</sup> Обн. *ДВ*, бр. 27, от 31.03.2006 г.

Правната доктрина в България до момента на създаването на ЗУСЕ-СИФ има безспорни виждания относно договора в неговите типични проявления - граждански и търговски. Подобно регулярно измерение е, че „договорът е съгласие, насочено към частноправни последици“<sup>24</sup>. Макар и само в теоретичната си класификация, административният договор е бил добре познат на научната област и преди ЗУСЕСИФ, но поради липса на законова уредба и практическо проявление от административен и съдебен характер не е било възможно той да се прояви при целия си потенциален алгоритъм, най-вече от съдържателния си характер и специфичните си особености, различаващи го от другите договори.

Административният договор има характеристики, различни от тези на гражданския или на търговския договор. Както отбелязва един изключително авторитетен автор: „предметът на договора е нормативно установен под формата на изисквания и конкретното му съдържание се определя от административния орган в резултат на нарочна процедура (...) условията на договора са нормативно определени и не са предмет на свободно договаряне между страните“<sup>25</sup>. Правят се обобщения от други автори и от такъв характер: „основната цел на административния договор не е да удовлетвори интересите на администрацията като частноправен субект, а интересите, които администрацията преследва при осъществяване на административната си управленска дейност, включително и при разходването на публични средства. Водеща цел в договарянето се явяват обществените интереси“<sup>26</sup>.

Налични са мнения на професионални гилдийни общности, които застъпват тезата, че „договор и административно правоотношение са две несъвместими понятия“<sup>27</sup>. В същия смисъл е и друго подобно, което поддържа, че това е: „изключително спорна теоретична правна фигура, която до този момент не съществува в обективното ни право и същевременно е изключително спорна в правната ни доктрина“<sup>28</sup>. От доктринална страна спорните моменти могат да се изведат от основните положения на гражданското и административното право, които са базирани на различни водещи начала, т.е. дори и да няма афиширани диспути по административния договор, такива са налични в латентното им състояние. Затова има защитена позиция, че „породеният док-

<sup>24</sup> **Каляйджиев**, Ангел. Облигационно право. Обща част. София: СИБИ, 2001. Х1-633, с. 66.

<sup>25</sup> **Янкулова**, Соня. 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, - В: *Адвокатски преглед*, бр. 1, 2015.

<sup>26</sup> **Вучкова**, Памела. Общественият интерес при административното договаряне. - В: *Юбилеен сборник 20 години Департамент „Право“*. София: Нов български университет, 2011, с. 396.

<sup>27</sup> **Принципи** и конкретни коментари на Българската асоциация на консултантите по европейски програми относно „Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове“ - В: *Портал за обществени консултации*. Министерски съвет. [онлайн]. <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1713>.

<sup>28</sup> **Становище** на Професионална асоциация „Европейски и национални програми за развитие“ по проекта на „Закон за управление на средствата от ЕСИФ“ - В: *Портал за обществени консултации*. Министерски съвет, [онлайн]. <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1713>.

тринален интерес и нуждата от теоретично осмисляне на административния договор като самостоятелен институт на българското административно право са безспорни (...) административният договор притежава и политически, икономически, стопански, социални, културни, дори и международни аспекти<sup>29</sup>.

Сама по себе си правната конструкция на административния договор по ЗУСЕСИФ е от мисловните категории, „получени чрез абстракция интелектуални представи“<sup>30</sup>. Това е така, защото легалната му дефиниция изразява само някои от неговите *необходими* характеристики, но практическото съществуване на всеки един такъв договор неминуемо ще даде добавъчни *визитни* свойства на този правен институт. Както много точно се изразява Кискинов: „налице е процес на преход от право на вещите към право на идеалните конструкции (...) от теория на право, уреждащо отношение по повод на вещи, към правна материя на идеалните конструкции“<sup>31</sup>. В този смисъл §1, т. 1, ДР на ЗУСЕСИФ напълно отговаря на описанието „първична правна субстанция, вложена в структурни понятия“<sup>32</sup>. Следователно административният договор по ЗУСЕСИФ се явява *структурно понятие от инструментално естество* за функционирането на цялата система на управлението на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове в България. Той е основополагащ за нормативната постройка на целия закон.

В други правни системи тази материя е добре структурирана. Както отбелязва Бучкова, „във френското право съществува самостоятелно обособен отрасъл - право на административните договори“<sup>33</sup>. В статията цитираният автор прави систематизация на критериите, чрез които един договор може да се приеме за административен, а именно: качество на страните по съгласението; подсъдност на споровете; приложим режим; правни последици в обществен интерес; и извънредни клаузи (необичайни или недопустими при частното договаряне).<sup>34</sup> Последните „клаузи най-често позволяват контрол върху изпълнението на договора, внасянето на едностранно изменение в договора или допускат едностранното му разваляне“<sup>35</sup>. Прави се твърдение, че „административният договор в Русия се възприема като съставна част от системата на договорите и се сключва с цел да се постигне повишаване на ефективността на управленската дейност, насочена към удовлетворяване на обществено значими интереси“<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Вучкова, Памела. Относно административния договор в Република България. Теоретични и практически аспекти. - В: *Административно правосъдие*, год. XIII, бр. 4, 2010.

<sup>30</sup> Абелар, Пиер. Глоси на магистър Пиер Абелар към Порфирий. - В: *Избрани съчинения*. Превод: Попова, Зорка. Петя Стоянова, Милко Цветанов. Цочо Бояджиев. София: Наука и изкуство, 1986, с. 313.

<sup>31</sup> Кискинов, Вихър. Характерни черти на правото в информационното общество. - В: *Съвременното право - проблеми и тенденции*. София: СИВИ, 2011, IV-471, с. 33.

<sup>32</sup> Михайлова, Михайлина. Правото в неговата цялост. София: Феня, 2013, 141, с. 43.

<sup>33</sup> Вучкова, Памела. Уредбата на договора във френското административно право във връзка с нуждата от регламентиране на административния договор в България. - В: *Административно правосъдие*, год. XIII, бр. 1, 2010.

<sup>34</sup> Пак там.

<sup>35</sup> Вучкова, Памела. Административният договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. София: Феня, 2012, III-194, с. 159.

<sup>36</sup> Вучкова, Памела. Основни положения в теорията на административния договор в Русия. - В: *Административно правосъдие*, год. IV, бр. 2, 2011.

По принцип договърът е институт на материалното право, а споразумението - на процесуалното. Затова споразумението по чл.20, от Административнопроцесуалния кодекс е приложимо при „наличието на едно административно производство, в което административният орган има оперативна самостоятелност, или производство пред административна юрисдикция (...) административният договор е форма на административната дейност, посредством която между публичноправните субекти и частния сектор се постига съгласие за настъпването на определени правни последици в сферата на общественения интерес“<sup>37</sup>.

Именно общественият интерес е съществената характеристика на този договор, която го прави административен. А той става такъв, защото се сключва, изпълнява, отчита и контролира от администрацията. Както е казал един безспорен авторитет в българското публично право: „целта на администрацията е да се постигне осъществяването на общото благо чрез развиването на една дейност юридическа, техническа, материална (...) администрацията няма за цел (...) да „изпълнява“ правото, а преди всичко да осъществи ползването за общечитието“<sup>38</sup>.

Затова съдебната практика акцентира на властническия характер на волеизявлението на едната страна по договора: „Оспореното писмо съдържа мотивирано властническо волеизявление на административен орган по смисъла на §1, т. 1, ДР на АПК, което пряко засяга законни права и интереси на адресата жалбоподател“<sup>39</sup>. Въз основа именно на тези властова компетентност могат да се извършват всякакви правни действия, следващи изпълнение или неизпълнение на договора или на императивни правни разпоредби, например администриране на нередности и извършване на финансови корекции по смисъла на ЗУСЕСИФ. И още в този смисъл: „Следователно издадените въз основа на този договор актове не обективират волеизявление на равнопоставена страна по сключения договор, а представляват управленска дейност на органи в изпълнителната власт - чл. 73 и 27, от ЗУСЕСИФ, т.е. правоотношението по извършване на финансова корекция е административно и актовете са индивидуални административни актове, поради което оспорването им е по реда на АПК“<sup>40</sup>. Щом действията на едната страна във връзка с изпълнението на договора са управленски дейности, то обективно погледнато, и сключването на договора от гледна точка на същата страна е само по себе си дейност от абсолютно същия характер, т.е. „дейност във връзка с управленската дейност“.

Разпоредбата на чл. 3, ал. 1, от ЗУСЕСИФ указва, че управлението на средствата от ЕСИФ *се осъществява в съответствие с приложените за програмния период* право на Европейския съюз и споразумение за партньорс-

---

<sup>37</sup> Вучкова, Памела. Административен договор ли е споразумението по чл.20 от Административнопроцесуалния кодекс. - В: *Административно правосъдие*, год. XIII, бр. 3, 2010.

<sup>38</sup> Стайнов, Петко. Административно правосъдие. Фототипно издание. София: Българска академия на науките, 1936, 1993, V-697, с. 14.

<sup>39</sup> Определение № 5608 от 11.05.2016 г. по адм. д. № 5156/2016 г. на ВАС.

<sup>40</sup> Определение № 3921 от 5.04.2016 г. по адм. д. № 3118/2016 г. на ВАС.

тво на Република България, очертаващо, помощта от ЕСИФ, наричано по-нататък „Споразумението за партньорство“, *изискванията на програмите, разпоредбите на този закон и актовете по неговото прилагане*. Тук се поставя въпросът за приложимото право при тези правоотношения. Относно материалното право цитираната норма е повече от обстоятелствена. По отношение на процесуалното право, и най-вече във връзка с правните средства за защита, съдебната практика вече се е произнесла по ясен начин: „В конкретния случай за разрешаването на правния спор, с който е сезирана националната юрисдикция, не се налага тълкуване от СЕС на посочените от частния жалбоподател общностни норми. (...) Процесуалният ред, по който зашегатите лица следва да реализират защитата си против актовете на управляващия орган за налагане, на финансова корекция по договори за безвъзмездна финансова помощ в изпълнение на оперативните програми, (...) безспорно е редът, регламентиран в националното законодателство“<sup>41</sup>.

Съдебната практика относно същността на административния договор по ЗУСЕСИФ към настоящия момент все още не е детайлно развита поради краткия период на съществуването му в българското позитивно право. Но наличната практика дава доста поводи за размисъл. Например административният съдия намира, че „Договор за БФП, който по силата на §1, от ДР на ЗУСЕСИФ е дефиниран като административен договор. Не се изтъкват пороци на същия, които да препятстват действието и/или изпълнението му. При новото законодателно разрешение спорите във връзка с отношенията по административния договор за предоставяне на финансова подкрепа със средствата от ЕСИФ са дефинирани като административни правоотношения и следва да бъдат разрешени от административния съд по реда на чл.27, от ЗУСЕСИФ, т.е. този за оспорване на ИАА. Нормата е процесуална и има незабавно действие, вр. §10, ал. 2. от ДР на с.з., което води до извод за подведомственост на спора на АС“<sup>42</sup>.

По отношение на правата и задълженията между страните по правоотношението юриспруденцията приема, че „задължението за спазване на правилата в посочените области произтича от приложимия материален закон, а не от уговорките между страните, включени в даден договор, независимо дали същият би се определил и като административен. Точно затова отказът от верификация на поисканата в конкретен размер сума по природа е властнически акт, обезпечаващ или възстановяващ финансовите интереси на ЕС, а не форма на неустойка за неизпълнение на договорно задължение“<sup>43</sup>.

Що се касае за изпълнението на задълженията по административния договор, тук с пълна сила важи изказаното от доктрината относно „разликата между действията по изпълнението и резултата от тези действия“<sup>44</sup>. Резултатът от административния договор обаче има силно публично проявление, за

---

<sup>41</sup> Определение № 1915 от 19.02.2016 г. по адм. д. № 13671/2015 г. на ВАС

<sup>42</sup> Определение № 281 от 18.07.2016 г. по адм. д. № 448/2016 г. на Административен съд — Велико Търново

<sup>43</sup> Решение № 4419 от 27.06.2016 г. по адм. д. № 882/2016 г. на Административен съд - София.

<sup>44</sup> Стоянов, Евгени. Проблемът за изпълнението на юридическите актове. —В: *De jure*, бр. 1, 2016 (12).

което са налични множество гаранции откъм верификационни, сертификационни, одитни и контролни ангажименти на органи на власт и други публичноправни образувания.

От висотата на съдебната банка правилно от езикова гледна точка е определена едната страна по договора - „бенефициер“<sup>45</sup>, въпреки че законът използва друго наименование - „бенефициент“. В съдебния акт терминът е използван повече от веднъж, което изключва грешка при изписването. Възможно в един свой акт петчленен състав на Върховния административен съд категорично приравнява двата термина; „от страна на бенефициента (**равнозначно на бенефициер**)“<sup>46</sup>, В същия смисъл е фундаменталното от гледна точка на правната догматика разяснение в мотивите на съдебния състав със съдия докладчик Соня Янкулова: „Преди да извърши контрол за законосъобразност на оспорения акт с оглед на основанията по чл. 146, АПК съдът счита за необходимо да посочи, че като национален съдия, който е длъжен да прилага в пълнота правото на Европейския съюз, е длъжен да съобразява актовете си с дадените в актовете на правото на Европейския съюз легални дефиниции, независимо как съответните понятия са дефинирани във вътрешното право. Всички регламенти на Европейския съюз, които имат за предмет обществени отношения, свързани със средствата от структурните и инвестиционните фондове - Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвет от 25.10.2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (Регламент № 966/2012) - чл. 2, б. „ж“, и Регламент № 1303/2013 - чл. 2, т. 10 (без да бъдат изброявани всички секторните регламенти), съдържат легални дефиниции на понятието „бенефициер“.

И двата нормативни акта определят бенефициера като правен субект, който е получател на средствата от структурните и инвестиционните 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 „бенефициент“<sup>47</sup>. В същата насока категорично е доказана и доктринална позиция, че „бенефициент не е този, който получава, а който дава нещо. Коректният термин, с който се означава в правния език другата, получаващата, облагодетелстваната, страна е „бенефициер“<sup>48</sup>.

Ефектите от административния договор по ЗУСЕСИФ за българската правна система са най-вече от *еволюционен характер* - същата категорично търпи развитие в нормативен, практически, доктринален и догматичен аспект.

---

<sup>45</sup> Цитираното по-горе Определение № 5608 на ВАС.

<sup>46</sup> Цитираното по-горе Определение № 1015 на ВАС.

<sup>47</sup> Решение № 9251 от 27.07.2016 г. но адм. д. № 6588/2016 г. на ВАС.

<sup>48</sup> Костова, Мария, За и по повод на неправилната употреба на думата „бенефициент“ - В: *Норма*, бр. 10, 2012.

Дефектите се проявяват в бедната му нормативна уредба в ЗУСЕСИФ, която не позволява манифестираното на същностните му характеристики. В този смисъл спорно е доколко е постигната манифестираната цел да бъде „преодоляна настоящата фрагментарност на нормативната уредба и ще се осигури необходимата степен на устойчивост и предвидимост“<sup>49</sup>. Законодателят използва терминология във връзка със страна по административния договор, която не само е обект на критика, но и *вече е превъзможната чрез използването ѝ в обратния смисъл от съдебната практика*. Тези моменти на спорност и критичност във връзка с административния договор обаче се отнасят не само *sensu stricto* към него, но и към правната постройка на целия ЗУСЕСИФ, който го дефинира за своите си цели.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важността на разгледаната проблематика се доказва най-малкото с факта, че след ЗУСЕСИФ законодателят подготвя<sup>50</sup> разширена обща законова уредба на административния договор и чрез допълнения в Административнопроцесуалния кодекс (АПК)<sup>31</sup>.

Към настоящия момент административният договор се явява една от двете основни законоустановени хипотези на предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по действащото българско законодателство. Изследването на неговите проявления в посока на целени ефекти и съществуващи дефекти ще доведе до еволюционни развития от бюджетен, икономически, социален, институционален и правен характер. Търсенето в тази посока обаче трябва да е упорито, постоянно, целенасочено и сериозно.

---

<sup>49</sup> Цитираните по-горе „Мотиви към Проекта на Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове“.

<sup>50</sup> Видно от „Законопроекта та изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс“ с мотиви към него. - В: *Административният договор най-после влиза в АПК*. Правен свят, 18.03.2016 [онлайн]. <http://legalworld.bg/51548.administrativniat-dogovor-naj-pasle-vliza-v-apk.html>.

<sup>51</sup> Към момента на предаване на статията за публикуване - 15.09.2016 г. не е видна волята на българския законодател в „Държавен вестник“ в същия смисъл.