

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ "НЕОФИТ РИЛСКИ"**

**ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**

**КАТЕДРА "ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ  
И ПУБЛИЧЕН МЕНИДЖМЪНТ"**

**СТОЯН ОГНЯНОВ СТОЙКОВ**

**НАКАЗАТЕЛНОПРАВНА ЗАЩИТА НА СРЕДСТВА  
ОТ ФОНДОВЕ, ПРИНАДЛЕЖАЩИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ ИЛИ ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**на дисертационен труд за присъждане  
на образователна и научна степен "доктор"**

**София, 2011 г.**



**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ "НЕОФИТ РИЛСКИ"**

**ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**

**КАТЕДРА "ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ  
И ПУБЛИЧЕН МЕНИДЖМЪНТ"**

**СТОЯН ОГНЯНОВ СТОЙКОВ**

**НАКАЗАТЕЛНОПРАВНА ЗАЩИТА НА СРЕДСТВА  
ОТ ФОНДОВЕ, ПРИНАДЛЕЖАЩИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ ИЛИ ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**на дисертационен труд за присъждане на образователна  
и научна степен "доктор" по научна специалност  
Наказателно право 05.05.16**

**Научен консултант:  
проф. д-р Тамара Хинова**

**Рецензенти:  
проф. д-р Румен Владимирев  
проф. д-р Здравко Трайков**

**София, 2011 г.**

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита от катедра "Публичноправни науки и публичен мениджмънт" на ПИФ на ЮЗУ "Неофит Рилски". Авторът е докторант в същата катедра. Изследванията и разработката са извършени в ЮЗУ "Неофит Рилски".

Защитата на дисертационния труд ще се проведе на 27.05.2011 г. от 14<sup>00</sup> часа в заседателна зала 2032А на УНСС. Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се на интернет страницата на ЮЗУ "Неофит Рилски".

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Значимост на изследването**

Значимостта на научното изследване се обуславя от актуалността на неговия предмет, от неговата научна новост и от общественото значение на направените изводи и предложения "de lege ferenda".

Целта на наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз е да осигури правилно функциониране на финансовата система на Европейския съюз и икономически и социален просперитет на страните в Общността.

В последните години у нас все повече се говори за евентуални злоупотреби със средства от фондовете за развитие на Европейския съюз и за неадекватните мерки, които българската държава предприема за тяхното предотвратяване. Този проблем предопределя актуалността на предмета на предприетото изследване.

От друга страна, значимостта на дисертационния труд се предопределя и от факта, че наказателноправната защита на средствата от фондовете на ЕС досега не е изследвана цялостно в нашата правна литература, поради което се поставят за изясняване множество теоретични и практически проблеми. Значението на настоящото изследване се определя и с оглед на стремежа му да запълни тази празнота и да снабди правната теория и практика с подробен анализ на въпросите, свързани с наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз. Още повече, че тяхната защита е твърде бегло и недостатъчно прецизно уредена в действащото законодателство, поради което разкрива богата правна проблематика.

Дисертационният труд разглежда и съпоставя правната регламентация на наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз във всички страни - членки на ЕС, в българското право най-вече, в конвенциите и препоръките на Европейския съюз, като се обръща сериозно внимание на възприеманите от българската и европейската съдебна практика разрешения.

Използваният подход е избран с оглед необходимостта от хармонизиране и съобразяване на вътрешното ни законодателство с възприетите в правото и практиката на Европейския съюз документи и разрешения. Този подход на сравнително-правния анализ ще даде по-задълбочено разглеждане на проблеми, изследвани в нашата правна литература, и ще обоснове неговата практичност.

Гореизложеното не само предопределя изследователския интерес към въпросите, свързани с наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз, но и недвусмислено показва необходимостта от тяхното детайлно изследване и изясняване с оглед усъвършенстване на правната уредба на този важен за обществото правен институт.

## **2. Предмет и задачи на изследването**

Предмет на дисертационния труд е изследването на престъпленията при употребата на средства от финансовата система на Европейския съюз. Обхванати са всички особени проблеми, свързани с темата: обща характеристика на престъпленията, понятие същност на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз, отграничаване от традиционните престъпления по българското наказателно право, особености и система на престъпленията против финансовата система на Общността, разглеждане на основни състави, публикувани в Наказателния кодекс.

Изследването обхваща и въпроси относно разследването и правната квалификация за извършените престъпления против финансовата система на ЕС. Въпреки че подобни въпроси за процесуалната страна на престъпленията би трябвало да са част от самостоятелно изследване, то изясняването на същността на престъпленията, засягащи финансите на Общността, не би могло да даде пълно обяснение поради причината, че това е един сложен и динамичен процес при самото осъществяване на престъпното деяние.

Празнотите в правната уредба, както и колизията между останалите национални законодателства водят до възникването на многобройни правни въпроси и проблеми, чието разрешаване е ключово в разследването и борбата с престъпления от този род.

За да се изяснят фокусираните проблеми, авторът на дисертационния труд си поставя следните непосредствени задачи, свързани с предмета на изследването и очертаните по-горе проблеми.

1. Проследяване в исторически план на основните процеси, довели до появата и оформянето на престъпленията против финансовата система, и отделянето им като самостоятелен род престъпления.
2. Изследване на специфичността на средата при извършването на този вид престъпления.
3. Анализиране на престъпния състав, визиран в чл. 1 от Конвенцията относно защита на финансовите интереси на Европейската общност, и на тези престъпни състави, в резултат на които е имплементиран в НК на България.

4. Изясняване същността на престъпление срещу финансовата система на ЕС и очертаване на неговия родов обект, субект, обективна и субективна страна съгласно правната му уредба в българското наказателно право.
5. Изясняване на въпроси относно изпълнителното деяние на извършено престъпление против финансовата система на ЕС.
6. Очертаване на група престъпления против финансовата система на ЕС, класифициране, систематизиране на отделните престъпни състави, разграничаване на престъпленията против финансовата система на ЕС от престъпленията против финансовата система в Република България.
7. Сравнителен анализ чрез преглед на чуждата наказателноправна уредба за защита на финансовите интереси на Общността.
8. Въпроси относно подсъдността на делата и правната квалификация на деянията.
9. Изясняване на някои процесуални въпроси относно действия по разследването.
10. Причинените вреди на обществото и на Общността.
11. Възможностите за налагане на имуществена санкция по административен ред.
12. Алтернативни възможности за възстановяване на средствата, различни от наказателноправния ред, чрез възстановяване на активи.
13. Преглед на вътрешната и чуждата съдебна практика във връзка със защитата на средства от фондовете за развитие на Европейския съюз.

### **3. Методи на изследване**

В дисертационния труд са използвани основно нормативният метод, чрез който се изяснява смисълът на отделните правни норми в съответствие с мястото им в нормативният акт; формално-логическият метод и сравнително-правният метод, с помощта на който се изяснява правната уредба на чуждите наказателни закони на престъпленията против финансовата система на ЕС. Самостоятелно място заема и анализът на международните актове, посветени на престъпленията против финансовата система на Общността (Конвенцията относно защита на финансовите интереси на Европейския съюз).

За разкриване постиженията и недостатъците на вътрешната правна уредба е използван сравнително-правният метод. Направени са редици съпоставки между възприетите от нашият законодател правни разрешения и тези в европейските държави, както и в Европейския съюз, като са очертани сходствата и различията.

Целта е чрез позоваване на чуждестранния опит в уредбата на наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз да се взаимстват идеи и да се почерпят аргументи за подобряването на българското законодателство в тази област.

Специално внимание се отделя на регламентацията на наказателноправната защита на средствата от фондовете на ЕС и в правото на Европейския съюз.

Използваният в изследването правно-исторически анализ дава възможност да се проследят тенденциите в развитието на законодателната политика на Европейския съюз в областта на наказателноправната защита.

Прилагането на историческия метод е от особено значение за разкриване на историческата обусловеност за появата и оформянето на този вид престъпления като социален феномен, тъй като едва след проследяването на генезиса им може да се постигне по-точно разбиране на същността им и да се направи правилната класификация на отделните видове.

Използвани са дедуктивният метод, т.е. от общото понятие за престъпление е очертано понятие за престъпление против финансовата система на ЕС, показани са особеностите на този вид престъпления в системата на престъпленията и анализът на статистическите данни, съдържащи се в докладите на страните членки.

Важно значение има методът на проучване на емпиричния материал, чрез който се дава възможност за проследяване на фактическото развитие на законотворческите процеси. По този начин се открояват различните етапи в правното регулиране на престъпленията против финансовата система на ЕС.

В дисертационния труд се използват и методите на логическата връзка и последователност, чрез които се постига научна систематизация и обобщение на сложните факти и явления, свързани с появата и оформянето на финансовите престъпления като самостоятелен вид.

Отчетени са становища на наши и чужди експерти в областта на финансовите престъпления. Не на последно място за осъществяването на изследването са използвани прегледът и анализът на наличната оскъдна съдебна практика, която е съотнесима към разглежданата проблематика.

Свое място в дисертационния труд има и критичният подход към някои от възприетите у нас правни решения, попадащи в обхвата на материята.

Чрез прилагането на посочените методи се постига комплексно и последователно изясняване на поставените въпроси, създава се възможност за обобщаване на изводи и обосноваване на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба в областта на наказателноправната защита на финансовата система на Европейския съюз.

#### **4. Обем и структура на дисертацията**

Дисертацията е с обем 264 страници, включително съдържание, списък на използваните съкращения и списък на използваната литература, включващ двеста заглавия на български, английски, немски и руски език. Направени са общо 223 бележки под линия.

В структурно отношение изследването включва увод, 3 глави, съответно по 3 параграфа и заключение. Параграфите съдържат отделни тематично структурирани заглавия, означени с арабски цифри, и подзаглавия, също означени с арабски цифри.

Структурата на дисертационния труд е съобразена с предмета на изследването и неговата непосредствена цел - изясняване на специфичните проблеми, които поставя наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз, като се започне от създаването на Европейския съюз, проследяване на неговата законодателна и икономическа политика, разширяването му през годините, иниципирането на обща законодателна политика и въвеждането на състави за наказателноправна защита на финансовата система на Европейския съюз в българското наказателно право.

#### **СЪДЪРЖАНИЕ**

Въведение

Глава първа

**ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА И ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ**

§1. Създаване на Европейския съюз "стъпка по стъпка"

1. Договорът за създаване на Европейския съюз
2. Разширяване на Общността
3. Приемане на България като страна членка. Хармонизация на българското законодателство спрямо законодателството на ЕС.
4. Законодателната политика на Европейския съюз
5. Финансовата политика на Европейския съюз

§ 2. Европейските фондове. Значението им за развитие на икономиките в страните членки

§ 3. Предприсъединителни програми. Оперативни програми и значението им за българската държава

Глава втора

**СРАВНИТЕЛНО-ПРАВЕН АНАЛИЗ НА НАКАЗАТЕЛНОПРАВНАТА УРЕДБА НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПРОТИВ ФИНАНСОВАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В СТРАНИТЕ ЧЛЕНКИ**

- § 1. Правна уредба в страните членки относно защитата на финансовите интереси на Европейския Съюз. Критерии на разграничение
- § 2. Страни с най-голямо участие в общия бюджет
- § 3. Страни, най-големи ползватели на средства от фондовете на Европейския съюз

Глава трета

**НАКАЗАТЕЛНОПРАВНА ЗАЩИТА НА СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕ,  
ПРИНАДЛЕЖАЩИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ИЛИ СРЕДСТВА,  
ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ НА БЪЛГАРСКАТА  
ДЪРЖАВА СЪГЛАСНО РАЗПОРЕДБИТЕ  
НА НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

- § 1. Конвенцията относно защита на финансовите интереси на Европейския съюз и теоретичното и въвеждане в Българския наказателен кодекс
- § 2. Видове състави на престъпления. Обща характеристика.
  - 1. Използването на средства не по предназначение по чл. 254б НК
  - 2. Длъжностно присвояване по чл. 202, ал. 2, т.3 НК
  - 3. Документната измама по чл. 212, ал. 3 НК
  - 4. Предоставянето на неверни сведения или затаяване на сведения по чл. 248а НК
- § 3. Последици от престъпленията, засягащи финансовата система на Европейския съюз, и отражението им върху българската икономика

Заклучение

Научни приноси

Практическо значение на труда

Библиография

## II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### Глава първа ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА И ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ

Глава първа е посветена на историческото развитие на Европейския съюз, отражението на глобализацията върху създаването на Европейския съюз и утвърждаването му на световно ниво като значим политически субект.

#### **§ 1. Създаване на Европейския съюз "стъпка по стъпка"**

В §1 на глава първа се разглежда създаването на Европейския съюз и развитието му през годините, по-специално развитието на законодателната политика на вече утвърдил се субект на международната сцена, както и политиката на сближаване и нейното провеждане.

Развитието на Европейския съюз преминава на няколко етапа. Като за начален етап се приема сключването на договора за създаване на Европейска общност за въглища и стомана, подписан в Париж на 18.04.1951г. за срок от петдесет години. Подписването на този договор поставя началото на първата фаза от създаването на Европейския съюз. Съответно страните по договора - Германия, Франция, Холандия, Люксембург, Белгия и Италия, създават помежду си траен съюз, който се счита за основополагащ на бъдещия Европейски съюз.

По-късно правата и задълженията по международните споразумения, сключени от страните по този договор, се поемат от Европейската общност.

Целта на този договор е чисто икономическа и се изразява чрез създаване на общ пазар за въглища и стомана.

Развитието на отношенията между страните и стъпките им към съвместна икономическа интеграция достигат своя връх и на 25.03.1957 г. се подписва договорът за Европейската икономическа общност. Непосредствено този договор е последван от договора за Европейската общност за атомна енергия.

Подписването на трите договора задълбочава отношенията между страните в икономически и политически аспект, което налага създаването на колегиални ръководни органи, впоследствие обединени в Единен съвет и Единна комисия.

В процеса на развитие на създадения вече Европейски съюз се определят редица общи политики с оглед икономическите интереси, като най-значима от тях може да се определи заместването на вноските със собствени ресурси в Общността с вноски от парични средства.

Неминуемо след провеждането на обща икономическа политика в Европейската общност и след политическите събития в Източна Европа през 1989 -

1990 г. страните членки виждат възможността за бъдеща обединена Европа и започват действия за разширяването на Съюза на изток от Берлин.

Определяйки поэтапното развитие на Европейския съюз, първият етап се характеризира изключително с регулиране на обществените отношения на наднационално ниво в икономическата сфера.

## **1. Договор за създаване на Европейския съюз**

Следващият изследван етап е най-важният момент в историята на Европейския съюз – неговото създаване ще доведе до съществено изменение на световната политическа сцена. В т. 1 се анализират договорите за създаване и утвърждаване на Европейския съюз, общите клаузи в тях по отношение на провежданата законодателна и икономическа политика, стремежът им за развитие в обща външна политика, въвеждането на гражданството в Съюза, единната валута, сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи.

Основният документ, на който се базира създаването на Европейския съюз, е подписан в Маастрихт, Холандия, на 07.02.1992 г. и влиза в сила на 01.11.1993 г. След създаването на ЕС се въвеждат и някои новости относно икономическата и законодателната политика на държавите членки. Разширяват се правомощията на Европейския съюз върху контрола на управлението на държавните бюджети на страните членки, като основна тенденция е да се избягва дефицитът.

Друга първостепенна цел е поддържането на ценова стабилност в границите на Европейския съюз. Наред с осъществяването на контрола в икономическата сфера са поддържането и развитието на постиженията на правото на Европейската общност и спазването на принципа на субсидиарността. Договорът въвежда процедура по съгласуване при вземане на решения между Европейския парламент и Съвета на Европа. Новото, което е залегнало в договора, е относно външната политика, образованието, културата, общественото здраве, защитата на потребителите и изграждането на трансевропейски мрежи. Въвеждат се разпоредби относно полицейското сътрудничество и сътрудничеството в областта на правораздаването по наказателноправни въпроси.

## **2. Разширяване на Общността**

През годините на утвърждаването на ЕС се стига до извода, че освен икономически Съюзът може да се обособи и като единен политически, икономически и социален субект на международната сцена. Във връзка с про-

вежданите политики страните основателки пристъпват към разширяването на ЕС, приемайки нови страни членки. Само за две десетилетия ЕС обхваща 70 процента от територията на континента, което от своя страна предопределя по-нататъшната политика на Съюза.

Във времето Европейският съюз създава своите институции, като основни тенденции в неговото развитие са провеждането на обща законодателна и обща икономическа политика и разширяването на Съюза чрез приемането на нови страни членки, в т.ч. и България.

### **3. Приемане на България като страна - членка в Европейския съюз. Хармонизация на българското законодателство спрямо законодателството на ЕС**

България става част от Европейския съюз на 01.01.2007 г. От 1995 г. тя е асоцииран член на Европейския съюз и по силата на Решение на Европейския съвет, взето в Копенхаген, започва да изпълнява критериите за членство в ЕС. Така на 11.05.2005 г. българският парламент ратифицира Договора за присъединяване на Република България от 25.04.2005 г., който влиза в сила на 01.01.2007 г., и държавата става член на Европейския съюз.

Относно хармонизацията на законодателната рамка българската държава само в разстояние на десетилетие постига завидно уеднаквяване в това отношение в сравнение с останалите страни - членки на ЕС. Приема редица законодателни промени, като имплементира първичното и вторичното европейско законодателство в правната си уредба. Приемат се нови концепции в процесуалното и материалното право, което решава много проблеми в законодателната реформа. Процесът на хармонизация продължава и до днес, ежедневно се унифицират различни нормативни актове с тенденцията да се постигне пълно и положително прилагане на европейски правила и процедури.

### **4. Законодателна политика на Европейския съюз**

Важно място за развитието на Европейския съюз (и по-специално за значимостта на предмета на изследване) е отредено на законодателната и икономическата политика на Съюза. Основно направление в развитието на тези политики е хармонизацията на законодателствата на страните членки с цел да се подобри правоприлагането и защитата на обществените отношения.

Европейският съюз възприема принципа на "ACQUIS COMMUNAUTAIRE", за да регулира законодателството в рамките на Съюза.

Постижение на развитието на законодателната политика на Съюза е приемането на Договора от Лисабон, влязъл в сила на 01.12.2009 г. С него компетенциите на Съюза са определени по-ясно и по-прецизно. Отменя се стълбовидната структура на предишните договори, предвижда се засилване на сътрудничеството в наказателното правораздаване, въздигат се актовете на Европейския съюз до първостепенни за вътрешните законодателства. Съюзът определя своите три компетенции - изключителни, споделени и допълващи.

Този договор в исторически план развива и утвърждава идеята за обща наказателна политика, като от самото създаване Европейската общност се опитва да въведе правила на поведение, които да гарантират правилното провеждане на политиките на Европейския съюз. Вследствие на договора страните членки дават гласност на волята си за защита на интересите на Европейския съюз и за защита на собствеността и живота на своите граждани.

Договорите за създаване на Европейските общности представляват т.нар. първично общностно право. Чрез тях се установяват основните принципи за създаването на наднационални институции, които имат законодателни, административни и съдебни суверенни права, независими от вътрешнодържавните институции. Съответно, позовавайки се на разпоредбите на договорите, Европейският съюз издава и своите актове, произлизащи от тълкуването и прилагането на тези договори, които представляват вторичното право на Общността.

Постиженията в развитието на законодателната политика на ЕС може да се характеризират като общо понятие, което ще се изрази в следното: договорите и актовете създават система от правила, която вмениява задължения и съответно дава права на държавите членки, физическите и юридическите лица в Общността. Тези права и задължения за субектите на общностното право се пораждат без влиянието или намесата от страна на националните органи в съответната държава.

С оглед прилагането на принципите на законодателната политика на Европейския съюз се приемат редица конвенции, актове, решения и регламенти, които впоследствие поставят основите на вътрешнозаконодателни промени в страните членки.

## **5. Финансова политика на Европейския съюз**

В §1 т. 5 е дадено развитието на икономическата политика на Европейския съюз, като основният акцент е поставен върху изграждането на финансовата система, институционалния контрол върху нея и най-вече върху сформирането на общ бюджет. Икономическата политика на Съюза се осно-

вава на принципа на икономическо и социално сближаване с цел намаляване различията в границите на Европейския съюз, като се подчертава използването на финансите за реализиране на регионалната политика, използването на различни фондове, както и на Европейската инвестиционна банка.

## **§ 2. Европейски фондове. Значението им за развитието на икономиките на страните членки**

Европейската регионална политика е политика на солидарност. Тя разпределя повече от една трета от бюджета на Европейския съюз за намаляване на несъответствията в развитието на гражданите и регионите с оглед тяхното благосъстояние. Регионалната политика е насочена към укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза. Икономическото и социалното сближаване като политика е добавено в Договора за Европейска общност с Единния европейски акт и така регионалната политика придобива важно значение за Общността от 1975 г. Това води до убеждението, че един функциониращ общ финансов пазар ще стимулира развитието на икономиките, което автоматично би довело до намаляване на регионалните несъответствия.

Първите фондове, които възникват почти паралелно със създаването на Европейските общности, са Европейският социален фонд и Европейският земеделски фонд (пълното му наименование е Европейски инструмент за насочване и гарантиране в областта на земеделието). Двата фонда са учредени през 1958 г. и започват да работят през 1962 г. Първоначалната цел на общата земеделска политика и съответно на ЕЗФ е осигуряването на подкрепа, гарантираща достатъчно производство за собствените нужди на ЕС (включващ тогава Франция, Германия, Италия и страните от Бенелюкс). Създаването на обща земеделска политика се счита за необходимо за преодоляване на следвоенната криза. Впоследствие обаче се стига до свръхпроизводство в земеделието, като в същото време ЕС запазва политиката си на протекционизъм спрямо вносителите на земеделска продукция от трети страни.

- През 1975 г. държавите членки поемат задължение да координират регионалните си политики и създават Европейския фонд за регионално развитие. През последните години регламентът, приет през 1984 г., който урежда функционирането на ЕФРР, е изменян няколко пъти, като една от новостите е включването му в структурните фондове.

- Създава се Европейски фонд за рибарство - финансира дейности, свързани с риболова и екокултурите в страните, притежаващи морски територии. Създаден през 1993 г., фондът е създаден в отговор на криза в сектора и е предвиден да съдейства за неговото реструктуриране, да подпомага адаптирането и модернизиранието на риболовната индустрия.

- Създава се Кохезионен фонд (КФ) - през 1994 г., като инструмент, който пряко трябва да работи за сближаване между страните членки, да финансира големи инфраструктурни проекти в областта на транспорта и околната среда.

Разпоредбите относно структурните фондове са обединени в пет регламента, които очертават задачите на структурните фондове, координацията между тях и взаимодействието им с ЕИБ.

- Европейският съюз приема "План 2000", с който се предприемат редица структурни промени по отношение на фондовете и използваните средства от тях.

### **§ 3. Предприсъединителни програми. Оперативни програми и значението им за българската икономика**

С изработването на "План 2000" Европейската комисия определя финансово бъдещото развитие на икономическата и социалната кохезия. Създава се стратегия за предприсъединителните програми за бъдещите страни членки, както и за последствията от разширяването и финансирането на Общността.

Съюзът приема средносрочни периоди, като съставя референтна финансова рамка, с която показва, че е възможно да се осигурят средства за прилагането на политики за развитие на Общността и присъединяването на нови страни членки. Това е най-често срещаната практика за финансирането и подпомагането на страните от Централна и Източна Европа и с оглед бъдещото членство на България Европейският съюз определя предприсъединителни програми, чрез които българската държава да се подготви за присъединяването си към Европейския съюз, след което определя нов шестгодишен период: 2007 – 2013 г. с финансова рамка от 7 млрд. евро за Република България.

В §3 се разглежда създаването на конкретни програми, чрез които се цели профилирано финансиране на отделни икономически и социални отрасли. Разгледани са подробно, като се имат предвид техните цели и приоритети, което е наложено с оглед практическото значение на настоящия труд и с цел да се дадат отговори на основни въпроси за наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз.

## Глава втора

### СРАВНИТЕЛНО-ПРАВЕН АНАЛИЗ НА НАКАЗАТЕЛНОПРАВНАТА УРЕДБА НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ПРОТИВ ФИНАНСОВАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

В глава втора въз основа на сравнително-правен анализ се разглежда в детайли наказателноправната защита на финансовата система на Европейския съюз във всичките страни членки. Отбелязват се основните различия в законодателната уредба, които предопределят затрудненията в правоприлагането на общностното спрямо вътрешното наказателно право.

#### **§ 1. Правна уредба на наказателноправната защита на финансовите интереси на Европейския съюз. Критерии на разграничение**

Въвеждането на състави на престъпления, които да гарантират правилната употреба на средства от фондовете на ЕС, се основава на Конвенцията относно защита на финансовите интереси на Европейската общност. Тя е приета през 1995 г. и е предназначена за противодействие с наказателноправни средства срещу измамите с евросредства.

Конвенцията първоначално не е ратифицирана от всички страни членки, участвали при нейното създаване, като едва след 2000 г. се налага нейното приемане от някои държави.

Законодателните решения относно транспонирането на Конвенцията в отделните страни са многообразни не само поради различията в правните системи, но и поради законодателната политика, която те следват. По този критерий могат да се обособят отделни групи държави: такива, които са въвели текстове в своите наказателни закони, без да използват всички изпълнителни деяния, посочени в конвенцията, и такива, които стриктно спазват разпоредбите ѝ.

Европейският законодател, възприемайки понятието "измама" като общо, все пак с оглед различията на правните системи е прецизирал изпълнителните деяния, които биха довели до престъпния резултат, следствие от злоупотребата със средства от фондовете на Европейския съюз. Разглеждайки законодателната уредба в редици държави, като Франция, Италия, Белгия и Холандия, се вижда, че страните уреждат въпроса относно наказателноправната защита с различни понятия, като злоупотреби, измами и престъпления, свързани с използването на измамно поведение от страна на дееца, както и злоупотреба с доверие. Други страни - като Австрия и Германия, определят наказателноправната защита на средства от фондовете на Европейския съюз в свои специални финансови закони, както и регламентират отделни деяния в престъпните състави на наказателните си закони, които в по-чести случаи препращат към тези финансови наказателни закони.

Разширяването на Европейския съюз задължава новите страни членки да транспонират Конвенцията относно защита на финансовите интереси на Европейската общност с цел превенция на подобен вид престъпления и по-строга защита на средствата, предоставени им от ЕС за развитие на регионите. С оглед на това държавите от Централна и Източна Европа също по силата на Договора за присъединяване към Европейския съюз се задължават да въведат в своите национални законодателства състави на престъпления, които да защитават от престъпни посегателства предоставените им средства във връзка с усвояването на средства от структурните фондове.

В същата логическа зависимост наказателноправната защита на финансовата система на ЕС е имплементирана съгласно разпоредбите на конвенцията и в скандинавските страни, прибалтийските републики, които се присъединяват към Европейския съюз наред с държавите от Централна и Източна Европа, както и държави като Италия, Испания, Португалия и Ирландия, Гърция.

Критериите за разграничение, според които е направен сравнително-правният анализ, са в зависимост от финансовия принос към бюджета на Европейския съюз на съответната държава членка.

Друг критерий, по който е разгледано въвеждането в националните наказателни законодателства на състави, които имат за цел да защитят от престъпни посегателства средствата от фондовете на Европейския съюз, е този, който определя коя държава колко средства ползва от тези фондове.

## **§ 2. Страни с най голямо участие в общия бюджет**

Държавите членки, съответстващи на този критерий, следва да се класифицират по признаците: брой на население, територия и БВП. Според тези изходни данни като основни държави, сформиращи бюджета на Европейския съюз, се определят Франция, Германия, Италия и Испания. Те не само са процентно най-големите участници в сформирането на бюджета на ЕС, но респективно и най-големите консуматори на тези средства. Също така са заинтересовани за запазването на целостта на финансовата система на Европейския съюз и са главните идеолози в създаването на наказателната защита на средствата от фондовете на Общността. Освен това тези държави са основополагащи в идеите за създаване в исторически план на по-тясно сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешния ред. Поради тази причина разглеждането на наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз логично би следвало да започне с преглед на законодателствата на тези държави.

### **§ 3. Страни членки, най-големи ползватели на средства от фондове на Европейския съюз**

Разширяването на Европейския съюз задължава новите страни членки да транспонират Конвенцията относно защита на финансовите интереси на Европейската общност с цел превенция на подобен вид престъпления и по-строга защита на средствата, предоставени им от ЕС за развитие на регионите. С оглед на това държавите от Централна и Източна Европа (също по силата на Договора за присъединяване към Европейския съюз) се задължават да въведат в своите национални законодателства състави на престъпления, които да защитават от престъпни посегателства предоставените им средства във връзка с усвояването на средства от структурните фондове.

В същата логическа зависимост наказателноправната защита на финансовата система на ЕС е имплементирана съгласно разпоредбите на конвенцията и в скандинавските страни, прибалтийските републики, които се присъединяват към Европейския съюз наред с държавите от Централна и Източна Европа, както и държави като Италия, Испания, Португалия и Ирландия, Гърция.

Дисертационният труд обхваща подробно разглеждане на съставите на престъпления във всички държави членки, включително и България. Изводите, които са направени в тази посока, са, че страните членки уреждат изпълнителните деяния по различен начин съгласно възприетията в наказателноправните им теории. Възприетите различни термини като "злоупотреба" и "измама" говорят за непълното хармонизиране на общностното право спрямо вътрешното наказателно право. Направените изводи са следните:

1. Въпреки усилията на европейския законодател да постигне унифициране на наказателното право в тази насока очевидно това не е постигнато. Страните са уредили състави, които защитават от престъпни посегателства средствата от фондовете на ЕС, но така уредени, те не гарантират тяхната пълна защита. Единствено Румъния е уредила изцяло наказателното си законодателство в тази насока. В много от страните престъпленията са уредени в специални закони, които се ползват във връзка със съставите по съответния НК (наказателен кодекс на Белгия). Това е неправилна политика, тъй като, когато се говори за обща наказателна политика, следва престъпленията да бъдат уредени в съответните наказателни закони. В случая говорим за различни правни системи, за различно процесуално правоприлагане, което налага извода: Европейският съюз все още не е достигнал пълна хармонизация по отношение на наказателното законодателство.

2. Много от страните, включително и България, са възприели и административни мерки по отношение на злоупотребите с тези средства, като че ли те търсят бързото им възстановяване, а не наказание за злоупотребилите с тях. Това, разбира се, е лично становище, което показва, че целта на Евро-

пейския съюз е да прехвърли отговорността по контрола на тези средства на органите на самите държави, вследствие на което да търси отговорност на съответната държава.

### **Глава трета** **НАКАЗАТЕЛНОПРАВНА ЗАЩИТА НА СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕ,** **ПРИНАДЛЕЖАЩИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, И СРЕДСТВА,** **ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ** **НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА СЪГЛАСНО РАЗПОРЕДБИТЕ** **НА НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Глава трета разглежда същинската част на монографичното изследване след проследяването в исторически план на възникването и утвърждаването на Европейския съюз и след направения сравнително-правен анализ на законодателната уредба на наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз във всички страни членки.

Глава трета има за цел да изясни понятията, използвани в Конвенцията относно защитата на финансовите интереси на Европейската общност през погледа на българската наказателноправна теория.

Страната ни е въвела състави на престъпления в резултат от ратифицирането на конвенцията, които са обект на изследване в дисертационния труд. Престъпленията са уредени в различни глави и раздели в Българския наказателен кодекс.

Направен е опит да се дадат определения за обект и предмет на престъпленията, засягащи средствата от фондовете на Европейския съюз.

В § 4 на тази глава е направен извод относно последиците за българската икономика при злоупотребата със средства от фондовете за развитие, като са направени и съответните изводи.

#### **§ 1. Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, теоретичното ѝ въвеждане в Българския наказателен кодекс**

Поставените въпроси в дисертационния труд не биха могли да получат отговор, без да се изследва основният документ, вследствие на който са въведени в съставите на престъпления в Наказателния кодекс.

Разпоредбата на чл. 1 от конвенцията дава широка дефиниция на понятието "измама", засягаща финансовите интереси на Европейската общност. Извеждайки от определението престъпните посегателства, които засягат обществените отношения, Наказателният кодекс на България регламентира в своята "Особена част" престъпни състави, които обхващат противоправните

деяния, описани в чл. 1 от конвенцията. Чрез тях българският законодател се е опитал да достигне пряко или косвено до всестранна защита на обществените отношения, свързани с финансовата система на Общността. Той не е уредил съставите на престъпления като "измама с евросредства", а е приложил законодателна техника, с която да даде пълна защита на тези средства, но и възможността да улесни правоприлагащите органи, ползвайки съдебната практика по състави на престъпления, които са сходни от обективна и субективна страна.

Направен е изводът, че изпълнителните деяния, ползвани от КОЗФСЕС, се прилагат от наказателното право в България много преди въвеждането им, като е допълнен предметът на престъплението в съответния състав, което го квалифицира спрямо основния.

## **§ 2. Видове състави на престъпления. Обща характеристика**

Този параграф е посветен на структурата и разграничителните критерии на съставите на престъпления в Наказателния кодекс на Република България. Липсата на самостоятелен раздел в НК, който да уреди съставите на престъпленията, засягащи финансовата система на ЕС, е наложило да се приемат критерии, по които те могат да бъдат анализирани.

Тези критерии са определени на базата на въвеждането на съставите в НК като общи и специални. Прието е от автора за основен състав да се разгледа на първо място чл. 254б, той е поместен в глава седма "Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната система". Посочен е като основен на твърдението, че единствено той е публикуван в защита на обществените отношения във връзка с финансовата система.

### **1. Използването на средства от фондовете на ЕС не по предназначение по чл. 254 б НК**

Отразен е историческият преглед на уредения състав, като е отбелязано, че подобен състав е бил в сила в Наказателния кодекс от 1951г.

Направен е опит да се съпостави регулирането на обществените отношения в сферата на финансовата система в онзи период и сега, като са отразени различия и много прилики с действащата финансова система в ЕС.

Направен е както анализ на престъплението от обективна и субективна страна, което обуславя предложения *de lege ferenda*, така и мотивирани заключения върху изследването на оскъдната съдебна практика.

Теоретично са разработени обектът и предметът на възможни посегателства, като авторът е стигнал до извода, че те са специални по отношение на

общоприетите и при тяхното определяне е необходимо да се подходи внимателно от правоприлагащите органи, предвид правната квалификация.

Отразен и анализиран е от субективна страна съставът на престъпление. Направени са изводи относно ползвателя на средствата и разпоредителя. Описани са разграничителните критерии и различните видове длъжностни лица с оглед техните правомощия.

Най-накрая са направени изводи във връзка с правната квалификация и е предложено предвиждането на непредпазливи деяния с оглед неинформираността на бенефициентите.

## **2. Длъжностното присвояване по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК**

Следващият престъпен състав, който е разгледан обстойно в дисертационния труд, е длъжностното присвояване по чл. 202, ал. 3, т. 2 НК. Съставът се явява квалифициран на основния състав по чл. 202, ал. 1 НК. Уреден е като престъпление против собствеността и неговото осъществяване води до изключително вредоносни последици върху икономиката на страната.

Законодателят е уредил този състав като квалифициран с оглед предмета на посегателство. Не му е отредил самостоятелно място и, възприемайки тази законодателна техника, е дал възможността длъжностните присвоявания с предмет средства от еврофондовете да се уреждат от общото към частното, като основните белези на престъплението са в основния състав.

Престъплението по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК е разгледано подробно. Направен е анализ от обективна и субективна страна. Направени са анализ и разграничение с престъпленията по служба. Описани са възможните длъжностни лица и техните евентуални действия или бездействия при извършването на престъплението. Прегледана е обстойно съдебната практика във връзка с длъжностните престъпления и вследствие на това авторът стига до следните изводи:

- Приема се, че непосредственият обект и предметът на престъплението са специални.
- Длъжностните присвоявания по отношение на средствата от еврофондовете са изключително вредоносни за българската икономика и са с висока степен на обществена опасност.
- Акцентирано е върху режима на управление на средствата от фондовете на Европейския съюз и върху това, че субектът на престъплението не владее пряко средствата, не са му оставени да ги пази, а само и единствено ги управлява законосъобразно и целесъобразно. Като, за да се осъществи съставът на престъплението, ще е нужно длъжностното лице да се разпорежи с тях в своя полза или в полза на трето лице.

- Относно субективната страна и субекта на престъплението авторът приема, че понятието "длъжностно лице" съгласно действащото наказателно право е широко определено и счита, че във връзка с престъпленията по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК е необходимо да се конкретизират с оглед функциите на изпълнение на длъжностното лице.

### **3. Документната измама по чл. 212, ал.3 НК**

Следващият състав, който се разглежда в глава трета на дисертационния труд, е "документната измама" по чл. 212, ал. 3 НК. Съставът е дописан вследствие на ратифициране на конвенцията към основния състав на чл. 212 НК. Както и при длъжностното присвояване, съставът на престъплението е поместен в глава пета "Престъпления против собствеността". Направен е анализ на състава на престъплението от обективна и субективна страна. Анализът е допълнен и с разглеждането на дописаните изпълнителни деяния в Конвенцията относно защитата на средствата от фондовете на Европейската общност. Разгледани са и средствата на престъпления, чрез които се осъществява съставът, като основно те са документи, направен е анализ на престъпленията по глава девета "Документни престъпления". От субективна страна е изследван и субектът като съставител и като ползвател на документите. Изследвани са и наказателноправната теория, и съдебната практика на документните престъпления. Дисертантът е стигнал до следните изводи:

- С оглед обекта и обективната страна на престъплението авторът приема, че са налице специални предмет и обект на закрила.
- Акцентирано е върху различията на документите по конвенцията и в състава на престъплението.
- За да се уреди по-всеобхватна защита на средствата от фондовете на Европейския съюз, следва документната измама да намери своето самостоятелно място в системата на престъпленията по "Особената част" на Наказателния кодекс.
- Предлагат се законодателни промени вследствие на извършени престъпления с ниска степен на обществена опасност от този вид, които се приемат за нарушения на разпоредбите на общностното право и да се премине към административнонаказателна отговорност на дееца.

#### **4. Предоставянето на неверни данни или затаяването на сведения по чл. 248а, ал. 2, ал. 3, ал. 5 НК**

Последният състав, който е разгледан, засягащ наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз, е разпоредбата на чл. 248а, ал. 2, ал. 3 и ал. 5 НК. Съставът е поместен в глава шеста "Престъпления против стопанството" на раздел шести "Престъпления против паричната и кредитната система". Съставът е анализиран от обективна и субективна страна, където авторът отново стига до извода, че се касае за специален непосредствен обект и предмет на престъплението, от което прави предложение "de lege ferenda", че престъпленията против финансовата система на Европейския съюз, засягащи средства от фондовете, трябва да се обособят в самостоятелна глава, с което да се гарантира всеобхватната защита на обществените отношения във връзка с финансовата система на ЕС. Направен е преглед на съдебната практика и въпреки нейната оскъдност авторът се опитва да даде насоки с оглед правната квалификация по чл. 248а, ал. 4 НК, като допуска съучастието в извършване на престъплението. С оглед субективната страна и разглеждането на различни хипотези относно субекта авторът прави предложението "de lege ferenda" за приемането на непредпазливи деяния по отношение на предоставянето на неверни данни или затаяването на истина.

#### **§ 3. Последици от престъпленията и отражението им върху икономиката на Република България**

Отдадено е особено значение да се определи самостоятелно място на възможните причинени последици от извършването на тези деяния. Безспорен факт е, че престъпленията са изключително вредоносни за икономиката на страната и въобще на икономическите устои на ЕС. Поради тази причина разглеждането на възможните последиците следва да се разгледат самостоятелно след направата на обстоен анализ на всичко казано дотук.

Последиците от престъпленията, засягащи финансовата система на ЕС и в частност българската икономика, са изключително вредоносни. Ето защо е необходимо да се отдели специално място на последиците и въздействието им върху обществените отношения, свързани с икономиката на страната.

Злоупотребите със средства от фондовете на Европейския съюз представляват сериозен риск за правилното и ефективно функциониране на Общността. Отклоняването на средства от фондовете за регионално развитие и други такива, които имат за цел да подобрят качеството на живот на населението, икономиката и въобще стопанския климат в страните членки, излага на сериозен риск съществуването на Европейския съюз.

Вредите, причинени от неправилното и нецелевото усвояване на средства от тези фондове, са огромни и нанасят трайни увреждания върху икономиките на страните членки. Те са огромни и трайно увреждащи за самия ЕС. Ежегодно страните членки планират бюджет, който актуализира наличността на средствата във фондовете на Европейския съюз. Програмата за развитие на ЕС е дългосрочна и е изготвена на базата на подадена статистика от страните членки за възможните несъответствия в икономиката си спрямо развитите европейски държави. Така че неправилното усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз не само води до забавянето на развитието на страните членки, до продължаването на тяхната неконкурентоспособност на пазара в Съюза и въобще на световния пазар, което от своя страна предразполага и тласка към финансова нестабилност ЕС.

Със създаването си Европейският съюз определя своите цели, като основната цел е икономически съюз, с който да се обединят страните по Договора за сътрудничество за въглища и стомана, да поддържат един курс за определяне на цената на световния пазар на въглища и стомана и да се намалят несъответствията в отделните региони.

В продължение на десетилетия Европейският съюз утвърждава своите политики и цели. Постепенно разширява своите граници, приемайки нови държави членки. Съответно, за да намали различията в своите региони, Съюзът създава своите фондове за регионално развитие, видно от техните цели, злоупотребата със средства от тези фондове води или следва да доведе до разпад на Съюза в политически и икономически аспект. Ето защо злоупотребата със средства от фондовете на Европейския съюз са трайно увреждащи за самите страни членки, за които са предназначени. Те имат за цел да подпомогнат икономиките на съответната държава, да подобрят инфраструктурата и да осигурят по-висока квалификация на населението.

Разпределени отраслово, за съответната държава, те като цяло са насочени в икономиката ѝ. Чрез тези средства се цели по-висок жизнен стандарт за населението, добър икономически климат в страната, инфраструктурни подобрения, провеждане на по-добра образователна и социална политика.

За държави като България подобни форми на финансиране са изключително важни поради причина, че тя е най-слабо развитата държава от гледна точка на икономиката. Средствата от фондовете на Европейския съюз ще дадат на България икономическа стабилност и ще разширят възможността на българските граждани да бъдат конкурентоспособни на останалите европейски жители с оглед подобрения бизнес климат и професионалната им квалификация. От една страна, тези средства са особено важни за съществуването, развитието и стабилността на държавата. По-добрият икономически климат в България, постигнат чрез усвояването на средства от тези фондове, очертава развитието и нейните перспективи за в бъдеще.

Неправилната употреба и въобще злоупотребата с тези средства ще доведе до невъзможността държавата да претърпи своето еволюционно развитие и съществено изравняване на икономическите и социалните параметри в сравнение с другите европейски страни.

По своята същност тези средства от фондовете на Европейския съюз, първоначално могат да се определят като публични и тяхната цел е да задоволяват общите колективни нужди на населението, като преминават от държавното управление към частната инициатива и собственост. Дава се възможност на всеки член от населението да използва средствата за своя собствена нужда и едновременно те да бъдат в полза на обществото и държавата.

Злоупотребата със средствата и въобще извършването на престъпления за тяхното присвояване или отклоняване от първоначалната им цел е от съществено значение не само за правилното функциониране на Съюза, но и за самите държави членки.

След възникването на Съюза и въобще създаването на фондове, които имат за цел да подпомогнат регионалното развитие на страните членки, се стига и до активизиране на злоупотребите с тези средства. Респективно в противодействие на това Европейският съюз приема мерки и необходима нормативна база за противодействие с измамите със средства и за провеждане на ефективен контрол по отношение на тяхното усвояване.

Българската държава като част от ЕС е приела тези норми и ги е въвела в своето законодателство, с което гарантира защитата на правилната употреба на средствата от фондовете за регионално развитие. Така уредени в Наказателния кодекс, те представляват присвоявания, използването на неверни данни, предоставянето на такива, нецелевата употреба и измами чрез използването на документи. След като се направи подробен преглед на възможните причинени вреди на българската държава, вследствие на неправнооснованото ползване на средства от фондовете за регионално развитие, може да се направи изводът, че причинените вреди са много по-големи и засягат много по-голям определен кръг от хора, дори може да се допусне, че вредите оказват влияние върху правилното функциониране на икономическите и обществените отношения в страната, че те в някои случаи могат да се отъждествят с престъпленията, посочени в глава 1 от НК "Престъпления против Републиката".

При определянето на причинените вреди и наказанието законодателят е възприел посочените в конвенцията възможни санкции и наказания, като не ги е въвел едностранно, а е допуснал отклонения и е приел възможността за по-ниска обществена опасност на деянието. Това подценяване на обществената опасност считам за неправилно и в подкрепа на изразеното мнение като пример бих посочил наложените санкции от страна на Европейския съюз върху България поради допуснатото неправилно усвояване на средствата,

занижения контрол и множеството злоупотреби със средства от фондовете на ЕС. Тези санкции отнеха възможността на много български граждани и организации да участват в разпределението на средствата от фондовете за неопределен период, от което произлязоха необратими вредни последици за бизнес климата и обществото.

Изводът, който може да се направи тук, е, че така регламентираната наказателноправна защита на средствата от фондовете на Европейския съюз е недостатъчна, въпреки че законодателят е възприел техника на транспониране на конвенцията в Наказателния кодекс, с оглед изпълнителните деяния, посочени в чл. 1 от Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейската общност.

Изводът, който следва от направените по-горе съждения, е, че наказателноправната защита на финансовата система на Европейския съюз е от изключителна важност за икономическото развитие на България. Поради тази причина считам, че престъпленията от този род следва да се обособят в самостоятелна глава на Наказателния кодекс, с което да се гарантира пълната защита на финансовата система на Европейския съюз, която не следва да включва само средства от фондовете на Общността. Наказателноправната защита на финансовата система на Европейския съюз следва да се конкретизира и по отношение на митническите и данъчните престъпления.

По отношение на наказанието считам също така, че с оглед високата степен на обществена опасност трябва да бъдат предвидени по-строги наказания, като освен лишаване от свобода за дееца да се предвиждат и по-високи глоби.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение следва да се даде цялостна оценка на законодателството и неговото развитие в европейски и национален мащаб. Със създаването на ЕС страните членки опитват да приложат цялостен и методологичен подход, с който да регулират обществените отношения в Общността. Създаването на законодателна рамка в границите на Съюза е необходимо и това е в ход от самото му учредяване. Предвид, че в Съюза членуват най-развитите икономики в света, провеждането на политика, която не се позовава на норми, е немислимо.

Наред с провеждането на политиките на Съюза той определя и възможността да се търсят цялостни законодателни решения за регулирането на отношенията между държавите, а в по-късен етап между жителите на Общността. Политиката на сближаване на народите и техните икономики доведе и до огромни злоупотреби със средства от фондовете на ЕС. Разбира се, това предопредели и адекватна реакция от страна на ЕС с цел тяхната защита и логично се стига до приемането на Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейската общност. Конвенцията е основен документ, от който впоследствие ще произтекат редица законодателни промени в областта на наказателното и административното право. Нещо повече, държавите членки полагат основите на бъдеща обща наказателна политика, базираща се на договорните отношения. Този документ е акт на волята ЕС да действа като единен международен субект със своята икономическа и законодателна политика.

Основно развитието на европейското наказателно законодателство се дължи на принципите на наказателната теория. В подобни актове са описани уреждането на редица отношения между държавите с оглед защитата на гражданите и собствеността на ЕС. Развитието на наказателната политика в тази част се допълва с последващите конвенцията два протокола, които регламентират създаването на постоянно действащ орган за контрол върху средствата от фондовете на ЕС, и контрол върху възможните корупционни практики на служителите в сферата на администрацията. Изследвайки проблемите на усвояването на средства от фондовете на ЕС, достигам до извода, че проблем не съществува единствено в уредбата на вътрешнодържавните законодателства. По-скоро проблемът идва от това, че европейският законодател не се е съобразил с възможните различия по отношение на ползването на термини в наказателноправната теория. По този начин той търси своята гледна точка за извършените престъпления и може би своя собствена наказателноправна концепция. Това още веднъж показва тенденциите за единен

Наказателен европейски кодекс и вероятно самостоятелно наднационално обвинение и съдилища.

След създаването на ОЛАФ ЕС прави опит да регулира по административен път обществените отношения във връзка с правилната употреба на средства от фондовете на ЕС. Този административно-контролен орган дълги години не може да намери своята роля в осъществяването на контролните функции по отношение на икономическата дисциплина в Евросъюза. Основни пречки са действието им в различните правни системи и слабото упражняване на възможността на ЕС да задължи страните членки да уеднаквят своите законодателства въпреки подписаните множество правни регламенти и актове, които дават възможността на органите на ЕС да упражнят правомощията си върху страните членки. Орган като ОЛАФ е именно за тази цел, той има задължението да инспектира разходването и управлението на средствата от фондовете на ЕС. Тези задължения са му вменени с протокола за неговото създаване. Въпреки съществуващото законодателство в европейски мащаб и създаването на орган за контрол очевидно са допуснати пропуски в осъществяването на дейностите, които се извършват във връзка с употребата на средства от фондовете на ЕС.

В глава втора на дисертационния труд е разгледано уреждането на наказателноправната защита на средства от фондовете на ЕС в двадесет и седем държави - членки на Съюза. Прави впечатление, че всяка държава е използвала препоръките съгласно конвенцията и се е опитала да уреди адекватна защита.

Единият критерий, който е приет за системно определяне на държавите, е най-големият данъкоплатец на средства във финансовата система на Европейския съюз и другият критерий за класификация е най-големият ползвател на тези средства. На базата на разграничителните критерии и разглеждането на съставите на престъпления се стига до извода, че наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз е уредена по различен начин във всяка страна членка. Използвани са различни термини за обозначаване на средствата от еврофондовете, определени са различни изпълнителни деяния, както и са предвидени различни санкции и наказания. Изводът от тези различия е, че европейският законодател, задължавайки страните членки да въведат състави на престъпления, защитаващи финансовата система на Европейския съюз, не се е съобразил с редици други възможни пречки по отношение на правоприлагането им. Така например не е съобразено прилагането на принципа "inter alia", който задължава съответния съд на държавата членка да вземе предвид постановена присъда от съд на друга държава членка при постановяването на присъда. Този институт е от съществено значение за определянето на рецидивната престъпност, както и при определянето на наказанията във връзка с това.

Подобни проблеми са цел на дисертационния труд, както и търсене на решение за адекватна защита на средствата от фондовете на ЕС. Търси се и липсващата нишка между ЕС – държавата членка и крайния потребител, носителя на субективното право на ползване на тези средства. Видно от постигнатите резултати, се стига до извода, че се касае за законодателната уредба. Всяка държава отстоява своите позиции и суверенитет в провеждането на наказателната си политика. Предвид тази причина, смятам, че е належащо да се вземат спешни мерки за законодателни промени във връзка със защитата на финансовата система на ЕС. Промяната трябва да започне в следните насоки:

1. Да се въведат ясни критерии за определяне на престъпленията като "злоупотреба" или "измама" със средства - да се дадат точни определения.

Авторът прави опит да даде дефиниция: *"Злоупотреба със средства от фондовете на ЕС ще бъде всяко умишлено деяние, вследствие на което е нанесена щета на финансовата система на ЕС."*

2. За провеждането на тази кампания е необходимо да се използват договореностите на ДЕС за задължението на еднакви състави на престъпления, които да определят еднакви изпълнителни деяния и средства за извършването им.

3. Да се посочат изрично кои органи могат да осъществяват контрол и в какво се изразява той.

4. И не на последно място да се търсят чрез правилен подбор кадри и служители, които са компетентни в областта.

5. Като препоръка за продължаването на политиката на ЕС може да се продължи линията за Единен наказателен кодекс, който да обхване престъпленията с международен елемент и тези, които наистина засягат обществените отношения в ЕС.

Изпълнението на препоръките ще доведе до обективната възможност за правилното прилагане на закона и възможност за цялостна реформа в наказателната политика на страните членки. Европа трябва да се възползва от опита и практиката при изграждането на такава наказателна система от американското федерално законодателство.

По отношение на наказателноправната уредба в България на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Общността, в заключение следва да се обобщи, че Българският наказателен кодекс урежда наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз или предоставени такива на Българската държава от Европейския съюз значително по-подробно, отколкото наказателните кодекси на други страни - членки на Европейския съюз.

След извършването на анализ на законодателството и съдебната практика направих опит да дам определения на обекта на престъпленията, засягащи

финансовата система на ЕС, и стигнах до извода, че **обектът е комплексен и специален** с оглед засегнатите обществени отношения. Следвайки логическата връзка при определянето на обекта на престъпление, прецених, че **предметът на престъплението също е специален и неговото определяне е от особено значение за правната квалификация.**

Логично беше да се търси и систематичното място на съставите на престъпления в системата на НК и естествено след анализа стигнах до заключението, че става дума за престъпления против икономиката, като се имат предвид последиците и престъпният резултат.

В друг аспект приемам, че възможните посегателства са върху собствеността на ЕС. Аргументите, които изложих при определяне върху кои обществени отношения се влияе и въздейства, и направеният анализ доведоха до извода, че се ***нарушават обществените отношения във връзка с гарантирането на сигурността във финансовата система ЕС и предметът, върху който се въздейства, са разпределението и употребата на средства от фондовете на финансовата система на ЕС.***

Преценките са, че се касае до неправилно регулиране на обществените отношения във връзка с употребата на средства от фондовете на ЕС извън пределите на действие на НК.

В исторически план българското наказателно право се развива в две основни направления:

1. Унификация на българското наказателно право с европейското наказателно право.

2. Следване на демократичните принципи на класическото наказателно право.

С първия Наказателен закон от 1896 г. българската държава възприема основните направления в наказателноправната доктрина на страни от Централна и Западна Европа като Франция, Италия и Германия.

През годините наказателното право в Република България е претърпяло редица промени, които се характеризират с класическата школа на руското наказателно право.

Към днешна дата на политико-икономическото развитие на държавата наказателното право на България е на прага да претърпи, от една страна, съществени изменения с оглед разширяването на неговото териториално действие и, от друга страна, еволюционно развитие с оглед прилагането му спрямо общностното право.

Проектът за Европейска конституция е в сила още през 1979 г. Впоследствие страните - членки на ЕС, развиват тенденциите в общностното право към създаване на Европейски граждански кодекс. Успоредно с това Европейският съюз, провеждайки своята политика, публикува редица конвенции и регламенти, с които урежда някои наказателноправни въпроси за страните

членки, имащи пряко отношение към правилното функциониране на Европейския съюз.

Европейският съюз отчита факта, че за провеждането на своите политики в страните членки е нужно да защити тези политики от престъпни посегателства. В тази насока той регламентира част от престъпленията, като ги въздига като престъпления против политиката на Европейския съюз. Много от тях вече са уредени в общностното право (корупция, пране на пари, финансиране на тероризъм, злоупотреба с финансови средства на Европейския съюз и др.).

Българската държава се задължава по силата на ДЕС да унифицира своето наказателно законодателство в този аспект. Съставите на престъпленията, визирани в глава трета на този труд, показват именно това унифициране, вследствие на което българското наказателно право става част от европейското наказателно право, не само заради основните тенденции, от които то се влияе, но и заради това, че са налице практически приложения на българското наказателно право в европейски мащаб.

Ето защо считам, че развитието на наказателното право в тази насока е бъдещето на наказателноправната политика на Европейския съюз. Постепенно Съюзът създава практика в регламентирането на някои престъпни посегателства като международни с международен елемент, разширявайки възможните обект, субект и предмет на престъплението. Това предполага, че в близко бъдеще може да се стигне до създаването на единен Европейски наказателен кодекс, който да има за обект на защита от престъпни посегателства, всички обществени отношения, възникващи в Европейския съюз. Тези въпроси бяха уредени в първоначален вид чрез Конституцията на ЕС, която бе отхвърлена от жителите на европейските държави на основание запазване на националната индентичност.

След краткия исторически преглед става ясно, че българската наказателноправна доктрина е съобразена в исторически план с европейската школа.

Към днешна дата нещата стоят по-различно за наказателноправната юриспруденция, говорим за наднационалния контрол от страна на ЕС, регламентирани състави от ЕС и задължението за тяхното въвеждане. Това са само част от причините, поради които е належащо динамично действие при изменението на законодателството. Предложения с оглед правоприлагането могат да се изразят в следното:

1. Определяне на систематично място на съставите на престъпления. Предвиждане на определяне в самостоятелна глава непосредствено след глава седма в НК.

2. Предвиждане на непредпазливи деяния в съставите на престъпления, защитаващи от престъпни посегателства финансовата система на ЕС. Във връзка с това се опитвам да предложа състав на престъпление, който може да се прибави към престъплението по чл. 248а НК. А именно: ***"Който предос-***

*тави неверни данни или затаи сведения поради незнание или неинформираност, от което си действие е получил без правно основание финансиране от фондовете на ЕС, се наказва с глоба двоен размер от неправомерно полученото финансиране."* Съставът не предвижда тежко наказание - по-скоро има превантивен характер с оглед по-строга финансова дисциплина сред ползвателите на тези средства.

3. Предвиждане на по-леки и на по-тежки наказания.

4. Предвиждане на допълнителни квалифицирани състави най-вече с оглед субекта на престъплението и режима на усвояване.

Въпреки предложените промени е безспорен фактът, че българският законодател е уредил възможно най-доброто практическо приложение, съпоставяйки уредбата на другите законодателства в европейски мащаб.

### III. НАУЧНИ ПРИНОСИ НА ТРУДА

Дисертационният труд съдържа следните научни приноси:

1. За първи път в българската правна доктрина се изясняват цялостно и задълбочено основни въпроси, свързани с престъпления против финансовата система на Европейския съюз, представляващи предмет на изследването.

2. Проследени са основните криминогенни фактори и основните етапи в законодателното развитие на Европейския съюз във връзка с престъпленията против финансовата система на ЕС.

3. Направен е опит за изясняване на понятието "измама", използвано и дефинирано в чл. 1, ал. 1 от Конвенцията относно защита на финансовите интереси на Европейската общност, чрез използването на методи от българската наказателноправна наука за изследване на състава на престъплението.

4. Направен е опит също за определяне систематизацията на основните престъпни състави, защитаващи средствата от фондовете на Европейския съюз и средствата, предоставени на българската държава от Европейския съюз, уредени в Българския наказателен кодекс.

5. Направено е отграничение на престъпленията, засягащи финансовата система на Европейския съюз от другите видове престъпления, дефинирани като престъпления против финансовата система и престъпления против стопанството.

6. Направено е отграничение на престъпленията против финансовата система и от тези, които се извършват посредством използването на средствата за осъществяване на тези престъпления.

7. Направен е обстоен анализ на правната уредба на престъпленията, засягащи средствата от фондове на Европейския съюз и такива, предоставени на българската държава от Европейския съюз, като са изследвани подробно проблемите, свързани с приложението на НК по място.

8. Отразени са постиженията в уредбата на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз в наказателните кодекси на страните - членки на Европейския съюз.

9. Събрани и анализирани са всички съотносими към изследвания предмет първични и вторични актове на Европейския съюз, чието значение се свързва най-вече с международното хармонизиране на уредбата на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз.

10. Направени са редица конкретни предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на уредбата на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз:

а) предвиждане на легални дефиниции на използваните термини като "злоупотреба със средства от фондове на Европейския съюз", "субсидия",

"бенефициент", "средства от общия бюджет на Европейските общности", "понятието измама, засягащо финансовите интереси на Европейските общности", чието изясняване е ключово с оглед практическото приложение на съответните престъпни състави.

б) определяне на систематично място на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз в "Особената част" на Наказателния кодекс чрез използване на сравнително-правен анализ и наказателноправната уредба на този вид престъпления в различните европейски държави, с оглед специалния обект и предмет на посегателство на този вид деяния. По-логично е те да са разположени систематично в самостоятелна глава, намираща се непосредствено след глава седма "Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната система". По този начин ще се подчертае не само значимостта им в системата на престъпленията по Българското наказателно право, но ще се изтъкнат сложността и комплексността на техния обект и предмет.

11. Определяне на размера и вида на санкциите по начин, осигуряващ възможност за диференцирането на наказателната отговорност или засилването на наказателната репресия, когато съответната хипотеза разкрива висока степен на обществена опасност от тази по основния състав.

12. Изясняване на критерия за разграничаване на финансовите престъпления от финансовите нарушения.

13. Предвиждане в Наказателния кодекс на възможността да се отнема престъпният предмет в полза на държавата.

14. Дадено е определение за обект на престъплението, засягащо финансовата система на ЕС.

15. Дадено е определение за предмет на престъплението, разграничението му от обекта с оглед неговата специфика.

16. Направени са предложения *de lege ferenda* относно предвиждането на непредпазливи деяния от гледна точка на субекта на престъплението.

17. Направени са предложения за предвиждането на по-леки наказания с оглед разграничаването на престъпления от нарушения.

18. Отбелязано е приложението на института "Inter alia" спрямо прилагането на вече постановени присъди във връзка с тези престъпления.

19. Направени са редица предложения *de lege ferenda* за изменение на европейското законодателство, което ще позволи правилното правоприлагане на съставите на престъпления във всяка страна членка.

#### **IV. ПРАКТИЧЕСКО ЗНАЧЕНИЕ НА ТРУДА**

Изследването предоставя не само теоретична база за разбиране същността на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз и подпомагане процеса на подготовка и обучение на студенти по наказателно право, но също така има важна практическа стойност за практикуващите юристи с оглед представената чуждестранна наказателно-правна уредба и съдебна практика в тази област. Направените в хода на изследването изводи могат да послужат като основа за усъвършенстване на законодателството в разглежданата област на правна уредба.

Практическият принос на труда се изразява още и в това, че в него се систематизира достъпна литература на български, английски, френски и немски език в областта на изследваната материя.

## **V. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА**

1. Злоупотреби със средства от фондовете на Европейския съюз и средства от фондовете на Европейския съюз, предоставени на българската държава. Постановка и отражение в българското наказателно право, сборник от годишната конференция на катедра МИО, УНСС на тема "Интегриране на България в иновационното стопанство", 2009 г.
2. Нецелевото използване на средства от европейските фондове за развитие и тяхната наказателноправна защита според Българският наказателен кодекс, сп. "Икономически алтернативи" бр. 4/2010 г.
3. Европейската наказателноправна политика. Защита на финансовите интереси на общността, сборник, посветен на 20 години катедра "Политология" на УНСС, 2010 г.
4. Представянето на неверни сведения или затаяването на сведения по чл. 248а, ал. 2, ал. 3, ал. 5 НК, сборник от научно-практическа конференция на тема " Правни аспекти на икономическата криза", УНСС, 2010 г.
5. Хармонизацията на Европейските наказателни законодателства, сп. "Съвременно право" – юбилейно издание по случай 20-годишнината на списанието, 2011 г.
6. Някои процесуални въпроси относно наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз", бр. 1/2011 г. на електронно списание "Диалог", СА " Димитър Ценов", гр. Свищов.
7. Документна измама с предмет имущество от фондовете на Европейския съюз, сборник от юбилейна научна конференция по случай 20 години ЮФ на УНСС на тема "Българското общество и законодателство" приета за печат, 2011 г.