

Нецелевото използване на средства от европейските фондове за развитие и тяхната наказателноправна защита според Българския наказателен кодекс

ас. Стоян Стойков

УНСС, катедра „Наказателноправни науки“

Резюме: В настоящата статия се разглеждат злоупотребите с фондове на Европейския съюз (ЕС) и фондове, предоставени на българската държава от Европейския съюз.

Целта на статията е да се представят ясно и точно възможните субекти на злоупотреба със средства от фондовете на ЕС, да се дискутират и изяснят проблеми относно обекта и предмета на престъпни посегателства, както и мястото на наказателноправните норми в Наказателния кодекс (НК) по отношение на защитата и санкцията, приложими в случаи на злоупотребата с тези фондове.

Необходимостта от изследване на наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз и средствата от фондовете, предоставени на българската държава от Европейския съюз, е продиктувана от интеграционните процеси на Република България, като страна – членка на Общността.

Неправомерното използване на средства от фондовете на ЕС е важен проблем, включен в наказателните законодателства на всички страни – членки на Европейския съюз.

Подходът към проблема е двустранен както за злоупотребата с предоставени от Европейския съюз средства, така и с такива средства, предоставени на българската държава от Европейския съюз.

В хода на присъединителния процес на Република България към Европейския съюз се наложиха редица съществени икономически, политически, правни и социални проблеми в страната.

Тези промени в действителност залегнаха още в приемането на Конституцията на Република България¹ от 1991 г.

След подписването на европейското споразумение за асоцииране² (ЕСА) през 1993 г. Република България на практика пое по един важен и доста сложен път на интеграция с Общността, която се развива в продължение на близо половин век.

¹ Конституция на Република България 1991 г.

² ЕС Bull. 1993-6, 1013.

Споразумението влезе в сила на първи февруари 1995 г. и главната цел на страните по ЕСА беше разширяването относно икономическия растеж на бъдещата обединена Европа. През декември 1994 г. в Есен бе приета стратегия за подготовка на асоциираните страни от Централна и Източна Европа за членство в Европейския съюз, чиято цел беше да се започне последователно подготовка за интегриране на страните към ЕС.

Така на практика основен елемент в „стратегията от Есен“ е приетата „бяла книга“, която е със заглавие „Подготовка за асоциираните страни от Централна и Източна Европа за интеграция във вътрешния пазар на Европейския съюз“.

През следващата 1995 г. България подава молба за пълноправно членство в Европейския съюз по време на заседание на Европейския съвет в Магрид.

Съответно в отговор на молбата Европейската комисия изразява становище, в което препоръчва на българската държава, че във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз е необходимо да се извърши хармонизиране на законодателствата и икономическите параметри на страната спрямо законодателствата и икономиките на страните – членки на Европейския съюз.

Така на 18 декември 1995 г., се приема регламент на Съвета на Европа № 2988/95 за закрила на финансовите интереси на Европейските общности.

С молбата за членство в Европейския съюз и изразеното становище по нея българската държава поема нов път на икономическо, политическо и социално развитие.

Интеграционните процеси в българската държава спрямо Европейския съюз се основават на политиките на сближаване, които Съюзът определя като основна и важна стъпка по отношение на икономически, политически и социални параметри на страните членки.

През 1997 г. ЕК потвърждава³, че българската държава е на път да изпълни политическите критерии, но по отношение на напредъка при създаване на пазарна икономика капацитетът е ограничен от липсата на пазарна икономическа политика.

Основен пропуск на българското правителство е невъвеждането в националното му законодателство и неизпълняването на съществени елементи от правото и практиката на Общността, и най-вече тези, свързани с единния пазар.

Също така Европейската комисия отчита, че е необходимо българската държава да направи значителни усилия и инвестиции в областта на опазването на околната среда, транспорта, енергийния сектор, вътрешните работи, правосъдието и селското стопанство. Освен това е необходимо държавата да създаде административни структури, които са необходими за прилагане и изпълнение на цялата система на правото на Общността.

В правната теория и по-специално в материалното наказателно право се използват няколко способа на тълкуване на правните норми. Използвайки тези способности, следва да се опишат проблемите на злоупотребите с фондовете на Европейския съюз, както и със средствата от фондовете на ЕС, предоставени на българската държава.

³ Bull. 1997, Supp. 13.

Ключови думи: наказателноправна защита, икономически престъпления, измама, фалшиви, грешни или непълни изявления, нецелево, глъжностно лице, лишаване от права, наказателноотговорно лице.

JEL: K 14, K 33, K 41.

1. „Измамата“ според Конвенцията за защита финансовите интереси на Европейските общности

Наказателноправната защита на Европейските фондове за развитие е регламентирана в националните законодателства в резултат на ратифицирането на Конвенцията относно защита на финансовите интереси на Европейската общност.

За да се даде пълна представа за наказателноправната защита на Европейските фондове за развитие, е необходимо да се проследи хронологично правната регламентация и дефинирането на понятието „измама“⁴, засягащо финансовите интереси на Европейската Общност.

Чл. 1 от Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности регламентира следното понятие за „измама“:

Измама, засягаща финансовите интереси на Европейските общности, е всяко умишлено действие или бездействие:

- по отношение на разходи, свързани с използването или представянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води да злоупотреба или неправомер-

но теглене на средства от общия бюджет на Европейските общности или бюджети управлявани от ЕО, или от името на Европейските общности, укриване на информация в нарушение на конкретното задължение със същия резултат, използване на такива средства за различни цели от тези, за които те първоначално са били отпуснати;

- по отношение на приходи, свързани с използването или предоставянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до неправомерно намаляване на средствата от общия бюджет на Европейските общности или бюджетите, управлявани от, или от името на Европейските общности, укриването на информация в нарушение на конкретно задължение със същия ефект, злоупотреба на правомерно получена облага със същия ефект.

Разпоредбата на чл. 1 от Конвенцията дава широка дефиниция на понятието „измама“ засягащо 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 противправните деяния, описани в чл. 1 от Конвенцията. Чрез тях българският законодател се е опитал да достигне пряко или косвено до всеобща защита на обществените отношения, свързани с финансовата система на Общността.

Европейският законодател е регламентирал правонарушенията, свързани със злоупотребата със средства от структурните фондове като „измама“. Измамата като престъпление се среща във всички наказателни кодекси на страните – членки от Европейския съюз. В действителност в някои от страни-

⁴ Вж. относно обикновената измама Ненов, ИВ., Наказателно право, Особена част т. I, с. 223/224., Наказателно право, Особена част, МВР, т. I, с. 141/142.

те (Германия, Австрия и други) измамата е регламентирана във връзка с използването на средства от фондовете на Европейската общност. Тези средства са определени в наказателните състави на съответните наказателни кодекси като „субсидии“.

Европейският законодател е приел понятието „измама“ и го е въздигнал в престъпление с оглед настъпването на конкретния престъпен резултат. Европейският законодател регламентира, че вследствие на посочените изпълнителни деяния в чл. 1 от Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейската общност от страна на дееца, той би достигнал, набавяйки за себе си или за друго лице, имотна облага. Възможните деяния, посочени в чл. 1 ал. 1 от Конвенцията за защита на финансовата система на Европейския съюз, са изчерпателно изброени и са съобразени изключително с процедурните правила по усвояването на средства от структурните фондове на Европейския съюз. Поради тази причина европейският законодател е приложил законодателна техника с цел по-бързо ефективно транспониране на Конвенцията в съответните наказателни законодателства на страните членки, като е унифицирал понятието „измама“, посочвайки изрично необходимите действия или бездействия, извършени от страна на дееца.

Използвайки понятието „измама“, европейският законодател търси всеобхватна и пълна защита на своята финансова система. Конвенцията относно защитата на финансовите интереси на ЕС и последващите два регламента (Регламент ЕО 1073 1999 година и Регламент на ЕС 2175 от 1996 година) ясно очертават волята на европейския законодател, че страните членки трябва да направят всичко възможно, за да приемат текстове във своите наказателни закони или да създадат специални закони, които да

гарантират правилната употреба на средства от фондовете на Европейския съюз с цел пълната реализация на политиките на Европейската общност.

2. Правна уредба на наказателно-правната защита на средства от фондовете на Европейския съюз в Българския наказателен кодекс

Българският законодател по силата на чл. 280 от Договора за Европейската общност, Конвенцията относно защитата на финансовата система на Европейския съюз – 1995 година и Регламента „ПИФ“ – 1999 година се задължава да приеме в Наказателния си кодекс състави на престъпления, които да защитават от престъпни посегателства предстоящото усвояване на средства от предприєдинителните и структурните фондове на Европейския съюз във връзка с бъдещото ѝ членство. Така българският законодател предприема редица мерки за транспонирането на Конвенцията в националното законодателство.

С Държавен вестник брой 92 от 2002 година България приема текст в Наказателния си кодекс в раздел III – „Присвоявания“, чл. 202 ал. 2 т. 3 от НК. В същия брой на „Държавен вестник“ е регламентирана „Документната измама“, чл. 212 ал. 3 от НК.

През 2005 година с Държавен вестник бр. 24 законодателят приема текста по чл. 254 б, като го поставя систематично в глава VII „Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната система“.

Последното изменение на Наказателния кодекс във връзка с наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз е от 2006 година, обнародвано

от Държавен вестник бр. 75 в чл. 248 а ал. 2 в раздел IV „Престъпления против паричната и кредитната система“.

По този начин Българския законодател урежда наказателноправната защита на средства от фондовете на Европейския съюз, регламентирайки ги в отделни състави в различни глави от Наказателния кодекс.

Българският законодател не е възприел законодателната техника на систематизиране на Наказателния кодекс и не е отредил отделна глава, която да урежда защитата на финансовата система на Европейския съюз. Тук следва да се направи изводът, че възприемането на тази законодателна техника е вследствие на това, че по време на приемането на текстовете в Наказателния кодекс българската държава все още не е пълноправен член на Европейския съюз. Не е счела за необходимо да публикува в своя Наказателен закон в самостоятелна глава престъпления, които засягат финансовата система на Европейския съюз.

От 01.01.2007 година българската държава е пълноправен член на Европейския съюз и като такъв тя следва да ползва средства от фондовете на Европейския съюз с цел изпълнение на политиките на Съюза.

Структурните фондове са само част от финансовата система на Европейския съюз. Във финансовата му система влизат: общ бюджет, обща данъчна политика, обща митническа политика, вътрешен пазар и други по-малки звена, които в своята съвкупност определят финансовата система на ЕС. Следователно, за да се подходи към всеобхватна защита на финансовата система на Европейския съюз, българският законо-

дател следва да приеме и да въведе в своето Наказателно право текстове, които да дадат всеобхватна защита на финансовата система на Европейския съюз. Единственият вариант да се обхванат всички възможни посегателства върху финансовата система на ЕС, е да се обособи самостоятелна глава в Наказателния кодекс, която би следвало да бъде наречена: „Престъпления против финансовата система на Европейския съюз“. Смятам, че това трябва да се коригира **de lege ferenda**, на основата на роговия обект на посегателство – финансовата система като цяло. Подобна уредба съществува единствено в Румънския наказателен кодекс от 2009 година⁵, който в себе си обособява отделен раздел, чиито текстове изчерпателно дефинират защитата на финансовата система на Европейския съюз.

Регламентирайки по този начин престъпленията против финансовата система на Европейския съюз, Българският наказателен кодекс следва да премине в един нов етап на своето развитие, измествайки фокуса на териториалния принцип на действие на Българския наказателен закон извън границите на Република България. Според проф. Иван Ненов „Наказателноправните норми са създадени при определени обществено-исторически условия с определена обществена цел, те са правила за поведение, чиято задължителност не може да бъде ограничена в известни временни и пространствени граници“⁶.

От така изразеното становище създаването на отделна глава в Наказателния кодекс, в която да се регламентират престъпленията против финансовата система на Европейския съюз, не би следвало да съставлява проблем. Проф. Ненов изразява становище относно действието на наказателноправ-

⁵ Виж Румънския наказателен кодекс – 2009 г. Престъпления против финансовата система на Европейския съюз.

⁶ Ненов, ИВ., Наказателно право на РБ, Обща част, книга първа, с. 115-117.

ните норми, като то се обуславя от определени общественно-исторически условия, с определена обществена цел.

След асоциирането на България към Европейската общност българската държава започва нов етап в своето общественно-историческо развитие. Следователно са се породили условия с определена обществена цел. Това неминуемо води и до промяна на правилата за поведение с оглед защитата на обществените отношения.

Българската държава като част от Европейската общност, която цели глобализирането на европейските държави с оглед тяхната политическа и икономическа дейност, минава в нов етап на своето развитие, от което следва изводът, че промяната на общественно-историческите условия може да предшества и промяната на наказателната защита на тези условия. Финансовата система на Европейския съюз е следствие от промяната на тези политико-исторически условия. Тя е наднационална и същевременно може да се счита за национална. Това е така, защото сформиранието на финансовата система на Европейския съюз се базира на вземане на консолидирани решения от страните членки, както и тяхното финансово участие в общата финансова политика на ЕС. Следователно финансовото участие на страните членки в общата финансова система на Европейския съюз, в частност българската финансова система, следва да бъде прието, че чрез засягането на общата финансова система на ЕС се засяга и вътрешната финансова система на Република България.

Същевременно обаче двете системи трябва да се разглеждат от наказателното право като самостоятелни. Трябва да бъдат

разгледани като самостоятелен обект на престъплението. Това е така, защото, засягайки обекта на престъпление на финансовата система на Европейския съюз, се засягат значително по-широк кръг обществени отношения, излизайки извън границата на Република България.

Европейският съюз, макар и създаден вследствие на членство на различни държави от Континентална Европа, е самостоятелен субект на международното право. От друга страна, Българската държава, независимо от членството си в Европейския съюз, също е субект на международното право. Изхождайки от това, следва да се приеме, че финансовата система на Европейския съюз е съвсем отделна система от финансовата система на българската държава.

Изводът, който може да се наложи тук, е, че българския законодател в развитието на своето наказателно право следва да приеме наказателноправната защита на финансовата система на Европейския съюз като част от вътрешното наказателно право и следователно да ѝ отреди собствено място в системата на особената част на Наказателния кодекс. По този начин смятам, че ще се даде една по-пълна и всеобхватна защита на обществените отношения, свързани с финансовата система на Европейския съюз. Така ще бъде определен родовият обект на престъплението, който в случая е финансовата система на Европейския съюз.

Според проф. Иван Ненов относно родовия обект (груповия обект): *„Понятие за категорията, защитени от съответните наказателни норми обществени отношения, които дадени престъпления засягат и които именно определят характера на последните като такива от определен вид“*⁷.

⁷ Ненов, ИВ., Наказателно право на РБ, Обща част, книга първа, с. 224.

Изразеното становище цели ясното определяне на понятието за групов обект – престъпленията против финансовата система на Европейския съюз, заемайки своето място в отделна глава от Наказателния кодекс, ясно ще очертае възможните престъпни посегателства върху обществените отношения, свързани първо с финансовата система на Европейския съюз и след това ще се конкретизират върху определени части от финансовата система на Европейския съюз.

Друго становище относно определяне на обекта на престъпленията, изразено от проф. И. Ненов цитира **Никифоров** „Обектът определя не само общественно-политическото значение на престъплението, но и неговото общественно съдържание, форма и структура“⁸. Оттук следва да се направи изводът, че независимо от общественно-политическото значение на възможното престъпно посегателство спрямо финансовата система на Европейския съюз, което е общоизвестно за възможните щети, нанесени вследствие на посегателство върху финансовата система на Европейския съюз, обектът на престъплението, респективно обектът на престъплението на финансовата система на ЕС, следва да определи съдържанието, формата и структурата на съответните наказателноправни норми, които впоследствие да защитят непосредствения обект – конкретното общественно отношение.

И тук разгледахме въпроса относно възможността престъпленията, засягащи финансовата система на Европейския съюз, да се обособят в отделна глава от НК. Считам, че това не би било пречка, дори би трябвало с оглед обекта на престъплението това да бъде регламентирано в Българския наказателен кодекс. Не трябва законодателят да приема финансовата система на Европейския съюз извън пре-

делите на действие на Наказателния кодекс и да защитава само отделни части от финансовата система на ЕС. Не би следвало да съществува пречка престъпленията против финансовата система на Европейския съюз да се обособят като отделна самостоятелна глава с рогов обект на престъпни посегателства – онези обществени отношения, свързани с финансовата система на Европейския съюз.

3. Използването не по предназначение на получени финансови средства от фондове на Европейския съюз или предоставени такива на българската държава (254 б от НК)

Основния текст, който регламентира наказателноправната защита на финансовата система на Европейския съюз, следва да се приеме чл. 254 б от Наказателния кодекс. Единствено той е публикуван в глава седма „Престъпления против данъчната, финансовата и осигурителната система“. Груповият обект тук са обществените отношения, свързани с финансовата система. Следва да се приеме, че съставът по чл. 254 б от НК има за цел да защити онези обществени отношения, свързани с финансовата система, в частност текстът защитава онези обществени отношения, свързани с правилното разходване на средствата от фондовете на Европейския съюз или от средства от фондовете на Европейския съюз, предоставени на българската държава, които са негов непосредствен обект.

Съставът е изразен по следният начин: „Който използва не по предназначение получените финансови средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, се наказва с лишаване от свобода до пет години“.

⁸ Ненов, ИВ., цит. Наказателно право на РБ, Обща част, книга първа, с. 225.

Българското наказателно право не за първи път си служи със състав на престъплението, който урежда „нецелевата употреба на обществени средства“. Подобен състав е съществувал в **чл. 114 от Наказателния закон от 1956 г., който гласи:** „Употреба на обществени средства за цел, за която те не са предназначени“.

Използването на „предназначението“ на обществените средства в рамките на финансовата система на Европейския съюз е определено в договорите за Европейския съюз съгласно провеждането на неговите политики и с оглед задачите, които Европейският съюз си е поставил дългосрочно.

В състава по чл. 114 от Наказателния закон се говори за „обществени средства“, които „обществени средства“ към момента можем да посочим и средствата от фондовете на Европейския съюз. Ето защо „целта, за която обществените средства са предназначени“ – това е по начало цел, установена в политиката на Европейския съюз и съобразена с тази политика. Политиката се базира на изграждането на план. Тя е за определен срок от време и с определена цел. В този план (План 2000) е посочена целта и следователно времето, в което следва да се употребят тези средства.

Проф. Ненов И. изразява следното мнение: *„Нецелевата употреба на обществени средства следователно представлява една по начало противопланова тяхна употреба“*⁹. Всъщност и сегашният чл. 254 б от НК засяга този план с нецелева употреба на средствата от фондовете на Европейския съюз. При тяхната употреба не по предназначение следва да не се изпълни планът или политиката на Европейския съюз.

Престъпните прояви от този тип разкриват значителна обществена опасност. От-

клоняването на средства от фондовете на Европейския съюз от тяхното предназначение съществено противоречи на принципите и политиките на Европейския съюз.

Престъплението по чл. 254 б от НК е свързано с определена употреба на средства (парични) от фондовете на Европейския съюз.

Непосредственият обект на престъпно посегателство ще бъдат обществените отношения, в рамките на които се гарантира законосъобразното и правилното разходване на средствата, получени при финансиране от фондове, принадлежащи на Европейския съюз, или такива, предоставени от него на българската държава.

Обществените отношения, които биха били засегнати, ще бъдат онези, които ще са налице при сформирването, разпределянето на фондовете, както и при усвояването на самите средства от тях.

Относно определянето на предмета става дума за две категории имуществва, финансови средства, парични средства, средства от фондовете на Европейския съюз и такива, предоставени на българската държава от Европейския съюз.

Тук отново стои въпросът, че е необходимо да се решава за всеки отделен случай предметът на престъплението, зависи на кого той е принадлежал.

Така написан в закона, съставът на престъплението позволява да се тълкува предметът на престъплението в по-широк и в по-тесен смисъл.

В широкия смисъл на думата, тълкувайки предмета на престъплението, би означаваше

⁹ Ненов, Ив., Престъпления против социалистическото стопанство, БАН, С., 1953, с. 114.

ло, че тези средства могат да бъдат получавани както от крайните бенефициенти по програмата, така и от изпълнителните агенции, разпоредители с имуществото¹⁰.

Предмет на престъплението са всякакви парични средства от фондовете на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава. Считам, че предметът на престъплението тук е специален по отношение на средствата от фондовете на Европейския съюз. Въпреки че и в двете му форми предметът, изразен в парични средства, има една-единствена цел – подпомагане за правилното функциониране и развитие на българската държава с оглед изпълнението на политиката на Европейския съюз.

Разделяйки предмета на средства от фондовете на Европейския съюз и на такива, предоставени на българската държава от ЕС, смятам, че по отношение на средства от фондовете на Европейския съюз предметът на престъплението е специфичен. Спецификата се изразява в това, че средствата от фондовете на Европейския съюз се намират извън пределите на българската държава. Те се формират на различни икономически принципи, като средствата, постъпили в тях, са в резултат на една обща икономическа политика на страните членки. По този начин въздействието върху предмета следва да засегне не само българския гражданин, но и гражданите на Европейския съюз¹¹.

Изпълнителното деяние се осъществява в две форми на разпореждане с вече получени парични средства от фондовете на Европейския съюз. Първата е използването не по

предназначение на средства от фондовете на Европейския съюз, а втората е използването не по предназначение на средства от фондовете, предоставени на българската държава от Европейския съюз, когато тези средства са отпуснати с някаква цел.

Проф. Румен Владимиров: *„Изпълнителното деяние се осъществява в две форми на разпореждане с налични парични средства – нецелево разпореждане с такива средства, когато са отпуснати целево“*¹².

При всяка конкретна програма за усвояването на тези средства се изисква текущ отчет относно използването им. Съгласно изискванията за усвояването на средствата предварително трябва да е одобрен план за техния разход и съответно разпореждането за усвояването да се удостоверява с акт.

Всяко действие от страна на бенефициента в нарушение на плана за усвояване на средствата ще се счита за нецелево използване, въпреки че средствата могат да бъдат използвани за осъществяването на проекта като цяло. Тук законодателят, разбира се, визира и това разпореждане с фондове на Европейския съюз, което е извън договореното предназначение¹³.

Изпълнителното деяние на престъплението се изразява в две форми на разпореждане с вече получени средства от фондове на Европейския съюз:

- Използване не по предназначение на средства от фондове на Европейския съюз. То следва да се изрази в нецелевата употреба, за която те са планирани от страна на Ев-

¹⁰ Вж. Методика на разследване на престъпленията на злоупотребите със средства от фондовете на ЕС, „Прозрачност без граници“, 2009, С., с. 17.

¹¹ Матисен, Европейско право, изд. „Сиела“, глава четиринадесета, с. 360.

¹² Владимиров., Р., Защита на финансово-гандьната система от правонарушения, с. 167.

¹³ Решение № 309 от 09.10.2009 г. по НД № 331/2009 на ВКС.

ропейския съюз. Касае се следователно до една противоположна ръководна проява на длъжностното лице, което притежава функцията да дава едно или друго направление на тези средства, да нарежда използването им в една или друга насока, а не до фактическото използване и влагане на тези средства според тяхното предназначение.

- Използването на средства от фондовете на Европейския съюз в оказания смисъл на тяхното управление за използване, за да бъде правилно от юридическа гледна точка, трябва да бъде съобразено с целта, за която те са предназначени. Всяка друга употреба, за постигане на друга някаква цел, представлява неправомерно действие, осъществяване на престъпление.

Престъплението по чл. 254 б ал. 1 и ал. 2 от НК е свързано от обективна страна с наличието на една определена, обективно дадена цел, поставена на средства от фондовете на Европейския съюз и обвързваща субекта на престъплението и употребата на тези средства противно на така дадената цел.

Констатацията за извършено престъпление по този текст следователно е неразривно свързана с установяването на онази цел, за която употребените обществени средства са били предназначени. Това установяване ще се извърши на базата на насоките на съответната програма и на предварително зададените дейности по усвояването на тези средства от страна на бенефициента.

Във връзка с размера на отклонените средства от фондовете на Европейския съюз трябва да се отбележи, че законът не поставя изискване за предназначението за определена цел средства да бъдат изцяло употребени в друга насока. Престъплението е налице и тогава, когато се касае до една частична употреба не по предназначение на тези средства.

От друга страна, тъй като законът говори за „използване“, следва, че само нареждането да се предприеме такава дейност, което не е осъществено, или осъществяването на което е започнало, няма да бъде достатъчно за осъществяване състава на престъплението. С други думи, изпълнението на престъплението започва от момента, когато в резултат на нареждането, дадено от съответното длъжностно лице, започне фактическата употреба на средства от фондовете на Европейския съюз в насока, несъобразена с целта, за която те са предназначени. От тази гледна точка нареждането представлява необходим предварителен момент, предхождащ осъществяването на състава, което се извършва с употребяването на тези средства съобразно тяхното нареждане.

Нецеловото използване на средства от фондовете на Европейския съюз може да бъде по отношение само на разходи. По отношение на приходи бенефициентът по договора може да поиска усвояването на повече средства от тези, които са нужни за осъществяването на целта. Следователно те ще му бъдат отпуснати след представянето на необходимите за това документи. Тук обаче той ще осъществи състава на престъплението по чл. 248 а ал. 3 от НК или чл. 212 ал. 2 т. 3 от НК. От това следва, че престъплението по чл. 254 б от НК ще бъде довършено в момента на незаконния разпоредителен акт със средствата. Това се потвърждава и от това, че в състава не се визира настъпването на обществено опасни последици, вследствие на което престъплението е безрезултантно.

По чл. 254 б ал. 2 от НК използването на не по предназначение на средства от фондовете на Европейския съюз не следва те да напускат съответно организацията, която е свързана с длъжностното лице, и да отидат в полза на дееца (длъжностно лице) или друго

физическо или юридическо лице. В случай че това пренасочване се осъществи в полза на друго лице, тогава ще се осъществи съставът на квалифицирано длъжностно присвояване¹⁴ по чл. 202 ал. 2 т. 3 от НК.

Субект на престъплението по ал. 1 може да бъде всяко наказателноотговорно лице, но за да бъде субект това лице, трябва да е във връзка с използването на тези средства, те да му бъдат предоставени от Европейския съюз или предоставени такива от Европейския съюз на българската държава. Съставът на престъплението по чл. 254 б ал. 2 от НК регламентира, че субект на престъплението може да бъде и длъжностно лице. В случая тук длъжностното лице при употребата на фондове от Европейския съюз може да бъде лице както с разпоредителни, така и с изпълнителни правомощия, тъй като средствата от фондовете на Европейския съюз са предназначени за употреба не само от физически лица, но и от юридически, както и от държавни и обществени организации и неправителствени организации, които се ръководят именно от тези длъжностни лица.

Разпоредителните правомощия от страна на длъжностното лице са такива по смисъла на чл. 254 б ал. 2 от НК, тъй като те са по отношение на бенефициента на тези средства.

Относно изпълнителните правомощия на длъжностното лице съставът на чл. 254 б ал. 1 от НК следва да се вземе предвид, че субект на престъплението може да бъде всяко наказателноотговорно лице, но и длъжностно такова, което, представлявайки своята структура и ключвайки договори за използването на такива средства от името на ръководеното от него юридическо лице, се разпореди с тях вследствие на изпълнението не по предназначение. Използва ги с различна цел

от тази, за която са били предоставени от Европейския съюз или от българската държава, като представител на Европейския съюз.

Тук се касае не просто за лица, които работят с тези средства, а за такива, които дават и са овластени да дават едно или друго направление на тези средства в процеса на тяхното усвояване.

Относно лицата по чл. 254 б ал. 1 от НК те са строго регламентирани с оглед на това, че Европейската комисия изрично публикува кои лица могат да кандидатстват за тези средства и след като бъдат одобрени, те да се разпореждат с тях. Така на практика длъжностните лица, които са кандидатствали за усвояването на тези средства, чрез упражняването от тях юридическо лице следва да се квалифицират като длъжностни лица с изпълнителни правомощия или разпоредителни такива само по отношение на своите средства, които са им били предоставени не за управление, а за употреба.

Въпросът относно изясняването на субекта на престъплението е от изключителна важност, за да може да се разграничи нецелевата употреба с бюджетни средства на Европейския съюз от длъжностните присвоявания по чл. 201 от НК. Въпросите относно възможните субекти, различни от тези, които се ползват от своите качества с оглед заетостта си, не стои под съмнение.

Съгласно политиките на Европейския съюз страни по договорите за усвояване на тези средства могат да бъдат всякакви лица било то физически, или юридически, които следва да отговарят на определени критерии. Тук обаче стои спорен въпросът относно длъжностните лица, до каква степен те могат да използват нецелево тези средства. Дали

¹⁴ Гергинов, Ан., Наказателно право, Особена част, с. 237.

престъплението не следва да се квалифицира като „длъжностно присвояване“, независимо че деецът от категорията длъжностни лица не ги задържа за себе си, а се разпорежда с тях неправомерно по отношение на трети лица.

Проф. Димитър Михайлов изразява становище: *„Неправомерното разпореждане с бюджетни и други средства следва да се характеризира като общо длъжностно престъпление“*¹⁵. Това становище може да бъде прието и в голяма степен то дава пълна наказателноправна защита на бюджетните и други средства. Но в случая проф. Д. Михайлов предлага систематичното място на неправомерното разпореждане с бюджетни средства от длъжностно лице да се уреди като престъпление по служба.

Това становище не е споделено в наказателноправната теория, като в становището, изразено от проф. Р. Владимиров, се казва: *„Трудно е да се подкрепи това предложение (неправомерното поведение на дееца да се квалифицира като престъпление по служба), още повече соченият аргумент е крайно недостатъчен и с него може да се обосновава заличаването в Наказателния кодекс на всяко специално длъжностно престъпление“*¹⁶.

Изразеното становище от проф. Р. Владимиров следва да се приеме за правилно с оглед възможността длъжностното лице да изпълнява своите изпълнителни правомощия по отношение на приходите и разходите на средствата от Европейския съюз, чиито правомощия мога да не бъдат във връзка с неговата служба.

Субектът на престъплението по чл. 254 б ал. 1 от НК ще е всяко наказателноотговорно лице, което има отношение относно раз-

пореждането със средства от фондовете на Европейския съюз.

По програмите за усвояване на фондовете на Европейския съюз в повечето случаи се изисква екип от специалисти, които да осъществяват целта, за която са отпуснати средствата. Но в конкретния случай наказателноотговорното лице ще бъде онова лице, което има право да използва и да се разпорежда нецелево с тези средства.

Субект на престъплението по чл. 254 б ал. 2 от НК, който е квалифициран спрямо основния състав по ал. 1, е длъжностното лице. Тук длъжностното лице може да бъде както представител на държавното учреждение от публичния сектор, така и лице, което е назначено да управлява чуждо имущество в частния сектор. Това лице трябва да притежава разпоредителни правомощия по отношение на средствата от еврофондовете, предадени на бенефициента.

Законът говори, че субект на престъплението по ал. 1 може да бъде всяко наказателноотговорно лице, което обаче следва да използва не по предназначение получени вече финансови средства от фондове на Европейския съюз. Следва да се изясни възможният кръг лица, които, първо, могат да получат тези средства, и второ, могат да ги използват.

Получаването на тези средства става при определена процедура, предварително публикувана от Европейския съюз, когато се касае за средства от фондове на Европейския съюз, и от разпоредителни агенции или министерства, когато се касае за предоставени средства от фондове на Европейския съюз на българската държава. Всеки, който отго-

¹⁵ Михайлов, Д., Нови положения в Особената част на Наказателния кодекс, с. 161.

¹⁶ Владимиров, Р., Защита на финансово-длъжностната система от правонарушения, НБУ, изд. „Феня“, С., 2005, с. 166.

Варя на посочените критерии от страна на Европейския съюз за усвояването на тези средства, може да подаде документи, след което бива одобрен за получаване на такива средства.

Много често бенефициент по различните програми следва да бъде регистрирано юридическо лице по смисъла на Търговския закон. За получаването на тези средства това юридическо лице следва да отговаря на различни критерии, предварително зададени директно от Европейския съюз или от разпоредителната агенция на тези средства, предварително отпуснати ѝ от Европейския съюз с тази цел.

Условията, на които трябва да отговарят юридическите лица, са различни по различните програми, но тъй като субект на престъплението по Българското наказателно право може да бъде само физическо лице, наказателната отговорност следва да се търси от представляващия или управляващия съответното юридическото лице.

Така записан, текстът в разпоредбата на чл. 254 б от НК следва да се възприема, че при евентуално използване на средства от фондове на Европейския съюз, различни от целта, за която са предназначени, може да бъде лице, което е получило тези средства вследствие на предварително одобрение от органа, овластен с разпореждането им. Тук законът не е достатъчно прецизен с оглед възможния субект на престъплението. Вземайки предвид реда и начина за получаване на такива средства, не можем да прецизираме, а и не би следвало, че субект на престъплението може да бъде онова лице, което няма пряко отношение със сключения договор между съответния разпоредител на средствата, предоставени от фондове на Европейския съюз или предоставени от

Европейския съюз на българската държава чрез акредитираните агенции.

Невъзможно е получаване на средства от фондове на Европейския съюз от физически лица, необходимо е те да бъдат регистрирани като потенциални бенефициенти чрез своите дружества или организации, които те представляват. Така на практика субект на престъплението по чл. 254 б ал. 1 от НК следва да бъде лице, което, първо, е получило финансови средства от фондовете на Европейския съюз, и второ, да се разпорежи за тяхното използване не по предназначение. Така разпореждането с тези средства може да бъде направено само от лицето, което е получило тези средства, а такова лице съгласно изискванията за кандидати за тези средства може да бъде ръководителят на съответната организация или овластено от него лице.

Ето защо относно субекта на престъплението съставът по чл. 254 б ал. 1 от НК не е прецизен и следва да се приеме, че субект на престъплението може да бъде само получателят и разпоредителят на тези средства, което пък от своя страна следва да се приеме, че този субект на престъплението има всички качества на длъжностното лице по смисъла на чл. 93 т. 1 а и б от НК.

Именно длъжностното лице е визирано в ал. 2 на чл. 254 б от НК. По отношение на длъжностните лица в качеството им на субект на престъплението следва да се разбират не лица, които просто работят с тези средства, използват ги в своята непосредствена дейност, а такива, които дават и са овластени да дават едно или друго направление на тези средства в процеса на тяхното използване.

В случай, в който длъжностното лице извърши разпореждане и друго лице осъществява разпореждането, между тях на възниква съу-

частие. Те ще отговарят за извършителство към престъпление. Смятам, че не би следвало да се говори за съучастие, защото всеки от тях извършва престъпление по смисъла на чл. 254 б ал. 1 и ал. 2 от НК. За да е налице съучастие, ще е наложително да се изрази пог формите, посочени в чл. 20 от НК, тъй като в случай, че е налице първо нецелево разпореждане от страна на длъжностното лице, като първоразпоредител, то следва да носи наказателна отговорност по чл. 254 б ал. 2 от НК. Спорен стои въпросът относно лице, което не е в качеството си на длъжностно лице, а се разпорежда със средства от бюджета на Европейския съюз или предоставени такива на българската държава от Европейския съюз. Възможно ли е такава разпореждане? Според мен не следва да е възможно:

1. Лице, което употребява такива средства, съгласно документацията за усвояването им то трябва да е разпоредител или в редки случаи изпълнител на разпореждане от страна на длъжностно лице.
2. Относно контрола на тези средства са предвидени различни начини, чрез които се разпореждат плащанията на тези средства, не е възможно да се плащат или разпореждат средства без изричното разрешение на лице, овластено да извършва тези разходи.

Въвеждането на състава на чл. 254 б от НК е продиктувано от волята на европейския законодател с оглед защитата на финансовата система на Европейския съюз вследствие на използване на средства от фондовете на Европейския съюз.

Конвенцията относно защитата на финансовата система на ЕС урежда възможните престъпни посегателства като умишлени.

От субективна страна престъплението е уредено като умишлено и по основния чл. 254 б ал. 1 от НК и по квалифицирания

състав по чл. 254 б ал. 2 от НК. Престъплението ще бъде осъществено само при форма на вината пряк умисъл. За да бъде държано наказателноотговорно, лицето или длъжностното лице трябва да съзнава всички обективни признаци на състава и да иска или да допуска използването не по предназначение на тези средства. Липсата на представи относно който и да било признак на състава изключва умисълът, следователно и наказателната отговорност.

Законодателят е предвидил наказания по основния състав по ал. 1 – лишаване от свобода до пет години, и по квалифицирания състав по ал. 2 – лишаване от свобода до шест години, като съдът може да лиши виновния от права по чл. 37 ал. 1 т. 6 и т. 7 от НК.

В заключение може да се направи следният обобщен извод, че режимът на използването на средствата от фондовете на Европейския съюз е изграден върху редица административни и финансово-правни действия, насочени към обезпечаването и използването на тези средства. С оглед на това при всеки случай на разглеждане на престъпление от този вид пред правоохранителните органи стои задачата да се изясни обстановката и по-дълбоките причини, които са направили възможно неговото осъществяване.

Основният състав на предвиденото в чл. 254 б от НК престъпление се изразява в употреба на средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава за цел, за която те не са предназначени.

Всъщност предназначението на средствата от тези фондове е дългосрочно планирано от страна на Европейския съюз. Тази практика, възприета и наложена от Европейския съюз, е с оглед тяхното предназначение, оп-

ределено от план, който цели постигането на политиките на Европейския съюз и поставените задачи по тях.

Ето защо „целта“, за която тези средства са предназначени, поначало е цел, установена от предварително изготвен план и приет от всички държави – членки на Европейския съюз. Така формулирано в състава следва да се счита, че използването на тези средства не по предназначение всъщност е нецелева употреба на средства от фондове на Европейския съюз, следователно поначало представлява една противопланова тяхна употреба. Поради това престъплението по чл. 254 б от НК по своето естество е свързано с непосредствено нарушаване на плана за усвояване на тези средства в Европейския съюз.

Прояви от този род разкриват значителна обществена опасност. Отклоняването на средства от фондовете на Европейския съюз и използването им не по предназначение противоречи на политиката на Европейския съюз, то осуетява планираните задачи и въобще компрометира политиката на Европейския съюз, както и нейното осъществяване.

Ето защо борбата срещу тази категория обществено опасни деяния е борба за утвърждаване на строга финансова дисциплина в рамките на Съвета на Европейския съюз. За постигане на тази цел Европейският съюз създаде през 1995 г. Конвенция относно финансовата защита на Европейските общности, като същата Конвенция задължи държавите членки и бъдещите такива да въведат в националните си законодателства нормативни актове или текстове в нормативните актове, които да гарантират наказателноправната защита на средствата от фондовете на Европейския съюз.

Българската държава, като страна по Конвенцията, я ратифицира, вследствие на което въведе именно този текст на чл. 254 б от НК, който е основен състав за защита от престъпни посегателства срещу финансовата система на Европейския съюз. Разбира се, българската държава предприе и приемането на редица нормативни актове, постановления на Министерския съвет, както и изменение в други нормативни и поднормативни актове с цел организиране и осъществяване на ефикасен контрол на тези средства. **ИА**