

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

Институт за държавата и правото

Александър Щелиянов Щерионов

СЪЩНОСТ, СПЕЦИФИКА И ПРАВНА УРЕДБА НА ЗАЩИТАТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Автореферат

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“

Докторска програма „Международно право и международни отношения“

Научна област 3. Социални, стопански и правни науки

професионално направление 3.6. Право, област на висше образование

Научен ръководител: проф. д-р Ирена Илиева

Гр. София

2026 г.

Докторантът е зачислен със Заповед РД-09-71/13.07.2022 г. на директора на ИДП при БАН в задочна форма на обучение по докторска програма *„Международно право и международни отношения“* от научна област 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, област на висше образование

Темата на дисертационния труд е *„Същност, специфика и правна уредба на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз“* с научен ръководител проф. д-р Ирена Илиева.

Със Заповед № РД-09-60/07.05.2026 г. на директора на ИДП при БАН докторантът е отчислен с право на защита, считано от 29.04.2026 г. Трудът е обсъден и насрочен за публична защита на заседание на секция „Международноправни науки“ в ИДП при БАН на 21.04.2026 г.

На основание Заповед № РД-09-61/07.05.2026 г. на директора на ИДП при БАМ е утвърден състав на научното жури и е определена дата за провеждане на открито заседание на дисертационния труд.

Вътрешни членове на научното жури:

Доц. д-р Паунита Михайлова Петрова

Доц. д-р Тони Атанасов Димов

Резервен член: доц. д-р Тодор Борисов Кобуров

Външни членове:

проф. д.н. Надя Георгиева Бояджиева от Институт за балканистика с Център по тракология „Проф. Александър Фол“ при БАН

Проф. д.н. Габриела Белова Белова-Ганева от ЮЗУ „Неофит Рилски“ и

Проф. д.н. Живко Иванов Драганов от УНСС

Резервен член: доц. д-р Гергана Костадинова Гозанска от ПУ „Паисий Хилендарски“

На дата **10.07.2026 г.** ще бъде проведено открито заседание на научното жури за защита на дисертационния труд в заседателна зала на ИДП на адрес: гр. София, ул. „Сердика“ № 4 Дисертационния труд и материалите по защитата са на разположение в ИДП

при БАН на адрес: гр. София, ул. „Сердика“ № 4 и на интернет страницата на ИДП: www.ipn-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ

Актуалност на дисертационния труд.....5
Обект на изследването.....7
Предмет на изследване..... 7
Научно-изследователска хипотеза, цел и задачи на дисертационния труд…….. 8
Цел на изследването……8
Задачи на дисертационния труд…….8
Методология……..... 9
Граници и ограничения…….....14
Съдържание и структура на дисертационния труд 15
Научни и приложни приноси..... 24
Публикации на научни резултати по темата на дисертационния труд..... 26

Актуалността и значимост на дисертационния труд

Защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (ЗФИЕС) е една от най-комплексните, многопластови (намираща проявления в множество сфери както на национално, така и на наднационално ниво) и поливалентни (способна и предразположена към сформирането на свързаност с множество други различни по тип, структура и съдържание системи и елементи) сфери на европейските интеграционни процеси. Същевременно нейното научно изследване е значително по-слабо в сравнение с други мултидисциплинарни теми, като например тези, свързани с принципите на субсидиарност и върховенство на правото на ЕС, икономическата интеграция и вътрешния пазар, или въпросите, свързани с разширяването на европейското обединение. На пръв поглед, същината на изследваната в настоящия академичен труд тема може да изглежда предимно техническа, затворена в рамките на измамите с европейски средства, бюджетното сформиране и контрол, или правоохранителните действия и наказателното правораздаване. Подобно съждение е неправилно. Внимателното вглеждане в правната материя, която има пряко отношение към ЗФИЕС, и в процесите, относими към нейната еволюция, са показателни за значението и ролята, които тя има за цялостното развитие на обединението на Стария континент, бидейки многократно използвана като прийом за подчертаване на нуждата от задълбочаване на общоевропейските интеграционни процеси.

Дисертационният труд е изготвен в момент, когато значението на ЗФИЕС е по-осъзнато от всякога. Създаването на Европейската прокуратура[1] и приемането на Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 година относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза по наказателноправен ред[2] (PIF директивата) през 2017 г., заедно с въвеждането на механизъм за обвързване на бюджета на ЕС с принципа на върховенството на правото, през 2020 г.[3] разшириха правния и

[1] Европейката прокуратура учредена с приемането на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 283, 31.10.2017)

[2] ОВ L 198, 28.7.2017, p. 29–41.

[3] Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим за обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (ОВ L 433I, 22.12.2020, p. 1–10)

институционалния обхват на изследваната система на Съюза, надскачайки изначалната идея за приложното ѝ поле. Същевременно нововъведенията в европейската фискална политика, намиращи най-съществен израз в Механизма за възстановяване и устойчивост[4], умножават многократно рисковете, стоящи пред разходването на европейски средства. Тези тенденции са показателни за това, че ЗФИЕС не стои в периферията на европейската интеграционна реалност, а е конститутивен елемент на способността на Съюза да постига своите цели.

Въпреки това към момента на писане на дисертационния труд нито в международните, нито в националните научни среди се намира отговор на въпроса „Какво е защитата на финансовите интереси на Съюза?“. Терминът се използва широко в първичното и вторичното право на ЕС, в институционалните документи и доклади, както и в национални и наднационални съдебни актове. Независимо от това не съществува ясна, универсално приета дефиниция за неговото съдържание, а тенденциите са ЗФИЕС да се разглежда предимно едностранно – през призмата на наказателното или административното право, от гледната точка на определен сектор – финансова политика, земеделие, селско стопанство, енергетика и пр. Липсата на обща отправна точка за анализ на материята води до фрагментираност, която от своя страна предизвиква множество затруднения както за нейното теоретичното изследване, така и за функционалната ѝ приложимост, някои от които са:

1) Доктринална нехомогенност – различни правни сфери разглеждат ЗФИЕС посредством присъщите за тях принципи и постулати, като използват специфична терминология, без да е налице съгласуваност или приемственост между тях.

2) Несигурност в практиката – Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Европейската прокуратура, националните правоохранителни органи, финансовите контрольори, одиторите, административните структури, ангажирани с нередностите,

[4] Механизмът за възстановяване и устойчивост, въведен с приемането на Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост. МВУ бележи повратен момент в европейската фискална интеграция – за пръв път Съюзът емитира общ дълг, който впоследствие се разпределя посредством прякото управление на средства (чл. 62, пар. 1, б. а) от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509), като се стъпва на принципа „финансиране, което не е обвързано с разходите“.

засягащи общия бюджет – всички те осъществяват своите функции при липсата на единна, концептуална отправна точка.

3) Нормативна неопределеност – терминът „защита на финансовите интереси на ЕС“ е все по-силно политизиран и разговорен, докато неговата употреба намира все по-често приложение в нормативни документи на национално и наднационално ниво. Това води до разминаване в съдържанието, което му се придава.

4) Лингвистична „мъгла“ – мултилингвистичният характер Европейския съюз, който влияе на всяка една сфера на обединението и допълнително увеличава разминаванията, които се наблюдават в академичните и практическите среди, ангажирани със ЗФИЕС.

Липсата на единна концептуална рамка е повече от академичен вакуум. Тя възпрепятства ефективната трансгранична, междуинституционална и мултидисциплинарна координация, отслабва ясното разпределение на отговорностите и подкопава същината на ценностите, които ЗФИЕС цели да опази. Значимостта на настоящия труд се корени в приноса, който дисертацията има към запълването както на съществуващия академичен вакуум, така и на практическата нужда от систематизиране, дефиниране и онагледяване на някои от съвременните проблеми на ЗФИЕС.

Обект на изследването е системата за защита на финансовите интереси на Европейския съюз, нейните елементи, тяхната еволюция и взаимосвързаност, както и някои от функционалните ѝ проявления.

Предмет на изследването са процесите, фактите и обстоятелствата; нормативните документи; съдебната практика; аналитичната дейност, относима към материята, която намира израз в академични трудове, институционални предложения, доклади или изследвания, ненамерили реализиране, но имащи принос за развитието на материята; и всички други източници на информация, влияещи на еволюцията на защитата на финансовите интереси на ЕС.

Научноизследователска хипотеза

Авторът на възприема работната хипотеза, че ЗФИЕС е система на Европейския съюз, състояща се от взаимосвързани елементи, работещи за постигането на една обща цел/функция , която към настоящия момент е изследвана фрагментарно, поради което не са изяснени нейната същност и основни елементи, а в теорията и практиката липсва ясен отговор на въпроса „Какво е защитата на финансовите интереси на Европейския съюз?“

Цел

Амбициозната цел, към която се стреми изследването, е да систематизира защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, като по този начин да разкрие нейните същност и специфики. Централно място в този процес заема анализът на еволюцията на ЗФИЕС, на което се базира последвалото изграждане на доктринална дефиниция, чрез която да се предостави не просто формално лингвистично описание, а концептуален инструментариум за последващ анализ, развитие и адаптиране на тази ключова за Съюза система. По този начин да се предостави на изследователи, експерти и нормотворци отправна точка за тяхната дейност. На следващо място се цели да бъдат предоставени научнообосновани практически решения на някои актуални проблеми, стоящи пред националната администрация, ангажирана с опазването на общия бюджет.

Задачи на дисертационния труд

Постигането на така дефинираната цел обосновава формулирането на четири основни изследователски задачи:

1) Да се установи откъде е възникнала и как еволюира през различните стадии на европейската интеграция концепцията за ЗФИЕС.

2) Да се изяснят основните процеси, нормативни актове и административна инфраструктура, които обуславят развитието на ЗФИЕС.

3) Да бъдат изяснени същността и спецификите, които определят ЗФИЕС.

4) Да се разкрие как елементите на изследваната система могат да бъдат използвани за изграждането на една универсална, научноиздържана и практически функционална дефиниция за ЗФИЕС.

Методология

Разрешаването на така поставените изследователски задачи ще бъде основано на задълбочено, многопластово изследване на динамиката на процесите по формирането и развитието на европейските усилия за уреждането на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз. В хода на тази дейност посредством анализ на относимата нормативна уредба ще бъдат установени нейната същност и специфики. Три са основните научно-изследователски процеса, на които се основа настоящият труд:

1) Историко-еволюционен анализ – проследяване на динамиката в развитието на ЗФИЕС от ранните етапи на европейската интеграция (1952 г.) до нейното състояние към 2025 г.

2) Системен анализ – синтезиране на установените в хода на първия процес специфики на изследваната тема в една прецизна, правно издържана и практически функционална система, въз основа на която да бъде изградена дефиниция на ЗФИЕС.

3) Практикоприложим анализ – установяване на актуални практически проблеми, относими към ЗФИЕС, и предоставяне на конкретни предложения за тяхното преодоляване.

Същевременно теоретичната и методологическата основа, върху която ще стъпи дисертационният труд, може да бъде разпределена в три основни направления: 1) Класически правен анализ – изследване на научни теории, законодателство, съдебна практика и институционални документи; 2) Системно мислене[5] – аналитичен подход, целящ

[5] „Системното мислене“, или още „мисленето в системи“, е изследователски и аналитичен подход, намиращ отражение в работата на множество автори през годините, включително Шарл дьо Монтескьо. Именно този принцип – на систематизирано изследване на фракциите (елементите) на едно цяло като част от него, целящ максимално доближаване до обективната истина относно същността на материята за защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (ЗФИЕС), е възприет от автора на настоящия труд. Той се основа разработения от Jay Wright Forrester, модел за мислене в системи, доразвит и изложен подробно в книгата „Системното мислене. Въведение“ на Донела Медоус. Този модел придава значителна добавена стойност към настоящото изследване на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, тъй като ще послужи за основа на нов механизъм за анализ на наднационалните процеси, оформили и съпътстващи еволюцията на разглежданата материя. Според Медоус **система** това е взаимосвързан набор от елементи, които са

да установи елементите, тяхната взаимосвързаност и общата им функция, за да може да бъде дефинирана една система. 3) Сравнителен и интердисциплинарен подход – където е необходимо, изследването използва сравнителен анализ и интердисциплинарни прийоми, за да бъде установена обективната истина за определено наднационално или национално поведение. Този подход не е случаен или произволен, а е необходимост поради факта, че ЗФИЕС стои на кръстопът както от правна, така и от политическа и управленска гледна точка.

За да може да бъде ясно проследена динамиката в развитието на относимите към ЗФИЕС процеси, те ще бъдат ситуирани в изградена от автора система, която съдържа следните елементи:

I. Процеси, относими към развитието на <u>правната материя</u> на ЗФИЕС

1. Контекстуални процеси – такива, които не са непосредствено свързани с изграждането на материалноправната система за ЗФИЕС, но допринасят за нейната еволюция.

1.1. Съдебна практика – значението на всеки един съдебен казус, засягащ изследваната материя, независимо дали той е решен на национално, европейско или международно ниво, ще бъде прието като контекстуално за развитието на ЗФИЕС. Това класифициране е обосновано, тъй като в рамките на едно изследване, в което нормативното кодифициране на една материя заема централно място, каквото е настоящият труд,

---

съгласувано организирани по начин, целящ да постигне нещо[5]. Определението показва, че една система следва да притежава три компонента – 1) елементи; 2) взаимовръзка между тях и 3) функция или цел. Изключително важно е да се отбележи, че една система е нещо много по-комплексно от сбора на нейните елементи. Тя може да проявява адаптивно, динамично, целенасочено, самосъхраняващо се, а също така и еволюционно поведение. В своята книга Медоус посочва, че има няколко основни въпроса, които трябва да се разгледат, за да може да се заключи положително дали наблюдаваме една система, или просто едно множество от части, намиращи се в близост една до друга.

1) Могат ли да бъдат идентифицирани елементи?

2) Елементите взаимодействат ли си?

3) Съвкупността от елементи води ли до постигането на ефект, различен от този, който те постигат самостоятелно?

4) Дали този съвкупен ефект (поведение) е устойчив във времето и при различни обстоятелства?

съдебната практика е явление или предшестващо, или последващо материалноправната уредба.

1.2. Аналитична дейност – под аналитична дейност се има предвид всяка една дейност, независимо от нейния характер, която чрез изследване, кодифициране, систематизиране или по друг начин допринася за еволюцията на системата за ЗФИЕС. Израз на такава дейност може да бъдат академични трудове, институционални предложения, доклади или изследвания, включително такива, ненамерили реализация, и всички други източници на информация, които значително влияят на еволюцията на защитата на финансовите интереси на ЕС.

1.3. Нормативни актове, които не са директно насочени към изграждането или регламентирането на ЗФИЕС като система. С течение на времето в множество секторни нормативни актове се поместват правни разпоредби, които по един или друг начин са насочени към това да гарантират правилното, целесъобразно и законосъобразно разходване на финансови потоци с общностен произход. Тъй като тяхната основна насоченост не е да изградят или надградят общата система за ЗФИЕС, а са израз на конкретни секторни политики, те ще бъдат разглеждани като нормативни актове, имащи контекстуално значение за системата за ЗФИЕС. Това не означава, че тези актове или заложените в тях специфични разпоредби не са практически израз на ЗФИЕС, напротив, но тяхното значение за еволюцията на системата за ЗФИЕС е контекстуално, допълващо или съпътстващо и те не могат да бъдат отнесени пряко, непосредствено и единствено към развитието на материалноправния или административния вектор[6] на системата за ЗФИЕС.

2. Процеси, пряко свързани с изграждането на материалноправния вектор на системата за защита на финансовите интереси на ЕС.

2.1. Първично право на ЕС – правните норми и принципи, които са регламентирани в учредителните договори. Конститутивният характер и изключителното значение на тези разпоредби предполагат тяхното отделяне в изрична категория.

[6] Употребата на геометричното понятие „вектор“ е изключително приложимо за описване и изследване на усилията на ЕС или на националните правителства, насочени към уреждането дадена материя, тъй като то се състои от 1) отправна и 2) крайна точка, 3) посока и 4) дължина. Тези градивни елементи на понятоето вектор са пряко релевантни за изследване на динамиката в развитието на ЗФИЕС.

2.2. Вторично право на ЕС и относими международноправни норми – в тази категория е поместено производното или вторичното право на ЕС[7] и по-конкретно норми, насочени към изграждането или надграждането на материалноправния вектор на системата за ЗФИЕС. Същевременно с оглед спецификата на еволюцията на ЗФИЕС в тази категория ще бъдат добавени и норми, пряко насочени към уреждането на изследваната материя, регламентирани в източници с международноправен характер – конвенции и съпътстващи ги протоколи.

II. Процеси, свързани с развитието на административната инфраструктура, ангажирана със ЗФИЕС – в контекста на настоящото изследване понятието „административна инфраструктура“ ще се използва за назоваване на съвкупността от: 1) специализирана администрация, която да бъде натоварена пряко с реализирането на европейската политика, насочена към защитата на общностните финансови интереси, 2) нормативната уредба за тяхната дейност и 3) координационните механизми за събиране, получаване и анализ на информация, относими към ЗФИЕС. Тези процеси ще бъдат изследвани в рамките на две основни категории:

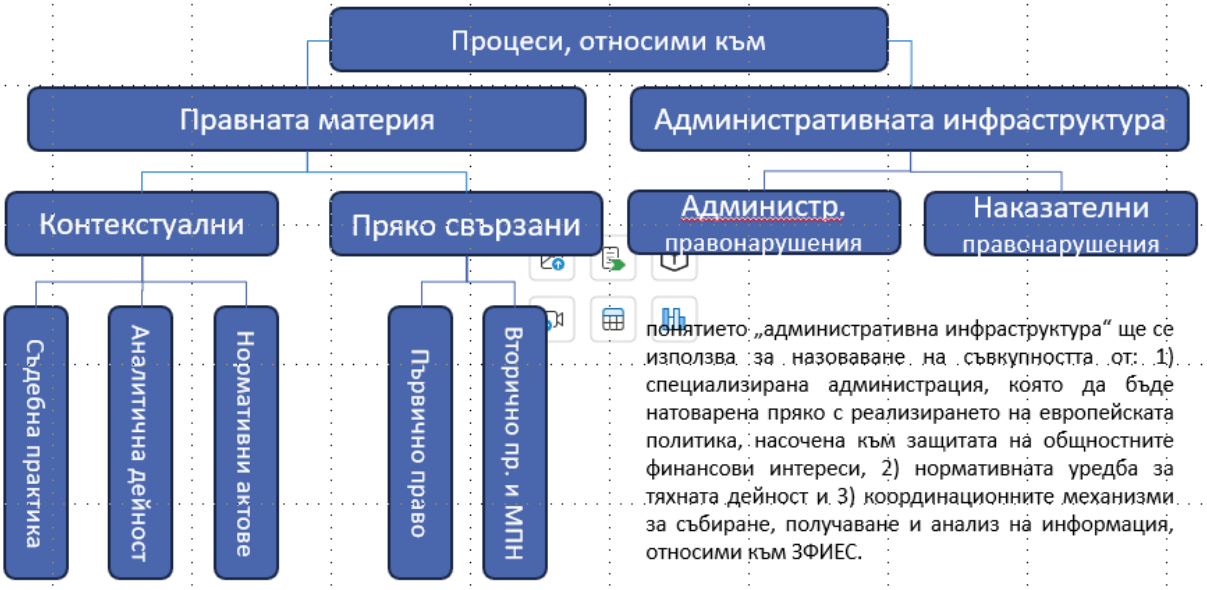
1. Административна инфраструктура, свързана с административните правонарушения, засягащи ФИЕС;

2. Административна инфраструктура, свързана с престъпленията от общ характер, засягащи ФИЕС;

Фигура 1.

Визуализиране на системата за разпределение на изследваните в процеси

[7] За дефиниция и подробно изследване на концепцията за вторично правно на ЕС виж: Илиева, Ирена. Право на ЕС след Брекзит. София, Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2023, стр. 224 – 228.



Следва да се подчертае, че ако някой от изследваните процеси може да бъде отнесен не към една, а към няколко от изброените категории, то това ще бъде изрично посочено.

Избраният подход цели да свърже еволюцията на 1) правната уредба, 2) институционалните усилия, насочени към нейното уреждане, и 3) управленската логика, стояща зад тези усилия, и реализираната правна уредба.

Избраното разделение на два основни вектора, в които да бъдат поместени изследваните факти – I. Процесите, свързани с кодифициране на правната уредба, и II. Процесите, свързани с изграждането на административната инфраструктура, натоварена с практическото изпълнение на нормите, заложени в съответната правна уредба – цели, от една страна, да предостави ясно разграничаване между двата основни стълба за принципното реализиране на едно управленско поведение – 1) материалноправните предпоставки и 2) съответните административни механизми, необходими за защитата на финансовите интереси на ЕС. От друга страна, с избора на тези две основни направления настоящото изследване се стреми да избегне прекаленото задълбаване във факти и обстоятелства, чието влияние върху изследваната система може да е твърде субективно, за да бъде измерено обективно. Това е необходимо, тъй като бидейки система на Европейското обединение (което дисертационният труд доказва), ЗФИЕС се влияе непосредствено от всички факти и обстоятелства, отнасящи се до цялостната динамика на интеграционните процеси. Като се вземат предвид тези аргументи, ограничаването на изследването в рамките

на правната материя и развитието на специфичната администрация, насочени към защитата на общностните финансови интереси, ще даде на настоящия академичен труд фокуса, водещ до практическата, а не само до теоретичната стойност на работата.

В края на всеки параграф, който разглежда динамиката в развитието на ЗФИЕС ще бъде отделено място за разпределение на изследваните процеси, като бъдат отнесени към съответните категории към които спадат.

Граници и ограничения

Трябва да бъде подчертано, че въпреки поставените ограничения, обект на анализ ще бъдат процеси, а не само крайни документи, разпоредби или реализирани идеи. Ще се изследват и идейни линии, които не намират непосредствено нормативно уреждане, както и цялостната обстановка, в рамките на която се зараждат концепциите, относими към ЗФИЕС. По този начин настоящият анализ се стреми да вникне в същността и спецификите на разглежданата материя.

Комплексността на изследваната материя ведно с диаметрално различните юридически, икономически и административни характеристики, обуславящи основните дялове на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, налага да бъдат поставени някои значителни ограничения на изследването. Най-съществено разграничение, което следва да бъде подчертано още в самото начало на този труд, е: Европейското обединение има два основни типа финансови интереси – такива, свързани с разходването на европейските средства, и такива, свързани със събирането им (т.е. сформирането на бюджета на ЕС). Настоящото изследване е извършено изцяло в контекста на разходната част от разглеждания проблем.

Следващото ограничение, което настоящия труд възприема се изрязва в това, че изследването се фокусира върху еволюцията на относимите към темата процеси на европейско ниво, а не на ниво държава членка. Вертикалния характер съюзната фискална политика, означава, че ЗФИЕС намира множество непосредствени нормативни, институционални и процесуални проявления във всяка една от националните правни и административни системи. Така например, изследваната в материя влияе върху изграждането на националната нормативна уредба и администрация, свързани със

събирането на ДДС, но същевременно може пряко да повлияе на структурата на Министерството на финансите или Министерството на вътрешните работи например. Динамичното развитие на ЗФИЕС непосредствено засяга и структурата и дейността на правоохранителните органи. Анализът на поведението на националните власти провокирано от еволюцията на ЗФИЕС, е задача, която би довела да значително увеличаване на обема на труда и която съществено би изместила фокуса на дисертацията. Поради това, и с оглед горепосочената цел автора ограничава изследването в рамките на динамиката на развитието на процесите, относими към ЗФИЕС на ниво ЕС.

Следващото ограничение, което настоящия труд възприема се изрязва в това, че изследването се фокусира върху еволюцията на относимите към темата процеси на европейско ниво, а не на ниво държава членка. Вертикалния характер съюзната фискална политика, означава, че ЗФИЕС намира множество непосредствени нормативни, институционални и процесуални проявления във всяка една от националните правни и административни системи. Така например, изследваната в материя влияе върху изграждането на националната нормативна уредба и администрация, свързани със събирането на ДДС, но същевременно може пряко да повлияе на структурата на Министерството на финансите или Министерството на вътрешните работи например. Динамичното развитие на ЗФИЕС непосредствено засяга и структурата и дейността на правоохранителните органи. Анализът на поведението на националните власти провокирано от еволюцията на ЗФИЕС, е задача, която би довела да значително увеличаване на обема на труда и която съществено би изместила фокуса на дисертацията. Поради това, и с оглед горепосочената цел автора ограничава изследването в рамките на динамиката на развитието на процесите, относими към ЗФИЕС на ниво ЕС.

На последно място, този труд не цели да затвори темата, като даде изчерпателен отговор на дефинирания по-горе въпрос: „Какво е ЗФИЕС?“, а да предостави една по-стабилна концептуална основа, която да даде възможност за последващи дискусии и изследвания.

Съдържание и структура на дисертационния труд

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА ……..……..4

УВОД …….....6
ГЛАВА ПЪРВА. **ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА УРЕЖДАНЕТО НА ЗАЩИТАТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**……...…….....…….19
§ 1. 1952 – 1989 Г. ЗАРАЖДАНЕТО НА ЕДНА НОВА СИСТЕМА. ОСНОВОПОЛАГАЩИ ПРИНЦИПИ, СОБСТВЕНИ РЕСУРСИ И НУЖДАТА ЗА НАРОЧНАТА ИМ ЗАЩИТА …….....19
§2 1989 – 1997 Г. ПЕРИОД НА АНАЛИЗИ, ДИСКУСИИ И ТЪРСЕНЕ НА ПРАКТИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ. ДЕФИНИРАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ НА СИСТЕМАТА…..…….52
§3 1998 – 2007 Г. ПЕРИОД НА ОПТИМИЗИРАНЕ И БОРБА ЗА СТРУКТУРНО ИЗМЕНЕНИЕ НА СИСТЕМАТА……..……...102
§4 2007 – 2017 Г. НОВ ПЕРИОД НА АНАЛИЗИ, ДИСКУСИИ И ТЪРСЕНЕ НА ПРАКТИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ…….……...139
ГЛАВА ВТОРА. **АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ, ДЕФИНИЦИЯ И ПРОБЛЕМИ СВЪРЗАНИ С ЗАЩИТАТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ** ……171
§ 1 АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ НА ЗАЩИТАТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ …….....172
§ 2 ФОРМУЛИРАНЕ НА ПОНЯТИЕТО „ЗАЩИТАТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“ И ПРАКТИЧЕСКИ ПРОБЛЕМИ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ МУЛТИЛИНГВИСТИЧНИЯ ХАРАКТЕР НА СЪЮЗА….....211
§ 3 ПРАКТИЧЕСКИ ПРОБЛЕМИ ЗА ЗАЩИТАТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ……..……..……249
ЗАКЛЮЧЕНИЕ ..…….297
БИБЛИОГРАФИЯ ……..……..……306

Структура

Дисертацията е в общ обем от 325 страници. Тя се състои от увод, две глави, заключение, използвана литература и източници. Въведението съдържа въпроси на актуалността на дисертационния труд, обект и предмет на изследване, методи, граници, научно-изследователска хипотеза и структура на труда. Структура бе продиктувана от

спецификата на избрания изследователски подход, съсредоточен върху изясняването на същността и спецификата на ЗФИЕС, което изисква и налага задълбоченото изследване на еволюцията на изследваната материя.

Глава Първа, разглеждащата историческото развитие на уреждането на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, се състои от четири параграфа.

§ 1, 1952 – 1989 Г. Зараждането на една нова система. Основополагащи принципи, собствени ресурси и нуждата за нарочната им защита“ коментира началния период в развитието на ЗФИЕС 1952 – 1989 г. Първият етап, е непосредствено свързан с процесите насочени към 1) обосноваване на нуждата от специфични правила за защита на общностните финансови интереси и 2) зараждането на общите принципите на правото на ЕС, относими към разглежданата в настоящия труд система. Въвеждането на системата от собствени за общностите ресурси изважда на преден план необходимостта от специфични управленски и правни механизми срещу злоупотреби с тях. Реалността обаче е белязана от структурното неравенство между наднационалните интереси и държавите членки, което намира израз във всеобщите резерви спрямо изграждането на нарочна система, особено такава, която да изисква предоставянето на информация, произтичаща от наказателноправните системи на държавите членки. Преломът идва с решението по дело C-68/88 – делото за гръцката царевица, което поставя равенство между европейските и националните интереси и задължава държавите членки да прилагат същото старание и същите санкционни стандарти, каквито биха приложили спрямо нарушенията на собственото си право спрямо нарушенията на правото на ЕС. Тази съдебна практика едновременно въвежда нов стандарт за национално поведение и изгражда измерител (мяра) за неговата оценка.

В § 2 „1989 – 1997 г. Период на анализи, дискусии и търсене на практически решения. Дефиниране на основните елементи на системата“ разглежда етапа на консолидиране и първи конкретни, общи за ЗФИЕС нормативни промени. Вторият етап от развитието на изследваната в настоящия труд материя е свързан с консолидирането на съществуващото до този момент ноу-хау и очертаването на основната стратегическа логика за денационализиране на ЗФИЕС. PIF конвенцията, Регламент 2988/95, Протоколите от 1996 и 1997 г., както и аналитичният труд Corpus Juris изграждат материалноправната и административната рамка на новата система, която е натоварена със задачата да минимизира

негативния ефект от неправомерното поведение, насочено срещу европейския бюджет. Този втори период от развитието на ЗФИЕС се определя от дефинирането на измамите и нередностите, изграждането на механизми за европейски проверки на място и сформирането на стратегическа цел за създаване на европейска правоохранителна способност. Договорът от Амстердам представлява символична точка на първата голяма вълна от законодателни процеси, започнала с инкорпорирането на ЗФИЕС в първичното право на Съюза, но също така засвидетелства ясната и недвусмислена воля на европейското обединение за създаването на реално функциониращa система за защита на собствените си ресурси.

В § 3 "1998 – 2007 г. Период на оптимизиране и борба за структурно изменение на системата" разглежда период, по време на който се наблюдават значителни институционални и структурни изменения на системата. Този трети етап в развитието на ЗФИЕС е доминиран от практическата оптимизация и укрепването на административната инфраструктура. Еволюцията на UCLAF в OLAF и придружаващите я нормативни корекции, специални доклади (включително Специален доклад № 8/98 и Докладът „Бош"), актуализирането на Corpus Juris с неговата флорентинска версия, Зелената книга от 2001 г. и настъпателната правно-политическа дискусия за реформи са само част от основните процеси, обуславящи коментирания период. Кулминацията на този етап е намира израз в Договорът от Лисабон, който ще създаде възможност за реализиране на голяма част от желаните от ЕС промени, свързани със защитата на общия бюджет.

§ 4 „2007 – 2017 г. Нов период на анализи, дискусии и търсене на практически решения" проследява ерата от Лисабонските промени до началото на най-новия, актуален към момента, стадий на ЗФИЕС от 2007 до 2017 г. Четвъртият етап в развитието на ЗФИЕС се характеризира с реализирането на две многогодишни идеи, довели до качествената еволюция на разглежданата материя – 1) нов материалноправен режим за престъпленията, засягащи бюджета на ЕС, и 2) създаването на правоохранителен орган на ниво ЕС – Европейската прокуратура. Тези интеграционни успехи са възможни единствено поради ревизията на учредителните договори от 2007 г., но до тях се достига и с помощта на геополитическите сътресения, разтърсили стария континент през 2008 г. (Световната икономическа криза), 2011 г. (Арабската пролет) и 2015 г. (Мигрантската криза). В този контекст държавите членки приемат необходимостта от по-обединен, солидарен и

самостоятелно отговорен за сигурността си Съюз. Ведно с все по-значителните измерения на злоупотребите с общностния бюджет, тези процеси аргументират и в крайна сметка довеждат до реализирането на по-широкото и по-автономно регулиране на защитата на финансовите интереси на Съюза, като в рамките на четвъртия етап от развитието на изследваната материя се полага началото на актуалното ѝ към 2025 г. състояние.

В начало на Глава Втора „Актуално състояние, дефиниция и проблеми свързани с защитата на финансовите интереси на Европейския съюз“ трудът се фокусира върху актуалното състояние на ЗФИЕС, подробно разгледано в § 1 в който е изследван периодът от 2017 до края 2024 г. От 2017 г. насетне се наблюдава най-съществена към момента промяна в наказателноправния вектор на ЗФИЕС. Започва транспонирането на PIF директивата, а едновременно с това стартират и подготвителните процеси за въвеждане в оперативност на Европейската прокуратура. По този начин се изгражда функционираща европейска правоохранителна система, насочена към защитата на общия бюджет. Макар че реализирането на тези инициативи е апогей на процес, продължил няколко десетилетия, приемането на Директивата и ЕППО регламента се явява и отправна точка за бъдещето на ЗФИЕС. Тепърва предстои да се изясни идентичността на новосъздадената прокуратура, на нейните приоритети и най-вече на обхвана на дейността ѝ. Градивният и подривният потенциал съпътстват тези промени. Съдебният активизъм, който се наблюдава, след като прокуратурата започна да функционира през 2021 г., алармира държавите членки относно намеренията на Съюза за значително разширяване на нейните правомощия. Същевременно, тенденцията за бъдещото развитие на изследваната материя, която започва да се наблюдава от 2023 г., за „олекотяване“ на PIF директивата настоящият анализ приема като недвусмислено доказателство за желанието на Съюза да достигне до уреждането на материалното право, относимо към престъпленията, засягащи общия бюджет посредством регламент.

В допълнение към вече утвърдения административноправен и наказателноправен вектор през последния период се приема и Регламент 2020/2092, с който защитата на европейските финансови интереси се обвързва с принципа на върховенството на правото в държавите членки. По този начин механизмите, чрез които Съюзът може да влияе на националното поведение, относимо към общия бюджет, прескачат чисто оперативните

правоохранителни прийоми и намират реализиране в рамките на политическото, дори конституционното ниво.

С това завършва анализът на еволюцията на ЗФИЕС, в рамките на който се установяват нейната същност и специфики. Едва след тяхното изясняване в § 2 „Формулиране на понятието „Защитата на финансовите интереси на европейския съюз“ и практически проблеми, произтичащи от мултилингвистичния характер на Съюза“ се достига до предоставянето на дефиниция за ЗФИЕС, което стъпва на доказването, че ЗФИЕС е система.

Стъпвайки на извършено задълбочено, многопластово изследване на еволюцията на материята, уреждаща защитата на общите финансови интереси от самото начало на европейското обединение до актуално ѝ състояние, и взимайки предвид нейната същност, специфики и относимата нормативна уредба, авторът на дисертационния труд разработи научна дефиниция, с която да бъде отговорено на централния за дисертацията въпрос: „Какво е защитата на финансовите интереси на ЕС?“ на базата на подхода изграден чрез теорията на Системното Мислене:

Дефиниция: *ЗФИЕС е система от принципи, политики и норми, осигурявана от европейска и национална административна инфраструктура, насочена към предотвратяване, разкриване и разследване на неправомерно поведение, влияещо негативно на правилното, ефективното и ефикасното сформиране и разходване на бюджета на Европейския съюз и на неговите институции, органи, служби и агенции, в която се включват и действията, последващи установяването на такова неправомерно поведение*.

Изграденото определение ясно очертава обекта на системата, описва функциите ѝ, обуславя нейната административна инфраструктура, но и предоставя адаптивност, нужна, за да може определението да има реална практическа функционалност. Така дефиницията има двоен ефект – от една страна, създава концептуален инструментариум за изследователи и практици, а от друга страна, осигурява оперативна гъвкавост за бъдещите трансформации на системата (като например разширяване на обхвата ѝ, появата на нови типове неправомерно поведение, хибридни заплахи, технологични рискове и др.). Следва да бъде

посочено, че термина за „политики“ използван в изработената дефиниция може да алтернативно може да бъде използвано словосъчетанието „вектор на управленско поведение“. Вектор е изключително приложимо понятие за описване на термина „политика/и“ на ЕС или на националните правителства, тъй като то се състои от 1) отправна и 2) крайна точка, 3) посока и 4) дължина. В геополитически контекст тези елементи могат да бъдат разгледани като – 1) начало на сформирането на идеята за определено управленско поведение и 2) целения резултат, 3) начина, по който ще бъде достигнат той, и 4) периода за неговото достигане.

Изграждането на дефиницията бележи и границата между предимно теоретичната и практическата част на академичния труд. В тази връзка и като естествено продължение на лингвистичното изследване, направено за нуждите на словесното оформление на определението, Глава II съдържа и първото предимно практически насочено изследване в труда – в § 2 от Глава II са разгледани и трудностите, които мултилингвистичната същност на ЕС поставя пред ЗФИЕС в рамките на българската нормативна и институционална действителност. Дисертацията изследва спецификите на превода на правнорелевантни текстове, като достигна до изводи, че този процес не трябва да бъде механичен, изолиран акт на езикова трансформация, а изисква дълбоко разбиране на концептуалното значение, системната логика и доктриналната обремененост на използваната терминология. Юридическият превод в рамките на ЕС е самостоятелен правнорелевантен аналитичен акт, обуславян от неговия конститутивен товар. Изследваната българска практика показва наличието на функционални разминавания при ключови за ЗФИЕС понятия като „измама“, „сериозна нередност“, „бенефициер и бенефициент“ и др. На базата на извършения анализ се правят конкретни определени предложения за възприемането на конкретна методика за превод от юристи лингвисти. Същевременно, предвид комплексния, мултидисциплинарен характер на правните отрасли, които са свързани с изследваната в настоящия труд материя, се предлага изграждането на единен, общонационален механизъм за правнолингвистична координация, който да изпълнява превантивна, но и корективна функция.

В § 3 “Практически проблеми за защитата на финансовите интереси на Европейския съюз**“ с**а разгледани два от най-комплексните, актуални проблеми, стоящи пред Българската администрация, ангажирана със защитата на общия бюджет. В т. 1 са разгледани предизвикателствата, произтичащи от Механизма за възстановяване и

устойчивост. Авторът на установява три основни предизвикателства пред защитата на европейския бюджет, произтичащи от спецификите на МВУ. На първо място са посочени предизвикателствата, свързани с мониторинга и изграждането на реално функциониращи измерители, които са породени от невъзможността общите индикатори и процентът грешки обективно да отразяват реалната ефективност на разходването на европейските фондове в контекста на финансиране, базирано на резултатите. На второ място са проблемите, които възникват за правоохранителните и административните органи, ангажирани с ЗФИЕС поради въвеждането на новия тип правонарушения, засягащи съюзния бюджет – „сериозни нередности“ и тяхното реализиране в контекста на един финансов „инструмент, основан на резултати“. На трето място е базисният въпрос за институционалната компетентност в рамките на МВУ, когато де факто националните правителства разходват собствени ресурси, а не европейски, за изпълняването на заложените в Националния план за възстановяване и устойчивост резултати.

На следващо място в § 3 са разгледани предизвикателствата, свързани със санкционните механизми, заложени в Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на ЕП и на Съвета „относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза“ (Регламент 2020/2092) [8] и последвалите събития. Регламент 2020/2092, изгражда връзка между начина, по който европейското обединение предоставя пари на държавите членки, и принципа на върховенството на правото.

С оглед значението на обвързаността на ЗФИЕС с принципа на върховенството на правото за държавите членки, у които се наблюдават нарушения, попадащи в приложното поле на новосъздадения санкционен механизъм, сред които е и България, настоящият труд прави практически препоръки за предприемането на три конкретни действия от страна на националните институции. Позовавайки се на единствения към настоящия момент случай на активиране на разпоредбите на Регламент 2020/2092 срещу Унгария, ведно с насоките за неговото прилагане, издадени от Европейската комисия, и аналитичната дейност на Европейската сметна палата се предлага 1) извършването на систематизиране и целенасочен анализ на относимата към принципа на върховенството на правото съдебна практика; 2) систематизиране и изследване на общите източници на информация, сред които докладите на ЕСП, Венецианската комисия, групата GRECO и др. 3) изграждане на механизми за

[8] OB L 433I, 22.12.2020, p. 1–10

анализ и оценка на жалби, имащи отношение към приложното поле на Регламента. По този начин се допълва практическата стойност на академичния труд.

Кумулативно двете глави на дисертацията представляват хомогенен аналитичен цикъл от историческото развитие на материята, необходим за изясняване на нейната същност и специфики, през изграждането на дефиниция, базираща се на резултатите от предходната изследователска дейност до предоставянето на практически препоръки за повишаване на националната институционална способност за защита на финансовите интереси на Съюза.

В заключението са систематизирани изводите от всяка от двете глави, от които се състои дисертационния труд.

Достигнато е до няколко значими закономерности, следващи развитието на разглежданата система за защита на финансовите интереси на Европейския съюз:

1. **Цикличност на интеграционните процеси** – периодите на нормотворчески бум като приемането на PIF конвенцията и Регламент 2988/95, Corpus Juris, нововъведенията, инкорпорирани в Договора от Амстердам и Договора от Лисабон, еволюцията на материалноправния вектор ведно със създаването на Европейската прокуратура от 2017 г., условността, въведена с Регламент 2020/2092, всички тези повратни за ЗФИЕС моменти са следвани от фази на консолидация, в които се уточняват процеси, роли и граници;
2. **Кризите като катализатор** – икономически, миграционни и геополитически кризи легитимират намесата на Съюза и ускоряват прехвърлянето на суверенитет и компетентност от национално към европейско равнище.
3. **Постоянен спор за юрисдикция** – движението от секторна към обща и от административноправна към наказателноправна защита на европейския бюджет е константа величина, съпътстваща динамиката в развитието на ЗФИЕС. Този процес не е еднопосочен от частното към общото и от административните правонарушения към престъпленията от общ характер, а постоянен, адаптивен, търсещ оптималната комбинация от механизми и

инструменти и това как те да бъдат разпределени между националната и наднационалната административна инфраструктура.

4. **Езикът като инфраструктура –** многоезичието на Европейския съюз не е от второстепенно значение за ЗФИЕС и не следва да бъде неглижиран проблемът. Това е носещата конструкция не само за относимото материално право и административна инфраструктура, а обуславя цялостната кохерентност и функциониране на изследваната система.

5. **Федеративни амбиции –** създаването на Европейската прокуратура и изграждането на връзката между принципа на върховенството на правото и европейския бюджет са само последните индикатори за интеграционните амбиции, относими към ЗФИЕС, които недвусмислено носят федеративен дух.

Тези тенденции обосновават хипотезата, че Европейската прокуратура е само началото на новата вълна в развитието на ЗФИЕС, а преструктурирането на PIF директивата, включително чрез изваждането на корупционните престъпления от нейния обхват, е целенасочено и цели да отвори път за приемането на регламент, с който да бъдат регулирани наказателноправните правонарушения, засягащи общия бюджет. По този начин ще се довърши постепенната децентрализация на защитата на финансовите интереси на ЕС, изразена още през 70-те години на XX в. и подчертана в Corpus Juris.

Погледнато през призмата на националния интерес, настоящият труд предоставя редица препоръки за оптимизиране функционирането на държаната административна инфраструктура, отговаряща за защитата на Европейския бюджет. Създаването на правно-лингвистична координация; установяването на хоризонтален център за изследване риска от активиране на санкционните механизми, заложени в Регламент 2020/2092; картографиране на юрисдикционната компетентност по веригата „планиране-изпълнение-оценка-корекции“, относими към МВУ, и ревизия на измерителите за ефективност в условията на финансиране, базирано на резултатите; изграждане на информационна екосистема за подпомагане дейността на OLAF и Европейската прокуратура; изграждане на експертен капацитет чрез обучения и др.

Научни и приложни приноси

Приносът, който дисертационния труд има към развитието на науката, може да бъде разгледан в три отделни точки.

1. Концептуален принос:

1.1. Изграждането на **дефиниция за ЗФИЕС** като функционална, адаптивна аналитична рамка, която да съдържа теоретична, но и практическа стойност, е сред най-значимите достойнства на дисертацията, като с тази дейност се запълва значителен научен вакуум;

1.2. Изградената **координатна система за разпределение на процесите, относими към еволюцията на ЗФИЕС**, на базата на която се разграничават петте отделни стадия на динамиката в развитието на изследваната материя, има универсална аналитична стойност и може да бъде използвана за разглеждането на всяка една комплексна система, основаваща се на правото;

2. Историко-системен принос: извършеното **систематизиране на еволюцията на материята**, относима към защитата на финансовите интереси на ЕС от преди нейното зараждане до края на 2024 г., с ясно очертани преломни граници се основава на иновативен, оригинален подход.

3. Практико-приложен принос: направените предложения за изграждането на функционални, оперативни и аналитични механизми в области с висока чувствителност придават на настоящия научен труд и значителна практическа стойност.

Трудът завършва с обобщение, че от делото за гръцката царевица до Регламент 2020/2092, от UCLAF до Европейската прокуратура, от секторните разпоредби и PIF конвенцията до перспективата за PIF регламент ЗФИЕС изминава път от принципна необходимост до основна за Съюза функционална система. Тя е институционално осигурена, състояща се от множество елементи и поделементи, свързани чрез разновидни, мултидисциплинарни пътища, и е определена от една централна функция – да защитава финансовите интереси на европейското обединение. Предстоящото десетилетие вероятно ще доведе до нейното ново качествено изменение, базирано на изясняване на идентичността на Европейската прокуратура; прецизиране на материалноправния ѝ обхват; и интегриране на уроците от МВУ. Ако този период бъде съпътстван от методическа трезвост и

политическа прозорливост, ЗФИЕС може да изиграе обединяваща, а не разединяваща роля за развитието на Европейския съюз. За целта еволюцията на системата не трябва да бъде самоцел, а да следва функционалността като основен принцип за нейното развитие, като отправна точка, която да оправдава доверието и да поддържа справедливия баланс между националния суверенит и европейската интеграция.

Публикации на научни резултати по темата на дисертационния труд

Щерионов, А. Щ. "Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим за обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза- някои практически препоръки и предложения" В: Сборник с доклади от XIII-та национална конференция на докторантите и постдокторантите в областта на правните науки, приета за печат: 2023;

Щерионов, А. Щ. “Historical Development of the Protection of the Financial Interest of the European Union. First Stage: 1952 – 1989”. В: Bulgarian Historical Review, 2026, кн. 4, приета за печат: 2026

Щерионов, А. Щ. “Protection of the EU’s Financial Interests Under the Recovery and Resilience Facility: Practical Challenges and Risks”. В: Сп. „Икономическа Мисъл“, приета за печат в бр. 2-2026 (м. Май 2026).

Щерионов, А. Щ. „Организираната престъпност в България: възникване, теоретична обосновка и практически проявления на явлението”. В: сп. “Геополитика“, бр. 3, 2021. https://geopolitica.eu/2021/191-broy-3-2021/3392-organiziranata-prestapnost-v-balgariya-vaznikvane-teoretichna-obosnovka-i-prakticheski-proyavleniya-na-yavlenieto