

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Валентина Александрова Голева, вътрешен член на научно жури, определена със заповед № 1041 от 02.05.2018 г. на Ректора на ЮЗУ Н. Рилски проф. Д-р Борислав Юруков, в конкурс за присъждане на ОНС Доктор по научната специалност Административно право и административен процес, професионално направление 3.6. Право, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки на дисертационния труд на Антония

Петрова Методиева на тема:

ФОРМИ НА ПРОЯВЛЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ДОГОВОР В МЕСТНАТА ВЛАСТ

I. Данни за кандидата.

Кандидатът за присъждане на ОНС «доктор» по научната специалност Административно право и административен процес, професионално направление 3.6. Право, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, Антония Петрова Методиева, е докторант в редовна форма на обучение към Катедра Публичноправни науки на ПИФ, при ЮЗУ Н. Рилски. Антония Петрова Методиева е зачислена като редовен докторант в Югозападен университет „Неофит Рилски“, Правно-исторически факултет, катедра „Публичноправни науки“ със заповед №1153/18.06.2010 г. на Ректора на университета. Отчислена е с право на защита с решение на Катедра Публично правни науки от 19.04.2018 г. и със Заповед № 1036 от 02.05.2018 г. на Ректора на ЮЗУ Н. Рилски.

За изготвяне на рецензията са ми предоставени: дисертационен труд, автореферат и автобиография на докторанта.

Висшето си образование Антония Методиева е завършила в Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, специалност „Право“ през 2001 г. , със специализации „Правораздаване“ и „Международно право и международни отношения“. Има богат професионален опит като юрист в областна и общинска администрация, в разработване и участие в многобройни европейски проекти.

Има публикувана една статия на тема «Плановите договори в социалистическите организации» и е автор на Казуси част III, от Общинско право в схеми и определения, изд. Нова звезда, София, 2013 с автори Антония Методиева, Валентина Александрова, Маргарита Чешмеджиева.

II. Обща характеристика на научно-изследователската, научно-приложната и педагогическата дейност на кандидата.

Антония Методиева не е предоставила данни за участието си в научно-изследователска, научно-приложна и педагогическата дейност, поради което не мога да дам оценката си по този показател.

III. Обща характеристика на предоставения ми за рецензия труд.

Представения ми за рецензия труд отговаря на минималните изисквания и стандарти за академично изследване. Дисертационният труд съдържа научни и научноприложни резултати, които представляват оригинален принос в науката. Той показва, че кандидатът притежава задълбочени теоретични знания по административно право и процес и способност за самостоятелни научни изследвания.

Трудът е посветен на актуален в теорията въпрос, касаещ правната същност и характеристиките на административния договор и неговите проявления в публично-правните отношения. Това прави труда ценен и значим, защото някои от въпросите, анализирани в труда, се поставят за първи път, както в теоретичен, така и в практически аспект, както и са направени препоръки, изводи и предложения за промяна в законодателството, което прави труда значим от гледна точка не само на административно-правната теория, но и на практиката по осъществяването на публично-частното партньорство и концесионрането от органите на местната власт.

Трудът има почти традиционно структурирано съдържание: въведение, четири глави и заключение. Съдържа 177 бележки под линия. Библиографията включва 141 научни публикации, от които 123 на български език и 18 на чужд език.

Няма да се спирам на съдържанието на отделните глави, доколкото такова докторантът е направил в автореферата, а само ще отбележа по-важните и значими въпроси в съдържанието на труда, които са обект на анализ.

На изследване — историческо и сравнително-правно, са подложени въпросите свързани с: развитие на теорията за административния договор у нас в исторически план; административните актове и договорите, сключвани от държавата и общините, в контекста на административното правораздаване; „стопанският акт“, който е приравнен на частната сделка и представлява волеизявление на администрацията, чрез който се обезпечава функционирането на обществената служба; договорите, сключвани от социалистическите организации, като средство за планово управление на държавната собственост и за гъвкаво оперативно осъществяване на стопанския план; плановете договори, които уреждат договорни отношения между социалистически организации; анализ на легалната дефиниция на понятията „административен договор“, „значим обществен интерес“, страни и субекти по административен договор; изменение на вече сключен административен договор и недействителността на административния договор; общата компетентност на кмета и на

общинския съвет, правомощията на общинския съвет, съотносими към сключването на административни договори, както и правомощията на кмета на общината, съгласно чл. 38 от ЗМСМА; последващият контрол, който се упражнява по отношение на изпълнението на сключените административни договори и особенният контрол в местното самоуправление на местните представителни органи и техните постоянни и временни комисии. В глава трета е анализиран договорът за публично-частно партньорство и особеностите при проявлението му в местната власт. Анализирани са емпирични изследвания, които показват, че рентабилността и оперативната ефективност на публично-частните компании е почти равна на тази на публичните корпорации. Анализирани са опитът на двети държави, за привличане на частни инвеститори, като докторантката установява, че за целта трябва да бъдат изпълнени три условия: поемане на риск от страна на публичния сектор, даване на гаранции за бързо осъществяване на проекта и гарантиране на други публични инвестиции в сферата.

Направен е и анализ на действащото българско законодателство, регулиращо публично-частното партньорство, анализирани са сега действащите разпоредби и отменени такива, направен е аналог с разпоредите в ДИРЕКТИВА 2014/23/ЕС НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия. Анализирани са приложенията на ПЧП в четири сектора: транспорт, телекомуникации, производство на електроенергия и ВиК.

В глава четвърта е анализирано определението за „административен договор“, въведено с §1, т. 1 от Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, анализирани са екзорбитантните клаузи, съдържащи се в договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ със средства на ЕС, отговорностите на бенефициента, сроковете за изпълнение и хипотезите, при които срокът за изпълнение спира да тече. Направен е и анализ на понятието „договор за обществена поръчка“, съгласно определението в § 2, т. 4 от ПЗР на ЗОП.

От значение не само за теорията, но и за практиката са въпросите, касаещи направения от докторантката анализ и характеристика на понятието за: административен договор; значим обществен интерес; договор за ПЧП.

Обект на изследване в труда се явяват административните правоотношения, които възникват преди, по време и след сключване на административните договори, включени в изследването.

Предмет на изследването, според автора, се явява правната природа на института на административния договор, чрез анализ на нормативното определение, страните, съдържанието и процедурата по сключване и особеностите му при приложението му в местната власт, чрез анализ на договора за концесия за реализиране на публично-частно партньорство, договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ със средства на европейския съюз и договорът за обществена поръчка и особеностите им в местната власт,

чрез правния режим на регулиране. Предмет на изследване са още материалните и процесуалните аспекти на тези договори, анализ на съвременното развитие на теорията за тях и приложимата нормативна база.

Така формулираният предмет, който според мен е твърде обтекаем и аморфен, не е позволил на авторката да анализира в пълен обем, системно и последователно съвкупността от правни норми, регулиращи административния договор, през призмата на специфичния му юридически режим, свързан с разходването на публични средства и управлението и разпореждането с публична собственост, и на особеностите на прилагането на този режим от органите на местна власт. В нашата съвременна административноправна и финансовоправна литература, липсва подобно научно изследване, което да анализира административния договор в този аспект, и следва да бъде дадена положителна оценка на направената, макар и плаха стъпка за изследване на административния договор в тази посока.

Докторанката е възприела по-различен подход, като е извела особеностите и спецификата на административния договор като обусловени от правната същност на действията, които участниците в това производство извършват, поради което и се обособяват специфични процесуални правила и механизми, които предхождат сключването му. И поради тази причина е разгледала обстойно, макар и по-скоро описателно, отколкото критично нормативната уредба на тези действия, процедури и механизми. Което разбира се само по себе си, също е ценно, но не и е позволило да направи по-генерални изводи и обобщения в теоретичен план.

Авторът, Антония Методиева си е поставила за цел изследването на административния договор, съгласно АПК, договорите за концесия за реализиране на публично-частно партньорство, обществена поръчка и предоставяне на безвъзмездна финансова помощ със средства на ЕС, като административни договори, чрез анализ на приложимата нормативна уредба на същите и възможности за усъвършенстване на прилагането им чрез ползване на добри практики. Която цел считам, че е изпълнила.

Аргументирала е направените от нея предложения относно: унифициране на контрола по законосъобразното и целесъобразно изпълнение на сключените договори, чрез уеднаквяване на практиката на действащите контролни органи – Сметна палата на Република България, Агенция за държавна финансова инспекция и Изпълнителна агенция „Одит на средствата на Европейския съюз“, чрез въвеждане на унифициран подход по отношение на проверяваните административни договори, и обобщаване на резултатите от одитната им дейност; законова регламентация на значимият обществен интерес; премахване на препращащите норми в АПК относно административния договор; необходимост от промяна на ЗМСМА, в частта контрол на Общинския съвет върху издадените актове и сключените

договори от кмета на съответната община.

По отношение на направените предложения за промени в законодателството, може би е следвало същите да бъдат изрично формулирани като конкретни текстове от съответния нормативен акт, за по голяма яснота и прецизност.

Казаното ми дава основание да изразя следното становище за труда: трудът на тема **«Форми на проявление на административния договор в местната власт»** е качествено и съдържателно изследване на проблематиката, касаеща формите на проявление на административния договор. То отговаря на изискванията за определянето му като самостоятелен научен труд.

Значимост на приносите за науката и практиката - проведеното изследване и получените резултати създават условия за оптимизация на нормативното регулиране на прилагането на административния договор в концесионирането, при реализиране на публично-частно партньорство, в обществените поръчки и предоставянето на безвъзмездна финансова помощ със средства на ЕС.

Липсва публикационна активност на кандидата по темата на труда — има публикувана само една статия, което считам за недостатъчно за представяне на труда на докторанта по темата. В тази връзка би могло да се отправи препоръка за по-интензивна публикационна дейност.

IV. Критични бележки и препоръки

Към приносите на кандидата ще си позволя да отправя следните бележки и препоръки, а именно:

- за използване на емпирични подходи и проучвания – например, анализ на не особено богатата съдебната практика по прилагането на разпоредби от отменените ЗПЧП, ЗК и сравнително богатата практика по ЗОП, който би спомогнал за утвърждаване на изследваната тематика, авторските тези и хипотези и би бил полезен и за практикуващите юристи в тази сфера;

- за по-обстоен и задълбочен сравнително-правен анализ на нормативната уредба на този институт и на съдебната практика в други страни- в страни-членки на ЕС и трети страни, които имат значителен опит в прилагането на административния договор, който би дал по-пълна и задълбочена представа и за спецификите, положителните страни и недостатъците на уредбата на административния договор в българското законодателство;

- за по-ясно изразявана авторова позиция и становище по анализиранияте въпроси;

- за прецизиране на използвания понятиен апарат и за посочване на съдържанието на

използваните понятия, когато за тях няма легална дефиниция или общоприета такава /например не става ясно в труда дали понятията частен партньор и The Grantor са използвани за означаване на едно и също понятие, дали са синоними или са две различни понятия като второто обозначава публичния партньор, местната власт /.

V. Заключение.

Антония Методиева притежава образователна степен „магистър”, специалност Право. Представила е за рецензиране научен труд, който отговаря на препоръчителните изисквания на ЗРАСРБ. Спазени са изискванията на закона за провеждане на процедурата по защита на дисертационния труд.

Като имам предвид казаното по-горе, оценката ми за представения за рецензиране труд е положителна. Затова препоръчам на уважаемите членове на Научното жури за провеждане на конкурса, да гласуват за даването на ОНС «доктор» по научната специалност Административно право и административен процес, професионално направление 3.6. Право, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки на Антония Петрова Методиева и самата аз ще гласувам «за».

Благоевград

Рецензент: