

# **СТАНОВИЩЕ**

от

проф.д-р Пламен Веселинов Киров

на дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен

## **ДОКТОР**

Област на висше образование: Социални, стопански и правни науки (3).

Професионално направление: Право (3.6)

Научна специалност: Административно право и административен процес

Автор на дисертационния труд:

**АНТОНИЯ ПЕТРОВА МЕТОДИЕВА,**

редовен докторант по докторска програма „Административно право и административен процес“ към катедра „Публичноправни науки“ на Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“

Тема на дисертационния труд:

**ФОРМИ НА ПРОЯВЛЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ  
ДОГОВОР В МЕСТНАТА ВЛАСТ**

Научен ръководител:

доц.д-р Веселина Канатова-Бучкова

Със заповед на Ректора на Югозападния университет „Неофит Рилски“ съм определен за член на научно жури във връзка със защитата на Антония Петрова Методиева, редовен докторант в професионално направление Право (3.6), научна специалност Административно право и административен процес за присъждане на образователната и научна степен „доктор“, като на първото заседание на Научното жури ми е възложено да изготвя становище по дисертационния труд.

Със заповед на Ректора на ЮЗУ №1153/18.06.2010 г. Антония Методиева е зачислена за редовен докторант по научната специалност „Административно право и административен процес“ в съответната докторска програма към катедра „Публичноправни науки“ в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“ и е отчислена с право на защита със заповед на Ректора.

Докторантът е положил с отличен успех изпитите от докторантския минимум и е представила за обсъждане дисертационния си труд. Дисертацията е обсъдена заседание на Катедра „Публичноправни науки“ като е дадена положителна оценка и с решение е предложен състав на научното жури и датата за публична защита.

В изпълнение на заповедта на Ректора на Югозападния университет „Неофит Рилски“ и решението на Научното жури, като се ръководя от изискванията на Закона за развитието на академичния състав на Република България и Правилника за прилагането му, предлагам на вниманието на уважаемите членове на Научното жури следните свои констатации и изводи, както и мотивираното от тях заключение.

Предоставеният от Антония Петрова Методиева комплект от материали включва всички необходими документи. Докторантът е приложил две научни статии, свързани с темата на дисертационния труд, както следва: „Плановите договори в социалистическите организации“, Правно-

исторически проучвания 2012, година Първа/Кн. 1 и Чешмеджиева М., Александрова В., Методиева А. „Общинско право в схеми и определения“, София 2013 г.

Докторантът Антония Петрова Методиева е родена на 23.03.1978 г. в гр. Благоевград. Средното си образование завършва през 1996 г. в Природо-математическа гимназия „Акад. Сергей Корольов“ – Благоевград с профил математика и информатика с английски език. Дипломиран магистър е по право през 2001 г. в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, със специализации „Правораздаване“ и „Международно право и международни отношения“. Допълнително специализира в следните области: Организация на административната дейност и процеси в Югозападен университет „Неофит рилски“ – Благоевград; Управление на администрацията в Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград; Европейска административна практика в Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград.

От 2002 до 2012 г. работи в Областна администрация – Благоевград, като последната заемана длъжност е главен юрисконсулт в дирекция „АПОФУС“. През 2012 г. започва работа в Община Благоевград като началник – отдел „ПНООП“, а от 2015 г. до момента е директор на дирекция „Правно-нормативно обслужване на обществените поръчки“ в община Благоевград.

Антония Методиева участва в разработването на редица европейски проекти, в които Община Благоевград участва. Това са проекти по различни оперативни програми: „Региони в растеж“ 2014-2020“; “Регионално развитие“, както и проекти осъществявани с финансовата подкрепа на финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2009-2014 г.

Считам, че са спазени всички изисквания относно хода на процедурата и оформянето на дисертационния труд.

Темата “Форми на проявление на административния договор в местната власт” като предмет, подход и метод на изследване би била изпитание за всеки учен. Тя има своя теоретичен, правно-нормативен и практико-приложен аспект. Поначало актуална по отношение на съвременните демократични системи на държавно управление, темата изисква историко-правно и сравнително-правно изследване на цялостната проблематика, свързана с административните договори в местната власт. Оформянето и развитието на идеята за различните форми на проявление на административния договор местното управление и нейното въвеждане в практиката, теоретичното ѝ осмисляне и нормативната уредба са силно повлияни от конкретни управленски системи в отделните национални държави. Актуалността на изследването се определя от тенденцията, която постепенно се оформя в съвременния български модел на местно управление за въвеждане на по-голяма свобода на местните органи на самоуправление в контекста на вертикалното разделение на властите у нас. Изведен самостоятелно като тема и разгледан чрез приложения от докторанта подход, въпросът за формите на проявление на административния договор в местната власт е разработен във формата на цялостно изследване, което до момента отсъства в административноправната литература у нас. Към момента тази тема не е разработвана с приложения подход самостоятелно, макар че, като фрагмент от друга проблематика не е убягнала от сериозно научно внимание на други автори. Актуалността на изследваната тема, особено след натрупването на значителна практика от органите на местно управление, не подлежи на съмнение, а разработването на настоящия дисертационен труд поставя сериозни административноправни проблеми за научна дискусия.

Антония Методиева демонстрира изключително високо ниво на познаване на проблематиката. Използваният в изследването емпиричен и теоретичен материал както и научната литература са обширни. Докторантът демонстрира широка осведоменост в областта на сравнителноправния анализ

на института в съвременните демокрации и способност творчески да оценява обширната литература. Задълбочените познания на автора на дисертацията в областта на административното право и административен процес, както и по отношение на сравнителните аспекти на темата, дават възможност да се направи задълбочено юридическо изследване на множеството проблеми, които темата на дисертацията предполага.

Методологичният инструментариум на изследването е богат – като се започне с историко-правния и сравнителния метод и се премине към системния, структурно-функционалния и правно-догматичния метод. Това дава възможност да се навлезе в дълбочина на темата и в същото време да се обхване цялата богата проблематика свързана с функционирането на административните договори и мястото им в системата на местното управление.

Предметът на изследване се концентрира върху същността и функциите на административния договор, като подходът за анализирането им проследява възникването на института, както и съществуващите към момента сравнителноправни модели. Разгледана е проблематиката, свързана с възможността посредством административните договори да бъде гарантирано върховенството на закона в административната дейност и в същото време да се постигне баланс между публичния и частния интерес в местното управление. Настоящият труд е центриран върху въпроса за същността, основните белези, страните, обекта и особеностите на процедурата по сключването на административните договори, както и действието им във времето и спрямо субектите, до които се отнасят.

В структурно отношение трудът е добре построен, което поначало изключва повторение и празноти в изложението. Представената за защита дисертация е с обем от 168 страници. Към нея има списък на използваните съкращения, приложения, библиографска справка, декларация за оригиналност, списък с публикациите. Приложената библиографска справка

съдържа общо 141 научни заглавия и източници, от които 123 на български език и 18 на чужд език. Бележките под линия са общо 177. Дисертационният труд се състои от въведение, четири глави, като всяка глава съдържа по два раздела, и заключение.

В дисертационния труд убедително е представена същността на административните договори, функциониращи преди всичко в областта на местното управление. Дисертационният труд може да бъде определен като самостоятелно, цялостно и модерно изследване в Република България на тази материя, определяща особеното място на института в правната ни система. Развита е и особената функция на административните договори в сферите на публично-частното партньорство, предоставянето на безвъзмездна финансова помощ със средства на Европейския съюз и провеждането на обществени поръчки в правната система на страната. Научният труд включва интересен исторически преглед на института, както и анализ на действащите модели в Европа. В същото време авторът на дисертацията анализира и изяснява особеностите на действащия в момента български модел, като се опира на историческото развитие на теорията и практиката на административния договор в България. В представеното изследване е обосновано и поддържано правилното разбиране, че административният договор е призван да внася необходимите корекции и да балансира различните интереси при упражняването на местното управление от органите на държавна власт и самоуправление. От особено значение е обосноваването на необходимостта от анализ на общите и специалните клаузи на административния договор, което подпомага по-широкото приложение на този нов институт за правната ни система. Правилно е акцентирано върху извеждането на общата клауза на административния договор в Административно-процесуалния кодекс, като в същото време задълбочено са изследвани специалните клаузи от Закона за обществените поръчки, Закона за концесиите и Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, по които

субекти могат да бъдат органи на местната власт. Това е от особено значение доколкото ежедневно местната власт в България, в лицето на общинските органи сключват множество договори, чието финансиране се осигурява с публични средства – местни, национални, европейски, като целта на тези административни договори е ефективното, публично и икономично управление и използване на обществени средства. Актуалността на изследването следва да се разглежда и в контекста на усиленото усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз, които в последните години са основен двигател на икономиката от една страна, а от друга дават простор за усъвършенстване и развитие на професионализма и капацитета на публичната администрация в България.

Глава първа – „Сравнителноправен преглед на съвременното развитие на теорията за административния договор в България” прави исторически и сравнителноправен преглед на института, като разглежда необходимостта, обосноваването, възникването и развитието му. Разгледан е изначалния и фундаментален въпрос може ли посредством административни договори да се гарантира баланса между публичния и частния интерес. Направен е коректен преглед на изказаните в правната доктрина, нормативната и съдебната практика разбирания.

Характеризирани са детайлно причините за възникването и еволюцията на този институт като подробно са анализирани различните нормативни решения в техния исторически контекст. Особено място заема анализът на „стопанския акт“ по историческия Закон за насърчаване на индустрията, чиято основна цел е насърчаване на местната индустрия под закрилата на държавата чрез създаване на облекчени условия и режими за предприемачите. Изведено е мнението, че въпреки наличието на „стопански акт“ налице са само един вид административни актове, като едностранни властнически волеизявления и според юриспруденцията от това време не могат да съществуват друг вид актове – двустранни, стопански, публично-

стопански или договорни. Дадени са и редица примери от Наредбата-закон за селските общини. От важно значение за теоретичното изследване на фундаменталния труд на Петко Стайнов „Теорията за административния договор и социалистическото право“ и в частност фигурите на „договорния административен акт“ и „диктувания договор“, които не се възприемат като административни договори. Разгледани са и т.нар. планови договори, които уреждат договорни отношения между социалистически организации, като е анализирана и специфичната им цел, която следва от общото ръководство на „народното стопанство“ посредством плановете в сферата на стопанските процеси. Направено е заключението, че след законодателната промяна на Административно-процесуалния кодекс и нормативното въвеждане на понятието административен договор, акцентът следва да се насочи към усъвършенстване и развитие на неговите елементи в процеса на упражняване на държавната власт и в частност на местната власт, както и в разработването на адекватни правила за контрол върху изпълнението на сключените административни договори.

В глава втора - „Понятие за административен договор. Основни белези. Страни“ се акцентира едновременно на извеждането на понятието (легалната дефиниция) и на разнообразието и спецификата на различните форми, като се разработват и обосновават критериите и вариациите в елементите, въз основа на които се извършва тяхната класификация. В тази връзка авторът на дисертационния труд предлага и използва различни критерии. Особено място е отделено на разбирането, че наличието на значим обществен интерес е предпоставка за сключването на административните договори. Посочва се, че няма легална дефиниция на понятието обществен интерес поради което преценката за неговото наличие се извършва съобразно конкретната фактическа обстановка и доколко интересите на отделните граждани и организации са противопоставими на обществения такъв. Напълно естествено е, обосновава авторът, че за определени дейности



административните органи осъществяват защитата на публичния интерес не само или най-вече чрез издаване на едностранни административни актове, а чрез сключване на административни договори. Разгледани са общата компетентност на кмета и на общинския съвет в сферата на сключване на административните договори в контекста на едно от средствата за управление на общината. Обърнато е внимание и на последващия контрол, който се упражнява по отношение на изпълнението на сключените административни договори и особения контрол в местното самоуправление от местните представителни органи и техните постоянни и временни комисии. Направен е изводът, че този контрол не е абсолютен и следва да се ограничава до контрола върху административните договори, които са сключени по изпълнение на общинския бюджет.

В глава трета - „Договорът за публично-частно партньорство – особености при проявлението му в местната власт“ административният договор се разглежда като специфична форма на управление на социалните процеси и средство за реализиране на публичната власт и в същото време като способ за разширено прехвърляне на отговорности като планиране, строителство, финансиране, управление и експлоатиране на обществени обекти от публичния към частния сектор. Разгледани са особеностите на концесионния договор и разделянето на различните видове концесии, чрез които се реализира публично-частното партньорство.

В глава четвърта - „Договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ със средства на Европейския съюз и договорът за обществена поръчка– особености при приложението им в местната власт“ е направен интересен и подробен анализ на производството по налагане на финансови корекции върху предоставена безвъзмездна финансова помощ със средства на Европейския съюз. В същото време е изяснена правната природа на финансовата корекция, която, според автора, не е санкция, а е пряка последица от установяване на факта, че условията необходими за получаване

на облагата, произтичащи от правната уредба на Съюза, не са били спазени, като по този начин получената облага се явява недължима.

Антония Методиева систематизира в своя труд интересни предложения *de lege ferenda*: унифициране на контрола по законосъобразното и целесъобразното изпълнение на сключените административни договори, чрез уеднаквяване практиката на действащите контролни органи; засилване на превантивния елемент в контролната дейност на Сметната палата, Агенцията за държавна финансова инспекция и Изпълнителна агенция „Одит на средствата на Европейския съюз“; въвеждане на легална дефиниция на понятието „значим обществен интерес“; изрично формулиране на условията за допускане на предварително изпълнение на административните договори; засилване на контрола по изпълнение на административните договори, осъществяван от местните представителни органи и техните постоянни и временни комисии; широко прилагане в местното управление на фигурата на „институционализирано публично-частно партньорство“ и др.

Развитието на българския модел на административния договор е проследено и анализирано в контекста на процеса на постепенното утвърждаване на вертикалното разделение на властите и предоставянето на широка възможност за развитие на местното самоуправление. На тази основа формулираните предложения *de lege ferenda* са актуални и съществени.

Дисертационният труд доказва по убедителен начин задълбоченото познаване на теоретичния и практико-правен аспект на проблематиката за формите на проявление на административния договор в местната власт. В него и в представените научни публикации са анализирани богати по обем и съдържание теоретични концепции и становища, които заедно с важните предложения *de lege ferenda*, определено допринасят за развитието на института на административния договор в българската правна система.

Авторефератът на Антония Методиева съдържа прецизно всички необходими елементи, а справката за научните приноси, изготвена от

докторанта, изразява точно постигнатото с дисертацията. В дисертационния труд се наблюдават и някои несъвършенства и неточности, които не намаляват научната му стойност. Необходима е по – голяма юридическа прецизност при формулиране на предложенията за засилване на превантивния контрол по изпълнението на административните договори. След прецизиране и развитие на някои от тезите дисертационният труд заслужава да стане обществено достояние като самостоятелна научна публикация. С научната си стойност на цялостно изследване на административните договори в местната власт такава публикация би била полезно четиво не само за изследователи в сферата на административното право, но и за хора активно занимаващи се с местно управление.

В заключение, давам положителна оценка на дисертационния труд, като вземам под внимание, че той съдържа научни резултати представляващи оригинален принос в правната наука, както и задълбочените теоретични познания на докторанта и способността му за самостоятелни научни изследвания.

Уважаеми членове на Научното жури,

Като имам предвид качествата на дисертационния труд, считам че той притежава безспорни достойнства, демонстрира задълбочен анализ водещ до теоретични изводи и решаването на редица практически проблеми, съдържа важни приноси моменти и предложения *de lege ferenda*, поради което с убеждение предлагам на Научното жури да даде образователната и научна степен „Доктор“ на Антония Петрова Методиева.

15.09.2018 г.

Изготвил становището:

проф.д-р. Пламен Киров