

СТАНОВИЩЕ

От: доц.д-р. Веселина Канатова – Бучкова

Правно-исторически факултет на ЮЗУ“ Неофит Рилски“, гр.Благоевград

Катедра „Публичноправни науки“

Административно право и административен процес

Относно: дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен **„доктор“** по „административно право и административен процес“ в ЮЗУ“Неофит Рилски“, гр.Благоевград

Основание за представяне на становището: участие в състава на научното жури за защита на дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор” по научната специалност Административно право и административен процес в научно направление 3.6 Право в ЮЗУ“Неофит Рилски“, гр.Благоевград, съобразно заповед № 1041/02.05.2018 г. на ректора на ЮЗУ“Неофит Рилски“, гр.Благоевград.

Автор на дисертационния труд: Антония Петрова Методиева

Тема на дисертационния труд: „Форми на проявление на административния договор в местната власт”

Научен ръководител: доц.д-р.Веселина Лъчезарова Канатова - Бучкова

I. Информация за дисертанта.

Докторантката е родена през 1978 г. Завършила е право в Софийски университет „Климент Охридски” през 2001 г., като специализира „Правораздаване” и „Международно право и международни отношения”. Специализирала е и „Организация на административната дейност и процеси”, „Управление на администрацията” и „Европейска административна практика” в ЮЗУ „Неофит Рилски”, гр.Благоевград.

От 2002 г. до момента работи последователно в Областна администрация – Благоевград и Община – Благоевград, понастоящем – директор дирекция „ПНООП” в община Благоевград. Има две публикации: „Плановите договори в социалистическите организации” и „Общинско право в схеми и определения” в съавторство.

II. Обща характеристика на представения труд.

Трудът е съобразен с изискванията на чл. 27 от ППЗРАСРБ. Структуриран е в четири глави, с общ обем на дисертацията – 168 страници. Използваната литература е изключително богата – библиографията към дисертацията включва 141 научни публикации, от които 123 автора на български език и 18 на чужд език.

Изследваната в монографията тема е изключително актуална, тъй като очертава нов институт на административното право – административния договор /нормативно закрепен с измененията на АПК/ в контекста на неговото проявление в местната власт, в частност – административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ със средства на ЕС, договор за обществена поръчка, договор за публично-частно партньорство и договор за концесия. Актуалността на темата се налага и от промените в АПК, свързани с въвеждане на института на административния договор и производството по неговото сключване с приемане на чл. 19а – 19 ж от АПК (нови, ДВ, бр.74 от 2016 г.), както и новата уредба на публично-частните партньорства и измененията на Закона за концесиите.

Изследването е актуално и новаторско и с оглед на факта, че освен общите разпоредби за административния договор по АПК, със специален закон – предмет на разглеждане, а именно – Законът за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове се съдържа специално законово определение за административния договор, който се сключва по този закон и който, както става ясно от изследването, замества административния акт. Изследването засяга въпроса за проявлението на административния договор в местната власт, там където в най-пряка степен са засягат правата и интересите на гражданите и организациите.

Темата е разделена в четири глави.

В първата глава се прави сравнителноправен анализ на развитието на административния договор в страната, включително и съвременното му развитие, както и исторически сравнителен преглед на теорията и законодателната уредба на административния договор, с посочване на основните тези за административния договор и конкретни негови проявни форми през изследвания период. Мнението ми е, че сравнителния преглед в първата глава има приносен момента за предмета на изследва,

тъй като са проявени основните теоретични виждания по въпроса, включително и са отграничени и описани конкретни видове административни договори или действия на административните органи, които имат договорен характер. Този подход води до по-пълно и детайлно изясняване на понятието за „административен договор“ и поставяне на въпроса за неговото съществуване в административноправните отношения. Разгледани са случаи от юриспруденцията през съответния период, свързани с административния договор, като са дадени препоръки за приложение на добри практики на Върховната сметна палата.

Относно колебанията в доктрината за понятието „административен договор“ се прави обоснован извод за това, че за да се установи /валидира/ понятието са преминава през тезата на „хибриден модел“ между договора и административния акт.

В глава втора е разгледано понятието за административен договор – основни белези, страни, процедура на сключването му, както и особеностите, при приложението му в местната власт – основен предмет на изследване. Разгледани са детайлно основните елементи на общото понятие за административен договор, установено в чл. 19а от АПК, а именно писмено съглашение между административен орган и гражданин или организация, което се постановява по значим обществен интерес. На първо място, е изследван обществения интерес като първи съществен елемент на понятието за административен договор, като е подложена на критика определянето му като значим обществен интерес. Описани са и примери от съдебната практика, свързани със значимия обществен интерес. На следващо място, в духа на определението се отбелязва писмената форма на административния договор, като условие за неговата действителност и обстоятелството, че когато тя не е спазена е налице порок, който води до нищожност на договора, влечаща след себе си възможност за атакуването му пред съда неограничено във времето (стр.57).

Детайлно е изследването за друг основен елемент на договора, а именно – страните по него. Задълбочено, в тази връзка, е анализиран административният орган, като страна, гражданите или организацията, като страна, както и типичните моменти при страните в местната власт. Приносен момент на темата е изследването относно „икономическия оператор“ по ЗК и разграничението му с „участник“ в процедура по ЗОП и страна по административния договор (стр. 59 и сл.).

Изводът, че само кметът на община може да е страна по административен договор и разсъжденията относно характера не неговата компетентност – дискреционна е обоснован и добре аргументиран, включително и с конкретни примери от практиката, което е приносен момент на дисертацията (стр. 71 и сл.). Обосновано е посочването също така, което споделям, че няма пречка административният договор на местно ниво да е многостранен, включително и да бъде сключен от два или повече носители на публична власт – няколко общини и/или заедно с представител на държавата – областен управител. Не споделям посочването за виждането на проф.Д.Хрусанов, че при оспорването на административния договор е налице специална клауза, която предопределя подсъдността по оспорване – районен или окръжен съд, а не административен съд, но то е за пълнота на изложението и не влияе върху основния извод, че общата подсъдност при оспорване на административния договор е тази на административния съд по правилата на местната подсъдност по АПК. Административният договор в местната власт е отграничен от общото понятие, като се обособени и посочени конкретни негови характерни черти, което също намирам за приносен момент на изследването.

В глава трета е изследвана темата за публично-частното партньорство и начина на реализирането му в местната власт – чрез договор за публично-частно партньорство.

Въпросът за публично-частното партньорство е актуален и приносен момент на изследването, който както е посочено, винаги е в центъра на дискусиите, свързани с административната реформа. Анализирани за източниците на публично-частно партньорство, съдържащи се в европейските актове, които новият Закон за концесиите, в сила от 02.01.2018 г. цели да въведе, като отменя уредбата за публично-частно партньорство в специалния Закон за публично-частно партньорство (отм. 2018 г.), систематично с новата правна уредба в ЗК. Посочен е новият законодателен подход при определяне формите на публично-частно партньорство, съобразно предмета или вида на дейността, която се прехвърля от публичния в частния сектор, като детайлно са изследвани видовете договори, чрез които то се реализира – концесия за строителство, концесия за услуги, концесия за ползване на публична държавна или общинска собственост или спрямо административния орган, който ги възлага – държавни или общински концесии. Изброени са формите на публично-частно партньорство, но препоръчвам да се задълбочи изследването в теоретичен план, като се даде характеристика на ПЧП от гледна точка на административното право – цел на участие, начина на взимане на решението за участие и характер на решението, правните способности

за контрол върху решението на административния орган и т.н. Добре е също така да се види и становището на автора относно новата правна уредба и дали с нея не се отменя изцяло възможността за публично-частно партньорство, предвид факта, че то се свежда до сключване на определени видове концесионни договори. Препоръчвам, в тази връзка, да се изследва характера на публично-частното партньорство с оглед на това дали същото не е нов институт на българското административното право, с който се прехвърлят публични функции на гражданскоправни субекти(предвид съществуването му в европейското право) и дали с отмяната на Закона за публично-частното партньорство този институт остава да съществува, като се обосновават собствени правни изводи. Този институт (форма на взаимодействие) е познат на немското административно право, а актовете и действията на юридическите лица – търговски дружества, на които е възложено осъществяването на публични правомощия (функции) се определят като административни актове, с оглед на което определяне и се осъществява контролът за законосъобразност върху тях.

Анализирана е обстойно практиката на Съда на ЕС във връзка с публично-частното партньорство, с определяне на основните понятия, форми на проявление и страни, което е изключително интересно и отново приносен момент на изследването. Препоръчвам в бъдещо изследване да се развие въпроса за институционалното публично-частно партньорство, с оглед на обстоятелството, че то би съставлявало на практика формиране на нов орган – институция, с участие на административния орган и частния субект с необходимост да се изследва неговия характер и функции.

В четвърта глава се изследват особеностите на договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ със средства на европейския съюз и договора за обществена поръчка с оглед приложението им в местната, които съставляват административни договори по определение и специфика. Препоръчвам да се детайлизира изследването на договора по ЗУСЕСИФ с оглед критикуването на виждането на проф.Балабанова за приравняването на договора по ЗУСЕСИФ с административния акт. Добро е изследването относно актовете, с които се налагат финансови корекции при нередност в изпълнението на договорите, като обособяването на материалноправните изисквания, които контролния административен орган следва да спазва с оглед източниците, и направените предложения за изменение на законодателството, съставляват приносен момент на дисертацията.

Направените конкретни предложения de lege ferenda са изключително обосновани, конкретни и с пряко практическо приложение, които напълно споделям, в частност предложеното изменение на чл. 19а от АПК, свързано с въвеждане на определение за „значим обществен интерес”, в смисъл: *„Значимият обществен интерес е налице във всички случаи, в които се сключват административни договори, чрез които се разходват публични средства или се сключват административни договори по управление или разпореждане с държавна или общинска собственост.”*

В заключение: Темата е актуална. Структурирана е в съответствие с предмета на изследване. Въпросите са много добре развити и анализирани, като предложенията de lege ferenda съставляват, както посочих, съществени приноси моменти на изследването. Съдържанието на дисертацията отговаря на чл. 6, ал.3 от Закона за развитие на академичния състав в Република България и на чл. 27, ал.2 от ППЗРАСРБ.

С оглед на горното, убедено предлагам на научното жури да бъде присъдена образователна и научна степен „доктор“ по научната специалност 3.6 „Право“ на Антония Петрова Методиева, редовен докторант в катедра „Публичноправни науки“ на ПИФ в ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград.

Доц.д-р. В.Бучкова