

## **Р Е Ц Е Н З И Я**

**от проф. д-р Сашо Георгиев Пенев**

**по конкурса за „професор” по Право (административно право и административен процес), шифър 3.6 към Геолого-Географски факултет на СУ „Св. Кл. Охридски”**

### **УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА НАУЧНОТО ЖУРИ,**

В конкурса за професор по 3.6 Право (административно право и административен процес), обявен от Геолого-географски факултет на СУ „Св. Климент Охридски”, Държавен вестник, бр. 28 от 19.03.2013 г., се е явил единствен кандидат – Ганета Минкова Минкова. Представила е заявление със съответните приложения.

Представеният за рецензиране хабилитационен труд със заглавие „Данъчни задължения “ и други научни публикации на кандидата трябва да се преценяват с оглед изискванията на чл.29 от Закона за развитие на академичния състав в Република България, чл.60 от ППЗРАСРБ и чл.114 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Кл. Охридски“. Хабилитационният труд има най-голямо значение за конкурса и затова ще бъде подложен на щателен критичен анализ.

Г-жа Ганета Минкова е родена на 28.10.1960 г. Завършила е Юридически факултет на СУ „Св. Кл. Охридски” през 1985 г. След задължителния едногодишен стаж е работила като младши съдия в Окръжен съд Ловеч (1986/87) и съветник в отдел „Правен“ на Министерския съвет (1991), Началник отдел „Нормативни актове“ в Министерство на финансите (1991), Главен секретар на Министерството на външните работи (1991-1993),

адвокат (1993г. и досега). Към момента наред с академичните си изяви г-жа Минкова практикува като адвокат и консултант по финансови и данъчни въпроси. Практиката като юрист я изгражда като вещ познавач на законодателния процес и правоприлагането.

Научната ѝ кариера започва през 1987г.-1990г. като редовен аспирант в Института за държавата и правото при БАН, научен сътрудник II степен (1990-1991), доцент 2009-2011 в Института за държавата и правото при БАН, доцент (от 2011г.) в СУ“Св.Кл.Охридски“. Притежава научната степен доктор право – Диплом № 20275 от 15.06.1990 г. Към заявлението са приложени съответните свидетелства. Потвърждение на успешното научно развитие на кандидата са авторството му на осем монографии, шест студии и 226 статии, които доказват изследователските му приноси за развитието на правната наука в РБългария. Г-жа Минкова, владее немски, английски и руски езици. Научната дейност на кандидата е впечатляваща. Тя е утвърден учен с безспорен авторитет в академичните среди. Радва се на висок престиж сред колегите и студентите.

Представената като хабилитационен труд монография **„Данъчни задължения“** и три статии- **„Приципът на законоустановеност на данъците и таксите“**, **„Вещите в данъчното право“**. **„Действие на източниците на данъчното право“** представят достойно кандидата. Монографичният ѝ труд е поредното ѝ научно изследване в областта на данъчното облагане в Р България, като се отчита членството ни в Европейския съюз. Материята на правната уредба на данъците предполага сериозни познания и от областта на други правни отрасли - гражданско право, административно право и процес, които авторът доказва, че притежава. Смяя да твърдя, че предмет на разглеждане в хабилитационния труд е всеобхватен теоретичен анализ на правната уредба на данъчните задължения в Р България. Мога убедено да кажа, че това е първият от големите приноси моменти в него.

Актуалността от изследването на тази материя се обуславя от настъпилите през последните двадесет години промени в икономическия и политическия живот на страната, новата конституционноправна и динамична законодателна уредба на данъчните задължения, натрупаната административна и съдебна практика. Въпреки множеството практико-приложни статии и коментари се наблюдава недостиг на теоретични разработки, чрез които въз основа на критичен научен анализ да се изведат принципите на съвременното българско данъчно право, които са и исторически и сравнителноправно обосновани. Теоретичните изводи безспорно оказват влияние както на законодателните изменения, така и на практиката по правоприлагане. Монографията „Данъчни задължения“ поради това е актуална, защото разглеждайки от юридическа гледна точка същността, характерните особености и системата на данъчното облагане дава принос към правопознанието за функционирането на данъчната система въз основа на конституционноустановените принципи.

Теоретичните приносните моменти могат да бъдат систематизирани по следния начин:

1. Всеобхватност на изследването от гледна точка на материално-правния режим на данъчното облагане. Последователно са анализирани: понятието за данък, функциите на данъците, източниците на данъчното право; основните елементи, характеризиращи данъчните задължения -обект, субект и връзка между тях; данъчна основа и ставка; задълженията за деклариране и внасяне на данъка. Разгледани са всички видове данъчни задължения по действащото законодателство като съставни и допълващи се части на данъчната система. Този подход позволява да се открият проблемните области и се посочат възможни решения за преодоляване на недостатъците в правната регламентация чрез усъвършенстване на законодателството.

2. Приносен момент в монографията е разглеждането на данъка като комплекс от правни задължения, всяко от които може да се отграничи и да

се направи теоретичната квалификация на основно и съпътстващи или допълнителни задължения, изпълнението на които в цялост водят до законосъобразното погасяване на публичноправното задължение за данъци. Тезата за данъка като комплекс от задължения, които се намират в определена зависимост помежду си, има не само теоретично значение, но е важна и с оглед на законодателната техника при разграничаването на онези елементи, които подлежат на задължителна законодателна уредба с оглед на конституционния принцип за законоустановеност на данъчното задължение и тези, които могат да се уредят в подзаконов нормативен акт. След изменението на Конституцията през 2007 г. се даде възможност на общините да имат нормотворческа компетентност в материята на местните данъци. В тази насока приносен момент в монографията е разграничението на предпоставките по установяване на данъка от предпоставките по определяне на неговия размер, което именно обосновава възможността общините да регламентират част от данъчната материя с подзаконови нормативни актове. Общинските съвети издават наредбите, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение, в случая местни данъци.

В монографията се застъпва тезата, че чрез регламентирането на субекта, обекта и връзката между тях се посочват изначалните предпоставки при наличието, на които възниква задължението. Тези предпоставки трябва да бъдат нормативно уредени със закон от Народното събрание. Нормотворческата компетентност по отношение на тях не може да бъде упражнявана от общинския съвет. Извеждането на отделен елемент на данъка извън приложното поле на принципа за законоустановеност е ограничено само до размера и то в определени минимални и максимални граници, тъй като в алинеи 3 и 4 на чл. 141 от Конституцията се предвижда, че общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон. Специално внимание на изискването за въвеждане на данък със закон е отделено и в представената за участие в конкурса **статия „Приципът на законоустановеност на**

данъците и таксите”. Намирам тезата на кандидата за научнообоснована и съответстваща на практиката на Конституционния съд по данъчни въпроси.

3. Сравнение на уредбата в правото на Европейския съюз и националната правна уредба на данъците е също с приносен характер. Кандидатът обосновава посочва, че въпросите за съотношението между националните законодателства на държавите-членки и правото на Европейския съюз не са достатъчно разработени в теорията, а в позитивното право съществува само един текст от Закона на нормативните актове, който посочва къде е мястото на регламентите сред националните нормативни актове. Възможността за въвеждането на европейски данъци, които да се прилагат на територията на всички държави-членки се обсъжда в правната литература по данъчни въпроси в държавите-членки през последните години, а коментарът на български автор по тези въпроси е принос в българската правна теория. Този коментар доказва познанията на автора за източниците на правото на ЕС и тяхното действие. Споделям извода на кандидата, че към настоящия момент ЕС има изключителна компетентност в областта на митническия съюз, но такава компетентност не е уредена за всички данъците. При действащото европейско право други регламенти относно данъци не би следвало да бъдат приемани от органите на Европейския съюз, тъй като това би надхвърлило предоставената от държавите-членки компетентност. Правилно се посочва, че принципът на законоустановеност на данъците, който съществува в конституциите на европейските държави изисква данъчната материя да се урежда със закон и този принцип не е преодолян от учредителните актове на Европейския съюз. Бих добавил, че към този момент Европейският съюз не е данъчен съюз. Доколкото акцизите и ДДС имат значение в търговските отношения между държавите-членки при регулирането на вътрешния пазар, в тази област са приети директиви, именно поради липсата на изрична компетентност на съюза за регламентиране на тази материя. Директивите в областта на облагането с ДДС и акцизи са транспонирани в българските Закона за данък върху добавената стойност и Закона за акцизите и данъчните складове.

Анализирането на системата на облагане по тези два закона в монографичния труд води до извода, че кандидатът познава както първичното, така и вторичното право на ЕС в областта на данъчната материя.

В представената за участие в конкурса **статия „Действие на източниците на данъчното право”** са очертани принципите относно влизането в сила и прекратяването на действието на източниците на данъчното право. В нея подробно е анализирана практиката на Конституционния съд, като въз основа на нея и съществуващите теоретични източници в областта на българската правна теория авторът прави свои собствени оригинални научни заключения.

4. Подчертаването на автономността на данъчното право спрямо други правни отрасли също може да се посочи като заслуга на автора при очертаването на характеристиките на данъчните задължения.

Направени са сравнения и разграничения между използваните в данъчните закони понятия за описание на данъчнозадължените лица и характеристиките на правните субекти по гражданското право. Подробно е анализиран специфичният за данъчното право институт на отговорността за чужд дълг (данъчната субституция), който с приемането на нови данъчни закони разшири своето приложно поле, с оглед гарантиране на събирането на данъчните задължения. На научен анализ са подложени различните проявни форми на отговорността за чужд дълг или: един правен субект може да е задължен да изпълни данъчни задължения вместо данъчния субект (привативна субституция) или наред с него при условията на солидарната отговорност (кумулятивна субституция); отговорността може да бъде в пълния размер на данъчния дълг или само до определена част от него. Направено е и разграничение с правоприемството на данъчните задължения. Авторът аргументарно защитава тезата си, че увеличаването на случаите на данъчна субституция може да има положителен ефект от гледна точка на

интересите на фиска, но като обща тенденция в законодателството по-скоро трябва да бъде критикувано.

В монографията подробно са описани особеностите на данъчните обекти и определянето на данъчна основа. Въпросите за данъчния обект са разгледани подробно и в **статията „Вещите в данъчното право”**. Всички данъчни обекти по действащите данъчни закони са систематизирани и изследвани от гледна точка на специфичните им особености, като при анализът на правната уредба се прави и научнообоснована критика. В монографията се разглежда цялото многообразие на формиране на данъчни основи при всички видове данъчни обекти, като по отношение на пълнота и изчерпателност изследването на тези въпроси представлява принос.

Като принос трябва да се разглежда посочване на случаите, когато връзката между обекта и субекта на облагане не може да бъде фактическа. Подробно е изследван въпросът дали частните документи, могат да го легитимират юридическото лице като собственик от гледна точка на данъчноправните норми и по този начин то да бъде данъчен субект за имуществен данък, като се аргументира подлежащата на дискусия теза, че по принцип при имуществените данъци връзката между субекта и обекта на облагане може да бъде установена като юридическа и само по изключение и по силата на изрична правна норма тя може да бъде фактическа – например лицето започва да ползва имота преди да е снабдено с документ за собственост.

8. С приносен характер е обсъждането на дискусиите относно прогресивното и пропорционално облагане, като авторът разглежда историческите и международни аспекти на двете системи. Авторът подробно обосновава извода, че не трябва да се абсолютизира значението нито на прогресивните, нито на пропорционалните данъци. Струва ми се обаче, че в тази част анализът може да се допълни и от анализ на чл.60 от Конституцията на РБългария, при действието на който законодателят практически може да използва и едната, и другата система на облагане.

9. Самостоятелен принос в монографичния труд е цялостният анализ на данъчната декларация и особеностите на някои видове данъчни декларации, като основание за образуване на производство по принудително изпълнение. Подробно е изследвана връзката на данъчната декларация с изпълнението на данъчното задължение.

Въз основа на теоретичните изводи в изследването са направени и конкретни предложения за усъвършенстване на данъчното законодателство, които могат да бъдат от значение за бъдещата правна уредба на данъчните задължения.

Познавам г-жа Минкова още като студент в Юридически факултет и съм запознат с цялата научна кариера и практиката ѝ като юрист. Личните ми впечатления от нея са, че тя притежава доказани и сериозни възможности за научни изследвания. В работата си е доказала теоретична подготовка и знания, които ѝ дават възможност и за практическа изява.

Достойнствата на г-жа Минкова като изследовател се доказват и от приложената справка за цитиранията. Научните ѝ трудове се цитират от всички български автори в областта на данъчното и финансово право.

Осигурен е и необходимият минимум педагогическа дейност.

От преценката на хабилитационния труд и на останалите трудове се установява убедително, че кандидатът за конкурса доц. Ганета Минкова има значителни научни изследвания и постижения. Освен това, тя е и доказан преподавател с богати педагогически умения.

Въз основа на изложеното по-горе може да се направи следното заключение. Хабилитационният труд на Ганета Минкова е сериозно и задълбочено научно изследване. То е посветено на важния проблем в правната ни литература и практика, какъвто е този за данъчните задължения. Откроява се със завидна научна стойност, със задълбочен научен анализ, с множество предложения за усъвършенствания на данъчното ни





законодателство. По моя преценка трудът напълно отговаря на изискванията за хабилитационен труд. Научната продукция на г-жа Минкова обхваща важни области на данъчното право. Направила е редица приноси в областта на данъчното право, които заслужава да бъдат оценени по достойнство.

Въз основа на гореизложеното и на основание чл. 29 от Закона за развитието на академичния състав в Република България си позволявам убедено да препоръчам на уважаемото научно жури при Геолого-географски факултет на СУ „Св. Кл. Охридски” да вземе решение, с което да предложи на Факултетния съвет да избере на г-жа Минкова на академичната длъжност „професор” по административно право и процес.

**София, юли 2013 г.**

**РЕЦЕНЗЕНТ:**

**/проф. д-р Сашо Пенев/**

