

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Райна Николова,

определена за член на научно жури със заповед № РД 38-301/8.05.2015 г. на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски”, който трябва да даде рецензия с оглед защитата от Капка Милчева на дисертационния труд за придобиване на образователната и научната степен „доктор” по професионално направление 3.6. „Право” (Административно право и административен процес) на тема „Административните актове на Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката”

1. Кратки биографични данни

Капка Светославова Милчева е магистър по право на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски” от 2005 г. През май 2006 г. постъпва в Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, където до април 2012 г. заема позицията инспектор – юрист. От април 2012 г. е асистент в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски”. От 2014 г. е лектор във Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий”.

2. Характеристика на научните и научно-приложните постижения на докторантката

Докторантката Капка Милчева е представила дисертационен труд на тема „Административните актове на Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката” в обем от 261 страници, състоящ се от въведение, три глави и заключение. Дисертационният труд е в обем от 261 страници. Към него е приложена справка за използваната литература, съдържаща 92 заглавия, от които 83 на кирилица и 9 на латиница. Всички заглавия са цитирани в дисертационния труд. Направени са 284 бележки под линия.

Дисертационният труд се състои от увод, три глави и заключение. Всяка от главите е разделена на параграфи, означени с арабски цифри. Параграфите са обозначени с тематични заглавия и структурирани в точки и подточки, обозначени също с арабски цифри. Включени са съдържание, списък на съкращенията, списък с използваната литература. Изградената структура отговаря на поставените в изследването основни задачи.

Авторкатата има 4 статии в научната периодика, от които 2 се припокриват напълно с темата на научното съчинение. Дисертацията, авторефератът към нея, публикуваните статии и представените документи отговарят на законовите и

подзаконовите изисквания за защита на докторска образователна и научна степен.

Предмет на изследване в дисертационния труд е анализ на характера, особеностите и действието на административните актове, издавани от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) в областта на енергетиката. Целта на изследването е изясняване на отделните производства, в които тези актове се издават, техните специфики спрямо общите административни производства по Административно-процесуалния кодекс и степента на съгласуваност с нормите на правото на Европейския съюз в тази област.

В изпълнение на тези задачи Капка Милчева е използвала общонаучните методи на познание: наблюдение, описание, сравнение, метод на научния анализ и синтез, индуктивният и дедуктивният метод. В хода на изследването са приложени и методът на историческия анализ, който позволява да се проследи развитието на регулацията на обществените отношения в областта на енергетиката и сравнителноправният метод, чрез който са изведени общите тенденции и отликите на регулацията на ниво Европейски съюз.

Трудът е съсредоточен върху три големи групи въпроси, обособени като глави в дисертацията.

Първа глава е посветена на държавната политика и регулацията в областта на енергетиката. В нея са включени 3 параграфа. Първият от тях е озаглавен „Исторически преглед”. В него докторантката прави историко-правен анализ на развитието на нормативната уредба в България в областта на енергетиката в рамките на два основни периода: 1878 – 1945 г. и 1945 – 1999 г. Вторият параграф е озаглавен „Настояща държавна политика в областта на енергетиката” и се занимава както с общата правна характеристика на държавния регулаторен орган в областта на енергетиката, така и с правния статус на сходни надзорни органи във Франция, Чехия, Австрия, но също и на Общностното право в областта на енергетиката. Параграф трети е посветен на административноправното положение на Комисията за енергийно и водно регулиране, като обсъжда статуса и компетентността на регулатора. Анализът започва с кратък преглед на нормативните актове, които уреждат отделните правомощия на КЕВР, формиращи компетентността ѝ в областта на енергетиката. Специално внимание е отделено на Закона за енергетиката (ЗЕ) – основен и общ нормативен акт в сферата на енергетиката.

Глава втора „Лицензионни административни актове, издавани от КЕВР” включва също три параграфа. Първият разглежда същностните черти на лицензионния

режим. Специално внимание в изложението е отделено на нормативната уредба, която създава правната рамка на разрешителната дейност със Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Специфичните особености на лицензионния режим в Закона за енергетиката са обсъдени обстойно в съчинението. В този параграф се анализира процедурата за издаване на лицензи за дейности от областта на енергетиката. Вторият раздел разглежда обхвата и основанията за идвършването на изменения в лиценза, както и административното производство, в рамките на което се осъществява тази промяна. Отделя се внимание и на удължаването на срока на административния акт. В третия параграф се коментира преустановяване на действието на административните актове в областта на енергетиката. Обсъжда се прекратяване на действието на лиценза, както и отнемането на лиценза от страна на регулаторния орган. Като специална мярка се разглежда назначаването на особен представител.

Третата глава „Други административни актове, издавани от КЕВР” съдържа 2 параграфа. Първият от тях „Сертификати” отделя внимание на същността на сертификата и неговите разновидности – сертификата за произход на електрическа енергия и на сертификата за независимост на преносен оператор. Обърнато е внимание на националната и европейската правна рамка на сертификата и влиянието му върху правоспособността на лицензианта. В научното съчинение са коментирани активно легитимираните лица за поставяне начало на производството – националният регулаторен орган, енергийното дружество или Европейската комисия. Разгледани са и отделните критерии за независимост, на които следва да отговаря лицето, за да бъде сертифицирано.

Дискутирано е и общото производство по сертифициране на независимия преносен оператор. В тази част на научния труд са обсъдени критериите за независимост, които се поставят към преносен оператор – част от вертикално интегрирано предприятие. Изследвани са както отделните критерии и тяхната тежест в производството по сертифициране, така и допълнителните критерии по сертифициране на независим преносен оператор. Обсъдени са спецификите и на административното производство по сертифициране на независим системен оператор. Специално внимание е отделено и на поставяните критерии към оператор, контролиран от лице от трета държава или трета държава. Отправена е критика към подзаконовата уредба, която не само не доразвива законовата, но е и по-непълна от нея. Отправени са предложения за промяна на законодателството с цел постигането на по-голяма яснота в нормативната

уредба. В тази част от дисертацията авторката определя липсата на разпоредби, нормиращи прекратяването на действието на сертификата за независимост, като съществен недостатък на правната рамка, който тя препоръчва да бъде отстранен.

Във втория параграф се коментират издаваните от КЕВР актове в областта на ценообразуването. Изследват се нормативните административни актове на Комисията в този смисъл. Специално внимание е отделено на указанията и методиките на КЕВР, които според докторантката притежават в определени хипотези белезите на индивидуални административни актове, а в други – на нормативни административни актове. В работата се обсъждат индивидуалните и общите административни актове на КЕВР в областта на ценообразуването. Критикувана е съдебната практика на Върховния административен съд (ВАС) по отношение актовете на КЕВР в областта на регулирането на цени. Обсъдени са правните последици при отмяна на решението на КЕВР за определяне на временни цени – приемането на ново решение за определяне на временни цени или решение за определяне на окончателни цени.

Цялостната научна и научно-приложна продукция на Капка Милчева, демонстрирана в дисертацията и научните ѝ статии, се отличава със задълбочено познаване на изследваната материя във всички нейни проявления – законодателен, регулаторен и съдебен аспект. В работата е демонстрирана висока професионална ерудиция и стремеж изложението да обхване комплексно цялата материя на изследваните проблеми, допълнени с обоснована критика и аргументирани предложения *de lege ferenda*. Темата е проучвана обстойно, последователно и в пълнота.

3. Основни приноси в научната, научно-приложната и преподавателската дейност на докторантката:

Дисертацията е първото по рода си цялостно научно съчинение, което разглежда административноправните характеристики на издаваните от Комисията за водно и енергийно регулиране административни актове в областта на енергетиката. Похвални са усилията на докторантката да разгледа цялостно този въпрос, като коментира в труда си критично цялостното многообразие от актове, тяхното действие и проекция в практиката. Демонстрирано е ярко срещано творческо мислене в една консервативна от гледна точка на правото и достатъчно динамична от гледна точка на икономиката сфера на обществения живот, каквато е енергетиката. Заслужава адмирации фактът, че Капка Милчева се е позовала на достоверни, значителни на брой доктринални източници,

които умело е използвала в подкрепа на твърденията си, макар болшинството от тях да не засягат енергийна тематика, което отново потвърждава съзидателния потенциал на автора на представеното за рецензия научно съчинение.

Приносителите на труда към административноправната теория са няколко, като по-важните от тях са:

1. Изследвани са в цялост административноправният статус и компетентността на Комисията за енергийно и водно регулиране като специализиран административен орган и е предложена класификация на видовете правомощия на регулатора.

2. Професионално и с вещина са разгледани лицензионното и регистрационното производство по реда на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

3. Подробно е анализиран характерът на издаваните от Комисията лицензионни административни актове и производството, в рамките на което се осъществява издаване, промяна и прекратяване на действието им. Аргументирано са представени неяснотите на законодателството в тази област и възможните проблеми, които се пораждат от непълноти или неточности в регулираната от позитивното право материя.

4. Обстойно е дискутирана законовата и подзаконова нормативна уредба, която урежда сертифицирането за независимост на преносен оператор и на системен оператор. В логична последователност са изведени заключения за непрецизно формулирани текстове.

5. Назначаването на особен управител след отнемането на лицензията в някои от хипотезите, стоящи извън законовата уредба, е критикувано основателно, но и с нужните аргументи и съображения, които почиват на доктрината.

6. Изведени са на преден план някои от основните и най-често срещани проблеми в областта на ценообразуването на енергийните услуги и са направени предложения за тяхното преодоляване.

7. Идентифицирани са редица противоречия и проблеми, които възникват в регулаторната дейност, като се предлагат решения за преодоляването им.

8. Направени са конкретни и точни предложения *de lege ferenda* за промяна на нормативната уредба.

9. Достойнство на дисертационния труд е също така познаването и позоваването, както и посочването на подходящото систематично място в изложението на изключително богата съдебна практика по темата на дисертацията.

4. Практическо значение на изследването

Трудът „Административни актове на Комисията за водно и енергийно регулиране в областта на енергетиката” може да допринесе за по-добро изясняване и по-задълбочено осмисляне на същността на дейността на регулаторния орган, която дейност засяга не само бизнес поведението на основните енергийни оператори, но и пряко влияе върху стандарта на живот на крайните потребители – българските граждани.

Изясняването на особеностите на издаваните от Комисията за енергийно и водно регулиране административни актове може да бъде използвано в обучението по право и като доктринална основа в работата на практикуващи юристи.

По повод на практическите измерения на труда, бих искала да поставя и един въпрос на докторантката: Как би охарактеризирала правомощието на регулаторния орган да издава лицензия без конкурс и дали в този административноправен ред не е заложен регистрационен режим?

5. Критични бележки и препоръки

По дисертационния труд могат да се направят някои критични бележки и предложения:

В историко-правния анализ на развитието на националната законодателна уредба в областта на енергетиката като първи етап от това развитие е възприет периодът от 1878 г. до 1945 г. Струва ми се за уместно да се следва конституционната уредба, която поставя правната рамка във времеви аспект на текущата нормативна уредба и по-специално времето от 1879 г. до 1947 г.

При категоризирането на видовете правомощия на Комисията за водно и енергийно регулиране са изброени няколко такива, като се забелязва обособяване между регулаторните и разрешителните (стр. 72), което разделение би следвало да бъде преодоляно. Разрешителният режим е задължителен елемент на регулацията, ето защо той не би следвало да присъства в самостоятелно качество.

Другите забележки могат да се групират като *редакционни* и се отнасят до наименованието на §2 „Настояща държавна политика в областта на енергетиката” от глава първа на съчинението, което заглавие придава донякъде „текущ” вид на труда, каквото качество той не притежава, както и до не особено уместното използване на изрази извън правната терминология, като „разписано”, вместо „уредено” или

„регламентирано”, а също и неподходящата употреба на наречието „никога”.

6. Заключение

Направените бележки не могат да намалят качествата на представеното изследване като докторски дисертационен труд. В не особено прецизната законодателна уредба и противоречива съдебна практика авторката поддържа полемичен тон, акцентира върху значими обществени и административноправни проблеми, анализира задълбочено и аргументира убедително своите научни тези. Налице е оригинално цялостно, богато и многостранно изследване, посветено на издаваните от Комисията за енергийно и водно регулиране административни актове в областта на енергетиката. Капка Милчева е демонстрирала рядка способност за самостоятелно и оригинално теоретично мислене и за научен критичен разбор, насочен към обосновани предложения за усъвършенстване на нормативната уредба. Трудът притежава съществени теоретични и теоретико-практически приноси.

Като имам предвид много доброто научно ниво на представения дисертационен труд, значителните научни и научнопрактически новости и приноси в него и научните постижения на докторантката в съответната област ПРЕДЛАГАМ на уважаемото научно жури да присъди образователната и научна степен „доктор” на КАПКА СВЕТОСЛАНОВА МИЛЧЕВА по професионално направление 3.6. „Право” (Административно право и административен процес).

21.05.2015 г.

РЕЦЕНЗЕНТ:

доц. д-р Райна Николова