

**До Научното жури**

По процедура за защита на дисертационен труд

**РЕЦЕНЗИЯ**

На дисертационен труд за придобиване на образователната и научна  
степен

**„ДОКТОР”**

Област на висше образование: Социални, стопански и правни науки

Професионално направление: 3.6. Право (Финансово право)

Автор на дисертационния труд:

**Докторант Савина Иванова Михайлова-Големинова**

Докторант на самостоятелна подготовка към катедра  
„Административноправни науки” при Юридическия факултет на  
Софийски университет „Св. Климент Охридски”

Тема на дисертационния труд:

**ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМАТА НА  
ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ СТРУКТУРНИТЕ И  
КОХЕЗИОННИ ФОНДОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Рецензент: проф. д-р Любен Киров Караниколов**

## РЕЦЕНЗИЯ

На дисертационен труд за придобиване на образователната и научна степен “доктор” с наименование “ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИ ФОНДОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ”, изготвен от докторант в самостоятелна форма на подготовка Савина Иванова

Михайлова-Големинова

по професионално направление „3.6. Право (Финансово право)” към Катедра „Административноправни науки” при Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски”, изготвена от проф. д-р Любен Киров Караниколов, външен член на научното жури, назначено със Заповед на Ректора РД 38-652/19.12.2013 г.

### ДАННИ ЗА ДОКТОРАНТА

Савина Иванова Михайлова-Големинова работи като главен асистент по финансово и данъчно право в юридически факултет на СУ “Св. Климент Охридски”, катедра “Административноправни науки”, като води и лекционен курс, на английски език, в стопанския факултет на Софийския университет, по магистърската програма за “Финансов мениджмънт”. Практическият си опит, който тя е използвала в написването на дисертационния си труд, е продукт на работата ѝ като адвокат, както и в „Холдинг Български държавни железници” ЕАД като координатор за подготовката и изпълнението на проекти по програми, финансирани от фондовете на ЕС. Поглед в законодателната сфера, както и възможността пряко да наблюдава работата на Комисията по европейски въпроси и Подкомисията по усвояване на средствата от ЕС докторантът притежава на базата на заеманата до неотдавна длъжност като съветник в кабинета на

Председателя на 40-то Народно събрание и кореспондент по системата за обмяна на информация по Европейски въпроси между парламентите на държавите членки на Европейския съюз (IPEX).

Докторант в самостоятелна форма на подготовка е от м. април 2013г. по Заповед № РО20-613/16.04.2013 г. на Ректора на СУ с научен консултант проф. д-р Сашо Пенев, като считано от 02.12.2013 г. е отчислена с право на защита предсрочно поради завършване на дисертационния труд, съгласно Заповед РД 20-1613/18.12.2013г. на Ректора на СУ.

През срока на докторантурата Савина Михайлова е положила с отлична оценка докторантския минимум по специалността според индивидуалния план.

Докторантски минимум:

- Финансово право - 17.06.2013 г. - „Отличен 6,00”

Докторантът отговаря на специфичните изисквания на Закона за развитие на академичния състав на Република България (ЗРАСРБ), като считам, че са спазени всички изисквания относно процедурата и дисертационния труд.

Докторантът е автор едно ръководство в съавторство по финансово право, 2 студии и 8 статии на български език (девет от тях вече са публикувани, а една от тях е под печат) и три статии на английски език по темата на дисертационния труд. Тези публикации заедно с дисертационния труд показват траен научен и практически интерес към темата на дисертационния труд.

#### КРАТКА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Възложеният ми за рецензиране дисертационен труд е в обем от 218 страници основен текст. Към него има съдържание (2 страници), списък на

съкращенията (5 страници) и библиографска справка, която съдържа общо 293 заглавия, от които 222 на кирилица, вкл. 13 съдебни решения, и 62 на латиница, вкл. 24 интернет връзки. Бележките под линия са общо 357 на брой. В структурно отношение са изпълнени условията на чл. 27, ал. 2 от ЗРАСРБ. Трудът се състои от увод, три глави, съдържащи от своя страна по три раздела, и заключение. Изградената структура отговаря на поставените в изследването основни задачи. Прегледът на труда ми дава основание да го оценя положително, като притежаващ необходимите качества за дисертационен труд за придобиване на образователната и научна степен “доктор”.

## ДОСТОЙНСТВА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Тематиката на дисертационния труд е изключително актуална, предвид новите отношения, които възникват у нас след присъединяването на Република България към ЕС. Научната новост се обуславя и от обстоятелството, че липсват цялостни разработки по тази тема и тя не е била обект на самостоятелно изследване в българската правна литература. Докторантът поставя акцент върху съдебната практика, като по този начин сполучливо извежда важни заключения относно необходимите промени в законодателен и организационен план. Несъмнено достойнство на дисертационния труд е фактът, че авторът има и практически познания в областта и търси решение на практически проблеми. На базата на направения критичен преглед на правната уредба, дисертантът систематично и ясно е посочил и основните механизми за решаването на тези проблеми, които биха могли да се приложат на практика при промени в действащото законодателство. Предложени са мерки за практическо разграничаване на функциите и правомощията на компетентните органи и за тяхното регламентиране. По мое мнение предложените мерки

представляват съществен принос за финансовоправната и административноправната теория и практика.

В анализа си авторът е използвал редица методи и подходи – исторически метод, документален анализ, сравнителноправен анализ, функционален анализ, интердисциплинарен метод. Надлежно е обобщена и анализирана и съществуващата съдебна практика. Използвани са сравнения с практиката, възприета от други държави по отношение на институционалните модели за управление и координация на средствата от ЕС. Анализирано е действащото законодателство – европейско и национално, както и проектите на актове в областта на кохезионната политика за програмен период 2014-2020г ., като в автореферата изрично е подчертано, че те вече са влезнали в сила. С други думи, представена е системата на публичните средства от СКФ на ЕС в тяхната динамика.

## СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В глава първа докторантът представя общата постановка на въпроса, прави подробен преглед на основните стратегически и програмни документи на Република България и ЕС в областта на политиката за сближаване. Обосновава тезата за важността на засилената фискална и бюджетна дисциплина чрез строг контрол върху разходите и бюджетния дефицит. По-нататък докторантът анализира съдържанието на финансовите правни отношения в системата и отделя обстойно внимание на метода на правно регулиране на тези отношения. Тук авторът застъпва тезата, че властническият метод на правно регулиране на финансовите правни отношения е изцяло приложим и към отношенията в системата на публичните средства от СКФ на ЕС и съответното национално съфинансиране. Очертават се спецификите, присъщи на тези отношения, предвид, че едната страна по тях винаги е държавата. В тази връзка е разгледана и противоречивата съдебна практика и неяснотата дали

административните органи участват в отношенията като носител на *imperium* или в качеството си на равнопоставен гражданскоправен субект.

Удачно дисертантът откроява връзката между бюджета на ЕС с ежегодния бюджет на ЕК и ежегодния закон за държавния бюджет на Република България, тъй като оттук са обосновани и систематизирани конкретни изводи.

В глава втора авторът анализира и характеризира субектите на финансовите правни отношения в системата на средствата от ЕС, като разграничава активни и пасивни такива. Подробно са анализирани различните модели на управление и контрол, прилагани от различните държави членки на ЕС. Тук намира мястото си и един от най-важните изводи на дисертационния труд, а именно, че компетентността на държавните органи и институционалният модел на тази система следва да бъдат уредени в специален закон, независимо, че властническите правомощия на тези органи са установени с регламенти. Този извод на автора се опира както на извършения анализ на ситуацията, така и на опита на други европейски страни, в които успешно е възприето такова решение.

Особен интерес във втора глава представлява изводът на дисертанта, че координацията на управлението на средствата следва да бъде възложена на министъра на финансите и неговата администрация.

В глава трета на изследването са анализирани специфичните финансови правни отношения, които възникват при предоставянето на безвъзмездна финансова помощ (БФП), разглеждат се въпросите относно съществуващите проблеми при отношенията между страните по ФПО на етап управление/усвояване на публичните средства, като се обръща специално внимание и на ролята на финансовите и кредитните институции при усвояването на средствата от СКФ и националното съфинансиране. Авторът удачно насочва вниманието върху определени новаторски инструменти, като например финансовият инженеринг. Защитено е

разбирането от докторанта, че е необходимо ползването на експертизата на финансовите и кредитните институции на всеки един етап от проектния цикъл. Въз основа на резултатите от изследването в предходните глави и раздели е обосновано и становището за необходимостта по-активно да се използват инструментите за финансов инженеринг (JEREMIE и JESSICA) и комбинирането им с грантово финансиране на бенефициерите чрез адаптирано използване опыта на останалите държави членки на ЕС.

Докторантът прави преглед и на правната същност на договора за БФП, като логично извежда извода, че той е административен договор и ясно аргументира необходимостта БФП да се предоставя с индивидуален административен акт. Разумно се аргументира и тезата, че правната природа на вземането от финансови корекции следва да се трансформира от частно държавно вземане в публично държавно вземане чрез съответните промени в ДОПК.

Без да е включен като тема на дисертационния труд (но е представен като тема за бъдеща разработка) е разгледан и контролът като елемент на управлението. В българската правна доктрина и литература липсва цялостно изследване и анализ на различните аспекти на финансовия контрол в системата на публичните средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове, т.е. тази тема ще е едно своеобразно оригинално продължение на предложения дисертационен труд.

Може да се обобщи, че основната задача на дисертационният труд е да изясни какви по своята същност са отношенията в системата на средствата от ЕС, кои са органите в тази система, каква е тяхната компетентност и каква би била най-ефективната им организация. Не на последно място авторът си поставя за задача да анализира управлението на публичните средства и правата и задълженията на отделните участници. По мое мнение тези цели на дисертационния труд са постигнати.

Приносните моменти в изследването могат да бъдат обобщени условно в две подгрупи:

1) приноси във връзка с изясняване и анализиране на характерните особености на тези специфични обществени отношения в контекста на българския модел за управление, координация и контрол на средствата от ЕС, в контекста на българската финансова система;

2) предложения за промени в правната рамка (чрез приемането на специален закон) и институционалния модел на системата с цел по-ефективна координация на управлението.

Правят впечатление следните практически обосновани препоръки на докторанта:

1. аргументирано е предложение за промяна в режима на предоставяне на БФП – на базата на индивидуален административен акт.
2. изтъква се необходимостта от своевременно приемане на специален закон, който да регламентира дейностите по управление, координация, изпълнение, мониторинг и контрол на предоставяните на Република България средства от Европейските Структурни инвестиционни фондове.
3. на базата на съпоставка с чужд опит е аргументирана необходимостта от промени в координацията на управлението на средствата от ЕС и прехвърляне на тези функции от Министерски съвет към системата на министъра на финансите в качеството му на орган на изпълнителната власт.
4. защитена е тезата, че определянето на финансовите корекции по основание и размер трябва да става с индивидуален административен акт вследствие на проведено установително производство.
5. предложено е вземането по финансови корекции да има статут на публично държавно вземане.



Уводът, изложението и заключението потвърждават по категоричен начин отличното познаване на основните теоретични концепции на финансовоправната доктрина, приложени по един оригинален начин спрямо нови, от гледна точка на финансовото право, обществени отношения в системата на публичните средства от Структурните и инвестиционните фондове на Европейския съюз. Докторантът, чрез използваните от него методи, по безспорен начин е обосновал изводи, че тези обществени отношения следва да бъдат приобщени към предмета на финансовото право. Дисертационният труд съдържа научни и научноприложими резултати, които представляват оригинален принос във финансовата науката.

Авторефератът отговаря на изискванията и правилно отразява основните положения, тезите, резултатите и научните и практически приноси на дисертационния труд. Написан е ясно и систематизирано. В синтезиран вид са представени основните елементи на изследването.

Препоръчвам дисертационният труд да бъде публикуван, доколкото тезите и заключенията биха представлявали интерес и за практикуващите юристи, а и за всички, които се възползват от възможностите, които предоставят фондовете на ЕС. Настоящото изследване би могло да подпомогне този процес, доколкото проблемите са поставени, процесите и обществените отношения в системата са анализирани в тяхната динамика и са направени съответни изводи. В момента текат преговорите по отношение на Споразумението за партньорство с Европейската комисия и представеният дисертационен труд с изследваните в него въпроси предоставя навременни предложения за решение на актуалните въпроси, както в теоретичен, така и в практически аспект.

## ПРЕПОРЪКИ

В дисертационния труд се наблюдават и някои стилистични недостатъци, които могат и трябва да бъдат отстранени. От гледна точка на съдържание е необходимо дисертантът да посочи и повече конкретни примери от практиката на Съда на Европейския съюз. Считам, обаче, че тези недостатъци в никакъв случай не намаляват научната и практическата стойност на дисертационния труд и могат да бъдат преодоляни от автора при едно бъдещо изследване след като вече е поставил основите. Конкретни препоръки: да се посочат примери от практиката на Съда на Европейския съюз относно финансовите корекции.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С оглед на изложеното в рецензията намирам, че с качествата на представения дисертационен труд докторантът Савина Иванова Михайлова-Големинова заслужава придобиването на образователната и научна степен “доктор” и предлагам на научното жури да ѝ присъди тази степен.

Рецензент: проф. д-р Л. Караниколов

10 февруари 2014 г.

София