

До научното жури

при ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски”

Т у к

РЕЦЕНЗИЯ

От проф. д-р Иван Г. Стоянов

на дисертационния труд на Галина Чернева Заркова

на тема: „Възлагане на публични функции на неправителствени организации”

за присъждане на образователната и научна степен „доктор”

в област на висше образование 3.Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6.Право, специалност Административно право и административен процес

1. Обща характеристика на дисертационния труд

Дисертационният труд „Възлагане на публични функции на неправителствени организации” е в обем на 323 стр. Състои се от увод, три глави и заключение.

По темата на дисертацията Галина Чернева има публикувани пет статии и една студия.

Изборът на темата е оригинален. Социалната структура на съвременното българско общество далеч надхвърля рамката на държавните органи. При тоталитарната държава подобни образувания, като неправителствените организации бяха непознати, дори невъзможни.

Съвременната правова българска държава /чл. 4, ал. 1 КРБ/, ако държи да бъде такава, несамо е необходимо да допуска създаването на такива структурни образувания в обществото, но и да се съобразява и да си сътрудничи с тях.

От този аспект актуалността на темата и безспорна и дисертабилна. Тя се обуславя още и от все по-големите очаквания към държавата за нови и различни публични услуги на гражданите, както и от засилената активност на гражданските организации в процеса на осъществяването на държавното управление. В тази връзка се поставят някои нови проблеми пред административноправната теория и пред законодателството. В отговор на тези предизвикателства докторантката поставя на теоретична основа възможността за взаимодействие и сътрудничество между държавните органи и неправителствените организации /НПО/.

Предмет на изследване на дисертацията са административноправните аспекти на възлагането на публични функции на неправителствени организации, условията за неговото осъществяване и настъпващите в резултат на това правни последици.

Поставените задачи за изследване на темата са свързани с изясняване на понятието и същността на възлагането на публични функции на неправителствени организации, систематизиране на условията за неговото реализиране и очертаване на настъпващите в резултат на това правни последици. Логично подредените в тази връзка проблеми и въпроси имат определящо значение и допринасят за изясняване на предмета на дисертацията.

2.Глава първа на дисертационният труд е посветена на понятието и същността на възлагането на публични функции на неправителствени организации.

В съответствие с анализа, направен в параграф първи докторантката поставя основа, която способства за очертаване на ясна представа за понятието и обосноваване на тези по поставените задачи на изследването. Основания за прехвърлянето на власт са потърсени в един от универсалните принципи на системите за управление, а именно принципът на народния суверенитет. Направеният в тази част анализ на достиженията на конституционноправната теория сочи аргументи, които налагат извода, че именно принципът на народния суверенитет съдържа основание за допустимостта на разглежданото прехвърляне на власт.

С оглед поставената цел за изясняване на правната същност на изследваното взаимодействие между държавен орган и неправителствена организация, в тази част докторантката отграничава и неговия обект – публичните функции, съпоставяйки ги с държавните и административни функции.

Анализът е съпроводен с изводите относно публичноправния характер на взаимоотношенията, които се развиват при участието на неправителствени организации в процеса на осъществяване на държавното управление. Защитено е становището, че в хода на общественото развитие се налага преосмисляне на някои теоретични разбирания за съществуването на хоризонтални правоотношения в публичноправната област като се извеждат белезите на разглежданото взаимодействие.

Поставянето на теоретични основи на изследваната проблематика се изгражда и чрез анализа на понятието „неправителствена организация“. Изследвано е значението на възложените публични функции за конструиране на правната фигура „административен орган“. Направените изводи относно този субект допринасят за точното и еднакво правоприлагане на нормите от Административнопроцесуалния кодекс.

3. Втората глава на дисертацията е посветена на условията и правните средства за възлагане на публични функции.

Преди всичко с цел отграничаване същността на процеса, чрез използване на сравнително – аналитичния метод се анализира съотношението на разглежданата правна възможност с деконцентрацията, децентрализацията и аутсорсинга. Обосновава се извода, че възлагането на публични функции на неправителствени организации е проява на професионална децентрализация и е способ за рационализиране на държавното управление.

Сериозен анализ е направен от автора по проблема за допустимостта и условията за възлагане на публични функции на недържавни органи. Изведените отговори по въпросите дали, на кого и какви функции могат да бъдат поверявани имат изключително важно значение както за законодателството, така и за правоприлагането. Логична завършеност тази част от анализа придобива чрез систематизиране на условията за допустимост.

В параграф трети на глава втора докторантката изследва въпросите, свързани с правните средства за възлагане на функции с оглед изясняване на механизма за неговото реализиране. Разгледани са случаите на възлагане на функции по силата на закона, чрез административен акт и чрез договор.

Основополагаща е предложената от автора класификация на формите за взаимодействие между държавни органи и неправителствени организации съобразно характеристиките, свързани със субектите, публичните функции и правните средства за възлагане.

4.В глава трета докторантката извежда основните правни последици от реализирането на такава възможност за взаимодействие. Анализира се как възложените функции се отразяват на правната характеристика на неправителствената организация и на нейните последващи действия. Набелязани са проблеми в практиката и са направени предложения към

законодателя относно уредбата на нормотворческа компетентност на недържавни органи.

В тази част на изследването е отделено внимание и на проблема за отговорността на държавата, за необходимия контрол при реализиране на властническо въздействие от недържавни органи. Въпросът за това как държавата следи за изпълнението от неправителствена организация на дейност, проява на държавна власт не е бил обект на конкретен теоретичен анализ. Обосновано докторантката го определя като надзорна дейност.

5.В заключението на дисертацията е подчертана необходимостта от изрично закрепване в правна норма на възможността за възлагане на публични функции на неправителствени организации и са обобщени конкретни предложения *de lege ferenda*.

Стремежът на модерното гражданско общество за участие в процеса за осигуряване на публични блага е оценен от докторанката като положително явление. Финалната препоръка на Галина Чернева относно управленските решения за възлагане на публични функции на неправителствени организации е съвременните модели на държавно управление да се изграждат на основата на утвърдените гаранции за обществен интерес.

6.Основните приноси моменти на дисертационния труд могат да се представят по следния начин

Представеният дисертационен труд “Възлагане на публични функции на неправителствени организации” е сериозна, задълбочена научна разработка по една сложна проблематика.

На първо място трябва да бъде оценен приноса на това изследване за създаването на теоретична основа на налагащите се тенденции за

използването на нови управленски модели за задоволяване на обществените потребности. Досега възлагането на публични функции на неправителствени организации не е било предмет отделно монографично изследване като общо и основополагащо понятие за различни правни институти като например концесиите и обществените поръчки. Дисертационният труд допринася за адекватната преценка на законодателя в търсенето на най-рационалните и подходящи за нашата правна и административна система нормативни решения относно участието на гражданските организации в процеса на държавното управление.

Той съдържа редица конкретни приноси моменти, някои от които са:

- Съществен принос към административноправната теория и към развиващите се в тази сфера правоотношения е опитът на докторантката да анализира понятието „публични функции“ и да го отграничи от административните и държавните функции;

- Важно значение за развитието на административноправната наука има направеният анализ, с който се преосмислят някои утвърдени разбирания, че в сферата на административната дейност съществуват само отношения на власт и подчинение като се установява хоризонталната връзка между държавен орган и неправителствена организация. Въпреки съмненията, които внася този нетипичен за административното правоотношение белег, докторантката обосновава неговата публичноправна характеристика чрез задълбочено изследване на отделните определящи елементи;

- важно теоретично и практическо значение има извеждането и систематизирането на условията за допустимост публични функции да бъдат осъществявани от недържавен орган. Докторантката дава

определение за понятието „условия за допустимост“ и дефинитивно го очертава като юридическа мяра за съществуването на правна възможност. Макар и ограничено от целите на изследването, считам че това определение би могло да бъде доразвито и използвано в административноправната теория.

Дисертацията има важно практическо значение като за правотворчеството, което се изразява в направените конкретни предложения *de lege ferenda* относно реда за възлагане на публични функции и възможността за нормотворческа компетентност на неправителствена организация. За правоприлагането то се изразява в детайлно изследване и установяване на отговори относно правни понятия и институти и особено по въпросите дали, на кого и какви функции могат да бъдат възлагани.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като имам предвид високата научна стойност на представения дисертационен труд, значителните научни и научнопрактически новости и приноси в него, научните постижения и преподавателския опит на докторантката в областта на административното право и административния процес, ПРЕДЛАГАМ на Уважаемото научно жури на Галина Заркова Чернева да бъде присъдена научната и образователна степен “доктор”.

09.10.2014 г.

РЕЦЕНЗЕНТ:

/проф. д-р Иван Стоянов/