

РЕЦЕНЗИЯ

от Доц. д-р Сашо Пенев,
Юридически факултет на СУ „Св.Климент Охридски”,

на дисертация за получаване на научна и образователна степен доктор по право на тема **„Публично-частно партньорство /административноправни аспекти/”**

на кандидата Деяна Димитрова Марчева, докторант на самостоятелна подготовка към катедра „Административноправни науки” на Юридически факултет на СУ „Св.Климент Охридски”, научна област „Административно право и процес” – шифър 05 05 07

1. Въведение

За рецензия е представен дисертационен труд на кандидата за получаване на научна и образователна степен „доктор по право” Деяна Димитрова Марчева на тема „Публично-частно партньорство /административноправни аспекти/”.

Изпълнени са формалните изисквания за публична защита на дисертацията за получаване на научна и образователна степен доктор по право, съгласно Закона за развитие на академичния състав на Република България, ППЗРАСРБ и Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски”. Видно от документацията представена на научното жури, кандидатът завършила право в ЮФ на СУ „Св.Климент Охридски”. Зачислена е като докторант на самостоятелна подготовка на 30.06.2008 г. със заповед на Ректора на СУ „Св.Климент Охридски” № РД20- 882/30.06.2008. Отчислен е с право на защита с решение на Факултетния съвет на ЮФ СУ „Св.Климент

Охридски” от 21.06.2011, въз основа на което е издадени и съответна заповед на Ректора на СУ „Св.Климент Охридски”. Видно от удостоверение №116/13.05.2011 г, кандидатът е издържала успешно докторантските изпити по индивидуалния учебен план. Кандидатът има три публикации по темата на дисертационния труд – две на български език в сп. „Съвременно право” (2007 кн.5 и 2011 кн.2) и една на английски език в чужбина (Annual Review of Social Partnerships, 2011, London).

2. Дисертацията „Публично-частно партньорство /административноправни аспекти/” е в обем от 216 страници. В структурно отношение трудът се състои от въведение, три глави и заключение. Всяка глава е разделена от своя страна в три основни точки. Приложена е библиография на използваната литература, която включва около 250 заглавия.

Предмет на изследване са административноправните аспекти на публично-частните партньорства. Изходната позиция на дисертанта е, че няма как инструментите на частното право да осигурят ефективна защита на публичния интерес в ПЧП проектите, защото те имат друга цел и предназначение. Тъй като защитата на публичния интерес у нас е немислима и невъзможна във от административноправната традиция, дисертацията си поставя за цел да изведе потенциала, който административното право носи за развитието на института на публично-частното партньорство с оглед бъдещото законодателство.

Във въведението е подчертана актуалността на темата и са формулирани целите и задачите на изследването. Обоснован е изборът на методология и очакваните резултати от работата. Изведена е концепцията за защита на публичния интерес в публично-частното партньорство (ПЧП) и е обяснено защо административноправните аспекти са поставени във фокуса на дисертацията.

Първата глава „Понятие за публично-частно партньорство” следва класическата схема на анализ, която включва три основни елемента възникване-същност-отграничение. Първоначално са проследени историческите корени на публично-частното партньорство във

Великобритания. Обоснована е генетична връзка на ПЧП с реформаторската вълна от 80те години на ХХ век, известна под наименованието „Нов публичен мениджмънт“. След това са обобщени основните белези на института и е изведено теоретично понятие за публично-частно партньорство. Дисертантът очертава границите на института като изрично подчертава, че публично-частното партньорство следва да бъде отграничено от сходни договори между субекти от публичния и частния сектор, вкл. обществените поръчки, стратегическите партньорства и т.н..

Поставен е акцент върху теоретичния потенциал на идеята за хибридността на института. С теорията за хибридността дисертантът цели да преодолее недостатъците на традиционното схващане, че институти от типа на публично-частното партньорство представляват „смесен фактически състав“. Хибридността обяснява защо не може да се ограничи периметъра на административното право до процедурата за вземане на решение за учредяване, и защо има място за административноправна намеса и в следващите фази по изпълнение и прекратяване на договора. В третата част от анализа понятието за публично-частно партньорство е съотнесено с понятието „административен договор“ като са открити редица общи черти – интердисциплинарни институти, които обединяват императивни и диспозитивни правила, нетипично за публичния субект хоризонтално правоотношение и значение на публичния интерес. Дисертантът, обаче, не отива по-далеч в своите изводи за административноправните аспекти на ПЧП и не ги извежда на базата на понятието административен договор. Не е заявена позицията на дисертанта по въпроса дали българският закон следва да разработи публично-частните партньорства като вид административни договори.

Втората глава „Критичен анализ на действащата правна уредба на публично-частно партньорство в България“ е центърът на дисертационния труд. Тя е организирана около три опорни точки.

В първата точка е представена употребата на понятието ПЧП в политико-правния контекст на ЕС и в България. Направени са изводи за липса на цялостна законодателна концепция за регулиране на стопанската дейност на общините и държавата в публичен интерес, което обяснява некодифицирания и многостепенен характер на правната уредба на ПЧП. Подчертано е, че в нормативната регламентация липсват съществени елементи на института, вкл. предметен обхват, критерии за избор между видовете ПЧП, специализирана администрация и т.н. Освен това е направено задълбочено изследване на проблема с мултиплициране на термини в българското законодателство, които обозначават публичния партньор. Предложен е и път за преодоляване на този проблем посредством критерия дали публичния партньор разполага с държавно-властнически правомощия. Това е не само начин за идентифициране на публичния партньор в административноправна перспектива, но и е ключ за определяне на инструментите за административноправна намеса за защита на публичния интерес в ПЧП.

На второ място са анализирани основните форми на институционализирани ПЧП в българското право – смесени търговски дружества и Местните инициативни групи. Като основен недостатък е изтъкнат подзаконовия характер на нормативната уредба, който е причина за нестабилност, непрозрачност и конюнктурност. Фокусът на критиката пада върху ПРУПДТДДУК като са изведени редица несъответствия с европейското право. От друга страна, в анализа на сравнително новата уредба на Местните инициативни групи акцентът е поставен върху положителните ефекти от внедряване на европейския опит.

Трета точка обхваща подробна критика на правния режим на концесиите като основно форма на договорно ПЧП в България. Критичното изследване се разгръща по две основни линии – по едната линия са изведени концептуалните проблеми, а по втората линия, са поставени във фокус конкретни празноти и несъвършенства в нормативната регламентация на концесиите. Дисертантът хвърля светлина върху някои фундаментални

проблеми, като напр., обединяването в една процедурна и договорноправна рамка на концесията за строителство и концесията за услуга; липсата на диференциация на сроковете на отделните видове концесии и т.н. Систематизирани са е редица несъвършенства и празноти в нормативната уредба на концесиите, вкл., необходимостта от прецизиране на основни термини; липсата на автентична частна инициатива за създаване на концесия; празноти в регламентацията на финансирането на концесията и др. Критичният анализ на концесиите е отправна точка за автора да изкристализира в детайли проблематиката в института на публично-частното партньорство у нас. Концесиите са единственият вид ПЧП уреден на законово равнище в България и в този смисъл тяхната уредба е симптоматична за трайните юридически постановки и разбирания в тази област.

Третата глава на дисертацията е озаглавена „Усъвършенстване на законодателството в областта на публично-частните партньорства”. В нея са очертани основните насоки за усъвършенстване на българското законодателство, ролята на административното право за развитие на института и предложенията на дисертанта *de lege ferenda*. Като основен концептуален ориентир е посочена и обоснована идеята за защита на публичния интерес във всички фази на създаване, изпълнение и прекратяване на ПЧП. Изведени са два възможни законодателни подхода за уредба на института – чрез създаване на общ закон за ПЧП или чрез създаване на специални нормативни регламентации по сектори, като са изразени предпочитания към първият подход на крупна и цялостна реформа. Дисертантът обосновава необходимостта от разширяване на територията на административното право в института на публично-частното партньорство в четири направления: (i) по отношение на органите на управление (създаване на специализирана администрация за ПЧП); (ii) по отношение на процедурата за създаване на ПЧП (допълнителни административноправни институти, напр. обществено обсъждане); (iii) по отношение на материалноправните изисквания към решенията на публичните партньори (напр, акт за съответствие, „административни клаузи” и т.н.); (iv) по отношение на

изпълнението на договора за публично-частно партньорство (привилегировани положения на публичния партньор в договора или агресивна административноправна намеса със създаване на административни правоотношения в изключителни случаи). На тази база подробно са формулирани и конкретни предложения *de lege ferenda* по начин, който е близък до юридическата техника на законодателя.

В заключението са обобщени резултатите и основните изводи от изследването, както и предложенията *de lege ferenda*.

3. Актуалността на темата е безспорна с оглед бума на публично-частните партньорства у нас в контекста на присъединяването към ЕС. Новостта на дисертационния труд се предопределя от фата, че това е първото самостоятелно научно изследване на административноправните аспекти на публично-частното партньорство у нас.

Дисертацията се отличава със следните научни приноси: Първо, систематизиране на достиженията на чуждестранната академична литература за възникване и същността на публично-частното партньорство и обосноваване на генетична връзка на института с Новия публичен мениджмънт. Второ, анализиран е потенциалът на иа защита на публичния интерес за развитие на публично-частното партньорство и е обоснована необходимостта от разширяване на територията на административното право в института. Трето, очертани са насоките за усъвършенстване на българското законодателство и са формулирани конкретни предложения *de lege ferenda*. Научно-приложно значение има предложението на дисертанта да се въведе административна процедура за съответствие на ПЧП с публичния интерес, която да включва задължително обществено обсъждане на проекта на акта за съответствието. Приносни са и редица други предложения за детайлна регламентация на условията и последиците от частната инициатива за създаване на ПЧП, на правомощията на специализирана администрация за ПЧП и др.

4. Анализът на представения дисертационен труд води до известни препоръки като от формално, така и от съдържателно естество. Преди всички следва да се отграничат основните правни институти от икономикосоциалните институти, както и изводи и препоръки, направени за тях. Естествено с оглед на съвременното развитие на научното мислене подобен подход не следва да се определя като отрицателен, защото той се налага обективно поради интердисциплинното битие на съвременната наука. Но с оглед на нуждите на дисертационното изследване за получаване на научна и образователна степен доктор по право, е необходимо да се открие юридическият анализ. Следва да се задълбочи анализът на финансовоправните елементи на ПЧП, защото в последна сметка то е финансов инструмент за управление на общите дела.

За да се получи максимална полза от направеното изследване в него следва да се разгледат и последните опити на законодателните органи у нас и на най-новите акове на ЕС в областта.

5. С оглед на изложеното смятам, че кандидатът Деяна Марчева е изпълнила изискванията на Закона за развитието на академичния състав в Република България, като е представила дисертация, която показва способността ѝ за самостоятелни научни изследвания и съдържа научни приноси в областта на административното право и административния процес.

В ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДАВАМ ПОЛОЖИТЕЛНА ОЦЕНКА И ПРЕДЛАГАМ НА НАУЧНОТО ЖУРИ ДА ГЛАСУВА ЗА ПРИСЪЖДАНЕТО НА ОБРАЗОВАТЕЛНАТА И НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР ПО ПРАВО” НА ДЕЯНА ДИМИТРОВА МАРЧЕВА.

гр. София

доц. д-р Сашо Пенев

Катедра „Административноправни науки” на ЮФ, СУ „Св.Климент Охридски