

РЕЦЕНЗИЯ

**НА ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЯ „ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО
/Административноправни аспекти/” НА ДЕЯНА ДИМИТРОВА МАРЧЕВА**

**ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛНА СТЕПЕН „ДОКТОР
ПО ПРАВО”**

ОТ РЕЦЕНЗЕНТ ПРОФ. Д-Р ЕМИЛИЯ КЪНДЕВА-СПИРИДОНОВА

1. КРАТКИ БИОГРАФИЧНИ ДАННИ

Деяна Димитрова Марчева е родена на 3 август 1978 г. Завършила висше образование специалност „право” в Юридическия факултет на Су „Св.Климент Охридски” през 2001 г. През 2008 г. е зачислена като докторант на самостоятелна подготовка по специалност Административно право и административен процес към катедра Административно-правни науки на същия факултет с научни консултанти проф. д-р Димитър Костов и доц. д-р Мария Козарева. Положила е с отличен успех изпитите от докторантския минимум. Има специализация в Оксфордския университет, Великобритания по Философия на правото и политически теории.

По професия е адвокат. Участва в преподавания и е имала отделни лекции по дисциплините: „Административно право и административен процес” в специалността Публична администрация във Философски факултет на СУ „Св.Климент Охридски”; и „Международно административно право” в специалностите „Право” и „Международни отношения” в Юридически факултет на СУ „Св.Климент Охридски”.

2. ХАРАКТЕРИСТИКА НА НАУЧНАТА И НАУЧНО-ПРИЛОЖНАТА ПРОДУКЦИЯ НА ДИСЕРТАНТА

Докторантката Деяна Марчева е представила дисертационен труд на тема „Публично-частно партньорство /административно-правни аспекти/” в размер от 216 с., състоящ се от увод, три глави и заключение. Марчева има 3 научни публикации - статии по проблеми, свързани с темата на дисертацията /едната на английски език, публикувана в чужбина/: *How Much Regulation of Public-Private Partnerships Do We Need? – In: Annual Review of Social Partnerships, 2011, Issue No.6, London, UK;* Административноправни аспекти на публично-частното партньорство. - Съвременно право, 2011, № 2; Към понятието за публично-частно партньорство. - Съвременно право, 2007, № 5. Отделно Деяна Марчева има още 4 научни публикации, две от тях в съавторство, които не са по темата на дисертацията, но характеризират обема и обсега на научната ѝ дейност.

Дисертацията, авторефератът към нея, публикуваните статии и представените документи отговарят на законовите и подзаконовите изисквания за защита на докторска степен.

Предмет на изследване в дисертационния труд са правно-организираните и нормативно уредени форми на публично-частните партньорства от гледна точка на административноправния им режим. Изходната позиция на изследването е, че възможностите на частното право не са в състояние, а и не би било обществено правилно, само те да осигурят ефективна защита на публичния интерес в рамките на публично-частното партньорство. Дисертантката си е поставила за цел да идентифицира, обоснове и анализира потенциала, който административното право носи за развитието на института на публично-частното партньорство, и с оглед направените изводи да направи предложения за изменение и допълнение на съответното законодателство. Изследването е съсредоточено върху три големи групи въпроси, обособени като глави в дисертацията. Първата част е посветена на историческите и теоретичните основи на понятието „публично-частно партньорство”. В нея са включени и разработки от публичния мениджмънт и някои фундаментални въпроси на административното право като тези за административния договор. Втората част се занимава с отделните форми и прояви на ПЧП и тяхната нормативна уредба, която се разглежда и оценява в критичен аспект. Третата част съдържа някои основни насоки за усъвършенстване на българското законодателство в съответствие с препоръките на Европейския парламент, като вниманието е съсредоточено върху изтъкването на ролята на административното право при защитата на публичния интерес и подобряването на уредбата на ПЧП.

Цялостната научна и научно-приложна продукция на Деяна Марчева, демонстрирана в дисертацията и научните ѝ статии, се отличава със задълбочено познаване на изследваната материя, както като нормативна уредба, така и като съдебна практика и фактическо състояние; новаторски подходи, сред които особено значение имат сравнително правните анализи на съответните проблеми и нормативното им решение у нас и в други страни; оригинално мислене; голяма професионална ерудиция; стремеж да обхване колкото се може по-широко и по-комплексно цялата материя на изследваните проблеми и институции; аргументирани предложения *de lege ferenda*.

3.ОСНОВНИ ПРИНОСИ В НАУЧНАТА, НАУЧНО-ПРИЛОЖНАТА И ПРЕПОДАВАТЕЛСКАТА ДЕЙНОСТ НА ДИСЕРТАНТА :

Дисертацията е посветена на много актуална проблематика, която без да е съвсем нова в нашата правна литература и в административната и съдебна практика, е поднесена по нов, оригинален начин, съответстващ на новите условия в страната, в Европейския съюз и по света. Законодателството в тази сфера е динамично и противоречиво и продължава да търпи непрекъснати промени, което е доказателство, че все още се търсят най-рационалните и подходящи за нашата

правна и административна система нормативни решения на уредбата на различните форми на публично-частното партньорство, както го нарича дисертантката. Дисертантката умело и с професионална прецизност е използвала непостоянствата в правната уредба, като ги е превърнала в предимства за темата на дисертационния труд, за да развие определено ново по подход и проникване изследване на концесиите, смесените дружества и други публично-частни форми на съвместна дейност, което го отличава от останалите немногочислени научни разработки в тази област.

Представеният дисертационен труд “Публично-правно партньорство /Административноправни аспекти/” е сериозна задълбочена научна разработка. Той съдържа редица приноси към публичноправната теория в областта на административното право и към интердисциплинарните научни области при връзките и взаимодействието на административното с гражданското право, по-специално с търговското и облигационното право.

Докторската дисертация представлява изключително полезна с висока обществена и правна стойност разработка на актуалната нормативна уредба на концесиите и институционализираните форми на публично-частното партньорство. За първи път административноправният режим на публично-частното партньорство /ПЧП/ в най-съществените му прояви е обект на цялостно самостоятелно монографично изследване в българската правна наука.

Съществен принос не само към теорията на административното право, но и общо за науката и практиката на публичното право, както и за правоотношенията, които се развиват в тази сфера, представлява опитът да се анализират и дефинират понятията „публичен интерес”, „публичен партньор”, „публично предприятие” и „публично-частно партньорство”. Въпреки че не всички предложени дефиниции са пълни, а някои от тях – не съвсем приемливи, трябва да се отчете, че в сравнение със сега съществуващите определения и тълкувания с дисертацията се прави съществен напредък в подхода и разбирането на тези изключително важни за практиката понятия. Изследването на същността на тези основни понятия не е самоцелно, то служи на нормативната уредба и на практиката. Отговорът на въпроса докъде следва да се простира понятието „публичен партньор” се търси в зависимост от това докъде е разумно законодателят да налага рестрикции с оглед защитата на публичния интерес.

При липса на законово определение на понятието “публично-частно партньорство” се очертава значителният принос на докторантката при изграждане на работна и теоретична дефиниция на това понятие. В тази връзка приносен характер има и класификацията на двата основни вида ПЧП, която позволява да се разграничат отделните.

Принос се съдържа в очертаването на ролята на административното право за усъвършенстване на публично-частното партньорство. Тук приносен характер имат някои разработки относно развитието на административното право, породено от необходимостта да бъде теоретизирано и след това подходящо нормативно регламентирано публично-частното партньорство. /”някои”, защото не могат да се възприемат еднозначно всички посочени в дисертацията евентуални направления за усъвършенстване на административното право/.

Аргументирано се отстоява съществената роля на административното право чрез създаването административноправни механизми за защита на публичния интерес и съответно регламентиране на административните органи, които със своите властнически актове биха могли да се намесват в договорното правоотношение и да изменят насоката на неговото развитие.

Сам по себе си анализът и изводите относно същността на „административния договор“ е принос към общата теория и към практиката на административното право и процес. Харесвам опита да се изясни ПЧП чрез сравнението с административния договор, и да се разграничи от смесения фактически състав с гражданскоправни последици /правилно критикувано становище от дисертантката/, но не толкова в аспект на правна същност, колкото като инструмент за уреждане на извършване на дейности и осъществяване на проекти от участници с различен правен статут в държавата. Разграничението между отделните видове административни договори при сравнителния анализ щеше да спечели повече ако тук бяха вмъкнати и споразуменията по АПК, които по принцип представляват разновидност на административни договори.

Приносен научно-приложен характер има осветляването на понятието „организации в публичния сектор“ и разграничаването на „публичноправни органи“ и „публичноправни предприятия“, при което фокусът на вниманието е съсредоточен върху публичния интерес и разполагаемите властнически правомощия. Критерият дали публичният партньор разполага с държавно-властнически правомощия е изведен като ключов за определяне на инструментите за административноправна намеса в публично-частното партньорство за защита на публичния интерес.

Новост в подхода представлява изследването на ПЧП като инструмента за финансиране на проекти за реализация на публични цели в контекста на ограничени държавни и общински бюджети.

Научен и научно-приложен принос се съдържа в добре аргументираната критика на нормативната уредба на концесиите, придружена от предложения за усъвършенстване на законодателството.

Важно приносно значение за административната и договорната теория и практика има отлично аргументираното разграничение между концесиите и партньорските договори като два основни вида договори за публично-частно партньорство /но тук още веднъж проличава недостатъчността на понятието „договор“ като основа на дефиницията за публично-частно партньорство/.

Приносен към теорията и практиката на ПЧП има богатият сравнителен анализ на съответното законодателство на напреднали европейски държави, който е особено полезен на фона на директивите на ЕС от последните години в областта на обществените поръчки, концесиите, смесените търговски дружества. Опитът на другите държави и подсказаните рецепти биха помогнали много както за по-ефективното прилагане на европейските и националните нормативни разпоредби, така и за евентуални промени в нашето законодателство.

От особена важност за практиката и евентуално бъдещо усъвършенстване на законодателството са анализите и заключенията във връзка със Зелената книга, други нормативни и ненормативни актове на Европейския съюз, Оперативната програма за развитие на селските райони, практика на съда, общинските наредби за

ПЧП. Голяма практическа полза има разглеждането на актуални въпроси с оглед усвояването на средства от европейските фондове.

Използвани са стройни и детайлно обосновани юридически конструкции за доказване на административноправния характер на организациите и дейностите в публично-частното партньорство. Методите на анализ и сравнение в голямата си част представляват новост в изследването на проблематиката по дисертационната тема. Вместо традиционния позитивноправен подход изследването е изградено на критичен анализ, интердисциплинарен подход и историко-институционален преглед, които дават възможност ПЧП да се види в динамика и в тенденция към усъвършенстване.

Достойнство на дисертационния труд е също така познаването и позоваването на изключително богата съвременна литература по темата на дисертацията.

Вмъкната е нова терминология, която съответства на новите условия и на европейските директиви, въпреки че някъде се стига до прекалена „иновация“ на термини.

Приемам по принцип и останалите приносни елементи, посочени от дисертантката към автореферата ѝ.

4. КРИТИЧНИ БЕЛЕЖКИ И ПРЕПОРЪКИ

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

Изложението, по-специално в първата част, е твърде раздуто, на места има излишно теоретизиране, главно при цитираните чужди автори, което донякъде е самоцелно и не допринася за изясняването на правната същност на ПЧП, нито помага за уточняването на „сложния фактически състав“. Въведени са понятия и наименования, като напр., „юридически конструкт“, „хибридност“, „нов публичен мениджмънт“ /за който пък и самата дисертантка твърди, че съдържанието му е неопределено/ и други, които правят същността на ПЧП да се размива и понякога да излиза извън фокус. Употребявани са чуждици, които имат съответни правни наименования на български език. Още повече, че например понятието „хибридност“ не може да се счете за уникален елемент на ПЧП – всяко партньорство и каквато и да е съвместна дейност са хибридни, съдържат координация или компромис на интереси и цели. Вмъкването на „stake-holders“, само усложнява задачата на изследването.

Не са много точни някои изходни позиции. Напр. не е правилно твърдението, че „приватизиране“ в българския правен език се използва само за процеса на прехвърляне на собственост от публичния към частния сектор. В литературата, в практиката и нормативната уредба е прието, че приватизиране е налице, и когато дейност или услуга, която е публична и по принцип трябва да се осигурява от държавен или общински орган, се предоставя за осъществяване от частния сектор или въобще от търговски дружества. Не е прецизен опитът на дисертантката за разграничаване на „властническа изпълнителна дейност“ и „професионална изпълнителна дейност“, а и не бил необходим. Съществува ясна

разлика между двата института – единият е системата на изпълнителните органи, вторият е администрацията, вкл. и държавната служба.

Би трябвало да се направи ясно разграничение между обществени поръчки и ПЧП. Може да се съжالياва, че обществените поръчки не влизат във фокуса на вниманието на дисертантката, защото разсъжденията относно публично-частното партньорство биха помогнали много за защитата на публичния интерес и при обществените поръчки.

Не намирам за уместно предложението за приемане на отделен закон за публично-частно партньорство.

Направените бележки не могат да намалят качествата на представеното изследване като докторски дисертационен труд. Материята и от към законодателство, и от към практическо приложение, е трудна, комплексна и донякъде противоречива и изисква отлично познаване на нормативната уредба и практика у нас и в други европейски страни, каквото познание проличава в цялата дисертация. Налице е оригинално цялостно, богато и многостранно изследване на административноправните аспекти на публично-частното партньорство. Дисертантката е демонстрирала способности за самостоятелно и оригинално научно мислене и за научен критичен анализ, насочен към обосноваване на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба. Трудът притежава съществени теоретични и теоретико-практически приноси.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като имам предвид много доброто научно ниво на представения дисертационен труд, значителните научни и научнопрактически новости и приноси в него, научните постижения и преподавателския опит на дисертантката в съответната област ПРЕДЛАГАМ на Уважаемото научно жури да даде научната и образователна степен “доктор по право” на **ДЕЯНА ДИМИТРОВА МАРЧЕВА**.

09.08.2011 г.

РЕЦЕНЗЕНТ:

/проф. д-р Емилия Къндева/