

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Марчо Пенчев Марков,

на докторска дисертация на тема

„СЪДЕБЕН КОНТРОЛ ПО ЗАКОНА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ“

от Марина Михайлова Дойчинова,

за придобиване на образователната и научна степен „доктор“

по специалност „Право“

програма „Административно право и административен процес“

Представената за рецензиране докторска дисертация е в общ обем от 191 страници и е структурирана с увод, две глави с по пет параграфа, заключение и предложения за законодателни промени. Приложена е подробна библиография, която включва 69 научни труда на български език и два на латиница, 29 български и европейски нормативни акта, 77 съдебни акта на български и европейски съдилища.

I. АКТУАЛНОСТ И ЗНАЧИМОСТ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Актуалността на въпросите на съдебния контрол върху актовете, с които се установява и наказва конфликта на интереси е значителна в настоящия момент поради две причини. Първата е

сравнително новото законодателство, което много често се променя. Втората причина е недостатъчната практика по приложението на закона. В същото време е необходима по-нататъшна синхронизация с нормите на европейското право, както и възприемане на някои норми на законодателството и съдебната практика на други държави.

Значимостта се определя от необходимостта за уеднаквяване на практиката на административните органи и съдилищата по прилагането на закона.

II. КРАТКА АНАЛИТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА СЪДЪРЖАНИЕТО

В увода са посочени актуалността на проблематиката, необходимостта от цялостно научно изследване на приложението на мерките за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и на съдебния контрол върху актовете. Докторантът правилно е подходил при определяне на предмета, обекта, целта и научните задачи на изследването. Описани са използваните комплексни методи на изследване, които имат и интердисциплинарен характер.

Критичният анализ на съдебната практика на българските и европейските съдилища позволява да се обоснове необходимостта и хипотезата на изследването. Направен е сполучлив опит да се дадат работни определения на основните понятия като „конфликт на интереси“, „частен интерес“, „облага“, „съдебен контрол“.

В глава първа се прави интересен сравнителноправен анализ на дейността по установяване и предотвратяване на конфликт на интереси в Европейския съюз, посочват се дефинициите на термините в европейските актовете. Разкриват се видовете

конфликт на интереси, връзката им с корупцията, с други отрицателни явления и последствията от тях.

На основата на различни европейски актове отнасящи за служителите на ЕС, с които се цели избягване на конфликт на интереси са развити общите задължения по европейските кодекси за поведение на комисарите и служителите и гаранциите за спазването им. Разгледани са основните принципи на Кодекса за поведение на администрацията. В тази връзка се изследват решенията на съда на Европейския съюз.

Интерес представлява историкоправното изследване на проблема за конфликт на интереси по законодателството от Търновската конституция, законите за чиновниците и др. до настоящия момент. На сериозен анализ е подложен първият Закон за конфликт на интереси и етапите на по-нататъшното му развитие.

Бележите на правораздаването и съдебният контрол на решенията при конфликт на интереси са предмет на изследване във втората глава. Дискутират се въпросите за субектите на правоотношението, процесуалните и материалноправните предпоставки на административното производство по предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Въпросите за нищожността и унищожаемостта на актовете са подробно анализирани и онагледени с примери от практиката на съдилищата. Подробно се разглеждат етапите на административното производство, публичните длъжности и съществуващите забрани за тях във връзка с разглеждания въпрос.

В заключението са направени интересни предложения за усъвършенстване на законодателството регламентиращо дейността по установяване и предотвратяване на конфликт на интереси.

III. ОСНОВНИ НАУЧНИ И ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Научни и приложни приноси могат да се открият в следните насоки:

- На основата на сравнителноправен анализ на актовете на ЕС относно конфликта на интереси се разграничават и неговите видове – потенциален, привиден, реален.

- Изяснява се връзката на видовете конфликти с корупцията, както и забраните за европейските служители с цел недопускане на конфликт на интереси.

- Развити са основните принципи за осъществяване на дейността на европейските държавни служители – законност, съразмерност, недопустимост, злоупотреба с власт, безпристрастност, независимост и др. по Европейския кодекс за добро поведение на администрацията.

- Изследват се някои решения на Съда на ЕС относно реалността на конфликта на интереси като се дискутират въпросите на основният интерес на ЕО, недостатъчността на хипотетичен риск при установяване на конфликт на интереси и задълженията за прилагане на самоотводи и отводи на длъжностните лица.

- В рамките на проведеното сравнително и историкоправно изследване е разгледана правната регламентация на конфликта на интереси от приемането на Търновската конституция до наши дни. Това изследване е реализирано чрез сравнение на редица отменени закони с цел да се посочи генезиса на явлението и мерките, които са взимани при различните обществени устройства.

- Направен е анализ на първия закон от 2009 г., неговите последващи изменения и сегашната редакция на действащия закон.

- Процедурата по прилагането на закона е разгледана като част от съвременния административен процес в широк и тесен смисъл. Тук са изяснени и характеристиките на правораздаването, ролята на комисията, включително дейността ѝ като административен орган.

- Изказва се идеята за съчетаване на принципите на административното производство по ЗПУКИ и АПК, както и необходимостта от съответствието им с европейския административен процес.

- Изясняването на белезите на административното правосъдие е предпоставка за разглеждането на съдебния контрол съгласно процедурата на ЗПУКИ. Тук се изследват различните теоретични конструкции и се формират интересни и правилни изводи и предложения.

- Изследват се субектите, публичните длъжности в определени групи и техните характеристики. Изясняват се понятията свързани лица, наличност на частен интерес и облага и забраните за преодоляване на конфликта на интереси.

- Участието на прокурора в административното производство и възможностите за ангажирането му в събирането на доказателства е предмет на интересна дискусия.

- Подробно са развити хипотезите за нищожност и унищожаемост на актовете, наличието на различни пороци и техните последици като се дават и конкретни примери от практиката.

- Процесуалното качество на Комисията за конфликт на интереси като страна в административното производство се разглежда съобразно закона и се сравнява със съдебната практика. Тук се изясняват и терминът забрана и се развиват хипотезите на

забраните за публичните длъжности. Забраните подробно се анализират. Поставя се интересният въпрос за сложния фактически състав на нарушение и забрана, на частен интерес или облага и на института за несъвместимостта.

- Налага се изводът за три кумулативни предпоставки при конфликта на интереси: 1. Лицето да заема публична длъжност; 2. Да е нарушена някоя от забраните; и 3. Нарушението да води до конфликт на интереси по закона.

- Изискванията за деклариране на несъвместимост и частен интерес при заемане на длъжността, по време на изпълнението ѝ, при настъпили промени в длъжността и след освобождаването от длъжност са предмет на изясняване.

- При установен конфликт на интереси последиците могат да бъдат в няколко направления: освобождаване от длъжност, което не винаги и веднага може да се изпълни спрямо определени постове; отнемане на получената облага в полза на държавата или общината; отнемане на равностойността на облагата. Дискутира се доколко отнемането е принудителна административна мярка или санкция. Тук се предлагат законодателни промени. Четвъртата последица, която има морален характер, е обявяване на интернет страницата на съответната институция.

- Административнонаказателните разпоредби се разглеждат в паралел по ЗПУКИ и ЗАНН и се дискутират приликите и разликите им.

- Дискутират се решения на съдилищата при преклузивните и давностни срокове за неприемливостта на определяне на деянието неподаване на декларация като маловажен случай и възможностите за колизия между сроковете по двата закона.

- Работата е написана грамотно, добросъвестни са цитиранията и позоваванията, дискусиата се води толерантно.
- Направените предложения и препоръки са плод на автора и поставят множество въпроси за дискусия, промени и по-нататъшно изследване.

IV. КРИТИЧНИ БЕЛЕЖКИ И ПРЕПОРЪКИ

- Работата е твърде обемна като се има предвид, че разредката на текста е малка.
- На отделни места в текста се цитират само членове и алинеи от различни закони, включително и отменени, без да се посочва за какво се отнасят. Това прави работата трудно четивна, тъй като се налага постоянна справка с нормативните актове.
- На места се използват много дълги изречения и понякога се губи техният смисъл.
- В предложенията е възможно на някои места направо да се предложи готов текст за изменение и допълнение, по който може да се дискутира.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представената за рецензиране дисертация покрива нормативните изисквания. Тя е собствено дело на дисертанта и го характеризира като добросъвестен и коректен изследовател. Може да се адмира за задълбоченото изследване на съдебната практика у нас и в ЕС и проявеното желание за по-тясно обвързване на теорията с практиката.

При проведените обсъждания на дисертацията и други публикации на докторанта направените бележки и препоръки от

колегите са взети предвид при представянето на окончателния вариант на труда.

Изготвеният автореферат отговаря на нормативните изисквания и правилно отразява съдържанието и приносите на дисертационния труд.

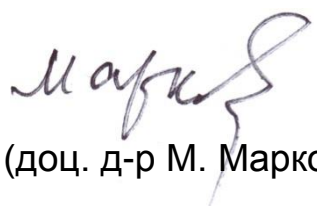
Направени са необходимите публикации по темата на дисертацията.

Докторантът М. Михайлова успешно съчетава дейността си като върховен съдия и научните изследвания, умело дискутира и внедрява съдебната практика и прави редица конкретни предложения.

Дадените препоръки и бележки не намаляват стойността на разработката, а целят нейното прецизиране и усъвършенстване. Като имам предвид постиженията в научния труд, както и практическите новости и приноси убедено и категорично давам положително заключение за присъждане на Марина Михайлова Дойчинова на научната и образователна степен „доктор“.

08.06.2015 г.
гр. София

РЕЦЕНЗЕНТ:



(доц. д-р М. Марков)