

РЕЦЕНЗИЯ

от д-р Боян Тодоров Георгиев

доцент по Административно право и административен процес в ЦЮН на Бургаски
свободен университет

на дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен „доктор“

по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки

професионално направление 3.6 Право

докторска програма „Административно право и административен процес“

Автор: Цветанка Стефанова Хугасян

Тема: „Конфликт на интереси и противодействие на корупцията в държавната администрация“

Научен ръководител: доц. д-р Богдан Драгнев Йорданов – ПУ „Паисий Хилендарски“

1. Общо описание на представените материали

Със Заповед № Р33-948/15.03.2021 г. на Ректора на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ съм определен за член на научното жури за осигуряване на процедура за защита на дисертационен труд на тема „Конфликт на интереси и противодействие на корупцията в държавната администрация“ за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по: област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление, 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“.

Автор на дисертационния труд е Цветанка Стефанова Хугасян – докторант към катедра „Публичноправни науки“ с научен ръководител доц. д-р Богдан Драгнев Йорданов от ПУ „Паисий Хилендарски“.

Представеният от Цветанка Стефанова Хугасян комплект материали на хартиен носител е в съответствие с Чл.36 (1) от Правилника за развитие на академичния състав на ПУ, включва следните документи:

- автобиография в европейски формат;
- автореферат;

- списък на научните публикации по темата на дисертацията;
- копия на научните публикации;
- справка за спазване на специфичните изисквания на съответния факултет (само за докторантите зачислени до 04.05.2018 г.).

Докторантът е приложил три броя публикации в реферирани научни издания.

2. Кратки биографични данни за докторанта

Цветанка Стефанова Хугасян е дългогодишен служител в държавната публична администрация. Понастоящем работи в Министерство на земеделието, храните и горите в Областна дирекция „Земеделие“ гр. Пазарджик. Притежава сериозен опит в публичната администрация в сферата на поземлените отношения, селското и горското стопанство. Член е на комитети в Област Пазарджик за постановяване на решения за възстановяване на земеделски земи на бивши собственици.

В Юридическия факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ е завършила магистърска програма „Публична администрация“. Висше образование е придобила в Зооинженерен факултет на Висшия институт по зоотехника и ветеринарна медицина - Стара Загора.

Последователно е преминала обучения в направления „Прилагане методика за осъществяване на външен /хоризонтален/ контрол в държавната администрация“ и „Законодателство в областта на биологичното производство и процедура за извършване на годишни надзорни проверки на дейността на контролиращите лица по биологично производство“.

Владее в различни степени руски, немски, английски и арменски езици.

3. Актуалност на тематиката и целесъобразност на поставените цели и задачи

Авторът сама определя актуалността на изследването като следствие от съвременните тенденции, при които проблемите на корупцията и конфликта на интереси в публичната администрация предизвикват все по-голям отзвук сред българската общественост. Това поражда потребности от научни изследвания с оглед изясняване и ограничаване на тези въпроси, както и предоставяне на обективна информация за по-нататъшни действия в хода на реформата на нашата администрация. Влизането в сила през 2018 г. на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и дългогодишния практически опит на докторанта в сферата на държавната администрация са предизвикали интереса ѝ към прилагането на закона и написването на настоящия труд.

В изследването докторантът си поставя за изпълнение следните задачи:

- 1) Да се проучат теоретичните постановки и нормативната уредба във връзка с конфликта на интереси и корупцията като явления в държавната администрация;
- 2) Да се направи мониторинг на нивата на корупцията в Република България посредством индексите за нейното измерване;
- 3) Да се формулират възможности за противодействие и по-добро разкриване на конфликт на интереси и корупционни практики;
- 4) Да се проучи новото антикорупционно законодателство и начините на неговото прилагане.

Представената научна продукция показва, че в немалка степен тези задачи са изпълнени.

Мотивите за избор на тема са продиктувани от обстоятелството, че корупцията е един от най-дебатираните проблеми, пред които са изправени всички общества. С ускоряване процесите на глобализация и с разширяване диапазона на сътрудничество този феномен се разглежда не само като пречка пред националното развитие на отделните страни, но и като сериозна заплаха за международните отношения в цялото им многообразие.

Авторът представя анализ на международни, европейски и национални актове, като опит за разрешаване на все по-сериозните проблеми, свързани с развитието на корупцията и разпространението на корупционните практики. Според нея, най-ефективен е подходът за последователно усъвършенстване и сближаване на антикорупционното законодателство на държавите, в резултат от присъединяването им към международноправни актове в тази област.

4. Методика на изследването

Цветанка Хугасян използва методология на разработване на дисертационния труд чрез набор от изследователски средства, включващи обзор на специализирана научна литература в областта на конфликта на интереси и корупцията в държавната администрация - проучване на доклади, статии и научни публикации във връзка с изследваната проблематика; анализ на нормативни документи, регламентиращи разкриването на конфликт на интереси и корупционни практики; проследяване на перспективи за формиране и развитие на антикорупционно съзнание в обществените среди насочено към нетърпимост и усъвършенстване на антикорупционното законодателство; систематизиране на данни, анализ, синтез, формулиране на изводи и обобщения.

Прави впечатление, че в труда е заложено на събирането на голяма по обем информация, което е попречило за нейното по-задълбочено анализиране, както и за представяне на повече собствени идеи, изводи и предложения *de lege ferenda*. По-голяма част от информацията е изведена от различни програми и стратегии на държавни органи и обществени организации, занимаващи се с разглежданите проблеми. Информацията е почерпена от интернет източници, които добросъвестно са представени в приложенията на дисертационния труд.

В по-малка степен е обърнато внимание на литературата по въпроса и особено на общотеоретичната литература, която би спомогнала за принципното разбиране и разрешаване на част от поставените проблеми. От посочената в дисертацията литература, в самите текстове са анализирани само част от заглавията.

Методологията на изследването е насочена по-скоро към стремеж за по-пълнен информационен обзор на проблемите, поставени в темата на дисертацията. Наблюдава се известен дисбаланс между практически и теоретични изводи, което може да се обясни с практическия уклон, характерен за докторанта като експерт от държавната администрация.

5. Характеристика и оценка на дисертационния труд

Дисертационният труд е добре структуриран. Спазен е обемът необходим за едно изследване от тази категория. Темата е дисертабелна сама по себе си, въпреки, че така формулирана е много обширна и е трудно да се обхване както от теоретична, така и от практическа страна. Издирен и приложен е сериозен списък от заглавия в съответното област, както на български, така и на чужди автори.

В Първа глава авторът разглежда конфликта на интереси и корупцията като явления в държавната администрация. В последователност са изяснени понятията за конфликт на интереси и корупция, обхватът и техните характеристики.

Във Втора глава е представен мониторинг на корупцията в България и индекси за измерване, съдържащи актуални данни от проведени изследвания на обществени нагласи. Въз основа на проучването е извършен анализ на нивата на корупцията през последните 12 години.

Трета глава обхваща възможности за противодействие и по-добро разкриване на конфликт на интереси и корупционни практики, необходимостта от по-нататъшни действия, както и създаването на обща институционална рамка за превенция, противодействие и борба с корупцията.

В последната Четвърта глава е поставен акцент върху новото антикорупционно законодателство, ролята на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и прилагането на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси в борбата с корупцията.

6. Приноси и значимост на разработката за науката и практиката

Един от основните приносни моменти на дисертационният труд е практическият анализ на настоящото развитие на борбата с корупцията в България. Полезни за практиката са представените мониторингови резултати, които открояват ред проблеми в българското общество. В резултат на това, авторът прави редица изводи, които биха помогнали на бъдещите реформаторски процеси. Така например, интерес представлява заключението, че повечето корупционни сделки се осъществяват, след като служителите се опитват да изискат неофициално заплащане или облага. Когато държавни служители настояват гражданите да им дадат подкуп или подарък или да им направят услуга, средно между 50% и 70% от тях се съгласяват и стават страна по корупционна сделка.

Ще се съгласим с докторанта, че представите за корумпираността на служителите и цялостната корупционна среда в страната обясняват някои от аспектите на проблема за неефективността на борбата с корупцията - институциите, които би трябвало да са водещи в тази борба са тези, които се оценяват като най-корумпирани. В това отношение те са изправени пред две предизвикателства - да противодействат на корупцията с помощта на наказателни мерки и политики (да я идентифицират и подлагат на наказателно преследване), като в същото време се противопоставят на явлението сред собствените си служители.

Съвсем логично идва извод, че са налице пропуски в законодателството в частта за отнемане на незаконно придобито имущество, част от които са: недостатъчна яснота относно критериите за оценка на имуществото на проверяваните лица и липса на изрично дефинирано изискване за прозрачност на методиката, по която да се извършва оценка за несъответствие в имуществото на проверяваните лица; твърде ограничен срок за предоставяне на допълнителни данни и документи от страна на проверяваното лице в рамките на административната фаза от производството, която не създава адекватна възможност за защита на правата на проверяваното лице; ефективност при управлението на незаконно придобитото имущество; уредбата относно гражданската конфискация да бъде съобразена с Конституцията на Република България, както и с императивните изисквания на правото на ЕС и Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи, като бъдат въведени необходимите

процесуални способности за гарантиране на правото на защита и за защита на правото на собственост.

Приносно значение има и поставянето на въпроса за защита на лицата, които биха сигнализирали за корупция, особено, когато е в големи размери. Според докторанта, политиката за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, следва да стъпва върху няколко основни принципа: наличие на специални канали за подаване на сигнали, достъпни както за външни лица, така и за служители; гаранции за защита на личните данни на подалия сигнал, в т.ч. чрез ограничаване достъпа до тези данни и въвеждането на конкретни, ограничени изключения от това правило; гаранции за защита от вреди за лицето, като дисциплинарно наказание, неравно третиране на работното място, психически и физически тормоз, съдебно преследване и др; широк спектър от компенсации за настъпилите вреди, в т.ч. материални и нематериални, специална защита при евентуален съдебен иск; тежестта на доказване следва да бъде у този, който е упражнил това третиране или е нанесъл вредата; ефективни санкции и персонална отговорност срещу лицата, които са причинили вреди на подалия сигнал; осигуряване на конфиденциални механизми за правна консултация и помощ на лицата, които не разполагат с информацията относно правата си и евентуалните последици; насърчаване на нетърпимостта към нередностите чрез мерки за популяризиране на достъпните механизми за подаване на сигнали и правото на защита; периодична оценка на ефективността и усъвършенстване на механизмите за подаване на сигнали.

Интересна насока имат изводите на автора, направени след анализ на както на статистически данни, така и след тълкуване на нормативната база. Липсата на последователност, единен подход, визия и цялостен замисъл в стратегическата, законодателната и институционалната рамка води до дисбаланс в системата по превенция, противодействие и борба с корупцията в Република България. Резултатът е частично смесване, дублиране или неизпълнение на функции, което е предпоставка за размиване на отговорността между отделните институции. Във връзка с това най-новата нормативна уредба в тази област очертава като приоритетна мярка създаването на единен независим антикорупционен орган, който обединява функциите по проверка на имуществото, конфликта на интереси и аналитичната дейност в областта на антикорупцията, като се регламентират и междуинституционалните връзки и сътрудничество по вертикала и хоризонтала.

Като приносен момент може да се приеме и предложеният нов подход в административната реформа, насочена към борба с явлениято корупция в управлението - задаване на ясни задачи и отговорности на институции, специално натоварени с функции по превенция и

противодействие на корупцията, конфликта на интереси и нарушаването на етичните правила за работа в държавната и общинска администрация; изграждане на система за проверка на интегритета на служителите, ангажирани в органите с антикорупционни правомощия; създаване на ясни правила за взаимодействие между публичния и частния сектор и структурите на гражданското общество; създаване на действащ и ефективен механизъм за контрол, анализ и оценка на предприетите мерки.

Интересни са и други изводи, предложени от автора. Приемаме заключението, че могат да се открият редица примери за конфликт на интереси, а също така и правила за несъвместимост. Негативните явления се развиват от вземането на пристрастно решение до спекулиране с извършването на служебните задължения. В много случаи видовете конфликти на интереси не водят до финансова злоупотреба или до нарушаване на законите, но представляват нарушаване на етичните стандарти, които обуславят държавната служба, по-конкретно тяхната безпристрастност при третирането на граждани и обективността и прозрачността на решенията им.

Основен приносен момент е извличането от практиката на редица примери за конфликт на интереси, като негативно явление. Конфликтът на интереси не винаги води до нарушаване на закона, а до злоупотреба, свързана със служебни привилегии. Пример за това е държавен служител, който променя крайните срокове или определени изисквания при административни процедури. Заплаха за етичните стандарти в обществения живот са различните форми на конфликт на интереси. Използването на връзки, в често срещани случаи, решава проблемите на някого за сметка на правата на другите. Партийното покровителство е другата основна пречка пред модернизацията на местните администрации. Изборът на кадри, не е подчинен на конкурсното начало, включващо компетентност, професионализъм и качества на кандидатите. Всичко това е продиктувано от липсата на независимост на властите, които да бъдат балансир за изпълнителната власт и да се стремят към защита на обществения интерес. Според проучването на общественото мнение, най-сериозните форми на конфликт на интереси винаги са били публично-частните конфликти на интереси в държавната администрация по различните етажи, които водят до финансови злоупотреби. Злоупотребата с публична власт има за цел защита на определени икономически интереси. Всичко това води до приходи от финансово естество, както за служителя, така и за трети страни и във вреда на обществото. На практика, съчетаването на определени позиции в администрацията и интереси, в частния и в държавния сектор едновременно, може да доведе до негативни резултати в работата и дейността на държавната администрация. Доказателства по отношение на апетитите за максимално възползване от служебното положение (представителите на местната власт -

кметове, общински съветници), на териториалните държавни структури, както и създаването на приоритетни професионални съсловия (архитекти, лекари, инженери и др.), влияещи върху обществения живот, са Решенията на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, образувани по подадени сигнали.

Отделно внимание авторът е обърнал на етичните норми и тяхната неудачна уредба, като един от способите за противодействие на корупцията. Етичното поведение на длъжностните лица в публичния сектор е регламентирано в 34 нормативни акта на националното законодателство, а спецификата му зависи до голяма степен от организационните, институционалните и законовите характеристики на съответната структура. Изведени са основни проблеми, които произлизат от недобрата правна уредба - липсва общо понятие и разбиране за почтеност, етика и/или интегритет; използват се различни термини: етични норми, етични стандарти, правила за етично поведение; не съществуват легални дефиниции; липсва последователен и систематичен подход при определянето на рамката за почтеност в публичния сектор - налице е различна по обем и съдържание регламентация на етичността в трите власти (законодателна, изпълнителна и съдебна); съществуващата рамка за почтеност, въз основа на която са разписани нормите за етично поведение, е разпокъсана и непълна, често теоретична и абстрактна; недостатъчна информираност на обществеността за дължимото поведение на служителите в държавната администрация.

Интересни са и следните изводи, формулирани в дисертационния труд:

- на първо място политическата воля се явява като основен елемент за поставяне на началото за изграждане на антикорупционна среда. Липсата на действия или липсата на ефективни мерки, води до повишаване на нейните нива;

- в националното законодателство следва да се възприеме въвеждането на антикорупционно образование, за да може всеки български гражданин да има необходимите познания и да формира нетърпимост към корупционните действия;

- създаването на механизми за недопускане на конфликт на интереси е един от приоритетите в правото на ЕС през последното десетилетие. Като правен институт конфликтът на интереси е реципиран в българското право от правото на ЕС, във връзка с преговорите за присъединяване на страната като редовен член на Съюза;

- гарантиране на ефективна координация между институциите за противодействие на корупцията, предпазването им от политическо влияние и назначаване на ръководните им кадри чрез прозрачна процедура, основаваща се на качествата;

- прилагане на ясни критерии за почтеност при назначаването на магистрати и атестиране на магистратите чрез прозрачна процедура;
- гарантиране на случайното разпределение на делата в съдилищата чрез единна ефективна система за цялата страна;
- приемане на етичен кодекс за народните представители в Народното събрание и въвеждане на ефективен механизъм за надзор;
- възпиращи наказания в случай на извършване на измама по време на изборите, включително за организатори, заемащи високи постове, и разработване на цялостна мултидисциплинарна стратегия за съсредоточаване на вниманието върху уязвимите части от населението;
- допълнително разширяване на приложното поле на задължителния предварителен контрол при обществените поръчки, включително на техническите спецификации и на изключенията от приложимото законодателство, чрез ефективно използване на служебните правомощия на Агенцията за държавна финансова инспекция за извършване на последващ контрол.

7. Преценка на публикациите по дисертационния труд

Заедно с дисертационния труд, Цветанка Хугасян представя за рецензиране и три отделни публикации, представени като доклади на утвърдени научни форуми. Публикациите отговарят на законовите изисквания, като са публикувани в реферирани сборници и носят необходимите точки за получаване на образователна и научна степен „доктор“.

И трите публикации са инкорпорирани в различна степен в дисертационния труд, като част от приносните им моменти бяха посочени по-нагоре в рецензията. Поради това, няма да се спираме отново на тях, но ще посочим като препоръка, докторантът за в бъдеще, при участието си на следващи научни форуми, да се насочи и към други актуални теми на публичната администрация.

8. Препоръки за бъдещо използване на дисертационните приноси и резултати

Част от критичните бележки и препоръки бяха посочени до тук, но формулираме накратко някои от тях:

- би било от полза за докторанта и труда да се обърне по-голямо внимание на общотеоретичните трудове в областта на публичната администрация;

- дисертацията ще се обогати ако авторът предложи, по-задълбочен теоретичен анализ на явленията, които поставя за разглеждане;

- необходимо е в по-голяма степен да се представя личното виждане на автора, в резултат на което ще се формулират и повече конкретни предложения за разрешаване на разглежданите проблеми.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дисертационният труд в известна степен съдържа научно-приложни и приложни резултати, които представляват принос в науката и отговаря на изискванията на Закона за развитие на академичния състав в Република България, Правилника за прилагане на Закона за развитие на академичния състав в Република България и съответния Правилник на ПУ „Паисий Хилендарски“. Представените материали и дисертационни резултати напълно съответстват на специфичните изисквания на Юридическия факултет, приети във връзка с Правилника на ПУ за приложение на Закона за развитие на академичния състав в Република България.

Дисертационният труд показва, че докторантката Цветанка Стефанова Хугасян притежава теоретични знания и професионални умения по докторската програма „Административно право и административен процес“ като демонстрира качества и умения за самостоятелно провеждане на научно изследване.

Не са установени прояви на плагиатство. Използваните източници са коректно цитирани и посочени в литературните справки.

Поради гореизложеното, давам своята положителна оценка за проведеното изследване, представено от рецензираните по-горе дисертационен труд, автореферат, постигнати резултати и приноси, и предлагам на почитаемото научно жури да присъди образователната и научна степен „доктор“ на Цветанка Стефанова Хугасян по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление, 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“.

12.04. 2020 г.

Рецензент:

Доц. д-р Боян Т. Георгиев