

РЕЦЕНЗИЯ

От: проф.д-р Веселина Канатова – Бучкова

Институт за държавата и правото при БАН

Секция „Публичноправни науки“

Административно право и административен процес

Относно: дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ по „Административно право и Административен процес“ в ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив

Основание за представяне на становището: участие в състава на научното жури за защита на дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор“ по научната специалност „Административно право и Административен процес“ в научно направление 3.6 Право в ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив, съобразно заповед № РД-22-1463/22.07.2026 г. на ректора на ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив

Автор на дисертационния труд: Хари Харутюн Ховагимян

Тема на дисертационния труд: „Съсловните организации в българското здравеопазване“

Научен ръководител: доц. д-р Константин Пехливанов

I. Информация за дисертанта.

Дисертантът е зачислен в самостоятелна форма на обучение по докторска програма „Административно право и административен процес“ от научна област 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, през 2025 г. Завършва юридическото си образование в ПУ „Паисий Хилендарски“ през 2018 г., след придобиване на магистърска степен по дентална медицина. Съвместява адвокатската професия с медицинската професия. От 2020 г. е преподавател по административно право

и здравна икономика в „Център за професионално обучение към Медицински университет“ – Пловдив.

Докторантът има три публикации по темата на дисертацията, както следва: „Взаимодействие на Българския зъболекарски съюз (БЗС) и Националната здравно - информационна система (НЗИС)“, „Защита на личните данни при работа с НЗОК и НЗИС“ и „Правна същност на съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина. Предизвикателства и перспективи“.

II. Обща характеристика на представения дисертационен труд.

Трудът е съобразен с изискванията на чл. 27 от ППЗРАСРБ. Структуриран е в четири глави, в общ обем от 210 страници, включително с увода, съдържанието, списък на използваната литература. Използвани са 37 български и 7 чуждестранни източника. В четвърта глава е направен емпиричен анализ на дейността на съсловните организации в българското здравеопазване за периода 26.10.2025 г. – 04.11.2025 г., свързан с експериментално проучване на нагласите на членовете на съсловните организации и оценка на изпълнението на техните функции в медицинската сфера.

В административноправната теория липсва цялостно изследване на съсловните организации, което въпреки поставения акцент върху съсловните организации в здравеопазването, обуславя приносния характер на дисертацията. В тази връзка, темата е и актуална, не толкова предвид новости в нормативната уредба, а предвид липсата на систематично и пълно изследване на статута, функциите и актовете на професионалните организации от гледна точка на административното право и процес.

В първа глава е направен исторически преглед на възникване на професионалните съюзи в областта на медицината, проследено е „нормативното“ възникване на Българския лекарски съюз (БЛС) и Съюза на стоматолозите в България (ССБ) с приемането на Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите (ЗСОЛС). Проследено е възникването на професионалния съюз на фармацевтите в България, както и асоциациите на специалистите по здравни грижи, на зъботехниците, на рентгеновите лаборанти, на медицинските сестри и другите сдружения с нестопанска цел, които обединяват специалисти по здравни грижи, които нямат статута на публичноправни съсловни

организации. Посочено е, че съсловните организации в здравеопазването са юридически лица с публични функции, създадени със закон, които представляват професионалната общност на медицинските специалисти и имат правомощия по регистрация и контрол на упражняването на професията, приемане на етични правила, защита на интересите на членовете си, участие в здравната политика и др. Има известна неяснота в изложението относно посочването, че на първо място се разглеждат съсловните организации, създадени със закон, които са БЛС и БЗС, създадени по Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите (ЗСОЛС) (стр.33) и други две организации, които също са съсловни и са създадени със закон, а именно – съсловната организация на магистър – фармацевтите по Закона за съсловната организация на магистър фармацевтите (ЗСОМФ) и съсловната организация на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти, на зъботехниците и на помощник-фармацевтите. Препоръчвам да се уточни, включително обоснове наличието, респективно липсата на различия в съсловните организации, които се създават по силата на специален закон, който не предвижда изрично техния публичноправен статут (арг. чл. 2, ал. 1 ЗСОЛЛДМ).

Във втора глава на изследването са разгледани въпросите, свързани с основните функции на съсловните организации – регистрация и дисциплинарен контрол, договаряне на здравни услуги, осигуряване на продължаващо обучение, вкл. интеграция в електронните системи. Регистрационните функции са свързани с поддържането на регистри на членовете на съответната съсловна организация. Вписването в регистъра, с което възниква и членственото правоотношение е задължително условие за упражняване на професията при лекарите, лекарите по дентална медицина и магистър –фармацевтите. Посочва се, че същата логика е възприета и при професионалистите по здравни грижи, при които упражняването на професията е свързано със задължителна принадлежност към БАПЗГ. Препоръчвам да се доразвие извода за нормативния характер на етичните кодекси на съсловните организации (стр. 48) и по-скоро определянето им като „вътрешен нормативен акт със задължително действие“. Нормативният характер на етичния кодекс може да произтича от въвеждането на допълнителни стандарти към начина на упражняване на медицинската професия, нарушаването на които да водят до ангажиране не само на дисциплинарната, но и на гражданската или наказателната отговорност на медицинските специалисти. В този смисъл и правилата на кодекса ще бъдат „общ

правила за поведение“ както посочва авторът. Не става ясно също така дали единствено Кодексът за професионална етика на Българския фармацевтичен съюз е нормативен акт, или такъв характер имат и кодексите на лекарите и лекарите по дентална медицина.

В тази глава се разглеждат въпросите за дисциплинарната отговорност на медицинските специалисти заради нарушаване на етичните правила, видовете дисциплинарни наказания, както и реда за налагането им, като се прави извод, че професионалният и дисциплинарен контрол в рамките на съсловното самоуправление е важен делегиран инструмент както за пациентската безопасност, така и за членовете на самата съсловна организация. Относно договорната функция на съсловните организации се споделя виждането на проф. Балабанова, че Националният рамков договор носи специфичните белези на административен договор, при който на преден план излизат публичните средства, които се предоставят от една страна от публичен партньор – НЗОК на друга страна – частен партньор – съответните лечебни заведения. Посоченият извод следва да се обоснове с допълнителни аргументи, предвид възприетото в практиката, а и теорията виждане за нормативния характер на НРД и в този смисъл източник на право. Авторът уточнява, че Българският фармацевтичен съюз, макар и законово призната съсловна организация, не е страна по НРД в неговия класически вид, който се сключва между НЗОК и съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина. Участието на фармацевтите се реализира чрез отделни договорни отношения с НЗОК, свързани с отпускането на лекарствени продукти, което очертава специфичен и диференциран модел на съсловно участие в системата на здравно осигуряване. В тази връзка се прави предложение за законодателна промяна в ЗОО, която да възстанови равнопоставеността между договорните партньори в НРД, както и промяна в ЗСОЛЛДМ, с която да се намали минималният брой делегати за провеждане на Събор на БЛС и Конгрес на БЗС.

В трета глава на дисертацията е разгледан въпроса за актовете на съсловните организации съобразно направената класификация на техните правомощия като регистрационни правомощия, нормотворчески правомощия, контролни правомощия, дисциплинарни правомощия и функциите по участие в публичното регулиране на здравната система. Сочи се, че съобразно законовата уредба, съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина осъществяват функции по професионално

самоуправление, като сред основните им правомощия са воденето на регистри на членовете, приемането на правила за добра медицинска и дентална практика, както и упражняването на контрол върху спазването на професионалната етика и стандарти. Основното разграничение на актовете е обособено с оглед на тяхното действие – вътрешно и външно. Посочени са актовете на председателя и секретаря на съсловните организации, които са характеризирани като строго обвързани от делегираната им компетентност и имащи значение за прилагане и конкретизиране на решенията на върховните и управителни органи, които гарантират ефективното функциониране на организацията. Разгледани са актовете на другите органи на организациите – Национален контролен съвет, контролните комисии, актовете на непостоянните комисии, както и е направено разграничение с актовете на регионалните органи на управление на съсловните организации. Приносен момент в тази част на изследването е въвеждането на нови вид актове, т.нар. „хибридни актове“ на съсловните организации, които са определени като близки до административните актове с външен ефект – годен предмет на съдебно обжалване по реда на АПК. В тази категория са определени и дисциплинарните актове на органите на съсловните организации, които засягат права и законни интереси на адресатите си и са част от публичноправния контрол. Приносен момент е авторската класификация на хибридните актове, основана на характера на делегираните функции, степента на външен ефект, засягането на права и законни интереси и вида на упражняваното съсловно самоуправление. Споделям виждането, че Правилата за добра медицинска практика са нормативни административни актове, които се приемат от съсловните организации и като такива, са източник на право. На това място, изложението следва да се допълни с характера на етичните кодекси като актове на съсловните организации и да се посочи виждането на автора в тази връзка за техния нормативен или ненормативен характер. При разграничението между съсловния нормативен акт и подзаконовия нормативен административен акт е допуснато противоречие относно контрола, което препоръчвам да бъде отстранено, а ако не е противоречие, да бъде обяснено (стр. 107). Посочва се, че едно от различията между нормативния акт на съсловната организация и нормативния административен акт е възможността първият да подлежи на вътрешен контрол в рамките на организацията, което намирам за неточно. Налице е и сместване между съдебния контрол върху нормативните административни

актове и индивидуалните административни актове, а изложението се отнася до подзаконовия нормативен административен акт. Относно съдебния контрол върху актовете на съсловните организации се посочва, че въпреки принципната му допустимост, хибридният характер на актовете на съсловните организации и липсата на изрична законодателна уредба за мястото им в системата на административното право, разкрива редица съществени проблеми, които затрудняват защитата на засегнатите лица.

В четвърта глава са изследвани спорни въпроси, свързани с електронното здравеопазване, неговите основни елементи, функционирането на Националната здравно-осигурителна система и възможностите за прилагане на изкуствен интелект в съсловния контрол. Анализът се допълва с емпирично изследване, което потвърждава направените теоретични изводи относно реалното състояние на съсловната дейност и начина на упражняване на основните функции на съсловните организации.

В заключение: Изследването съставлява научен труд, който показва уменията на автора да анализира детайлно правните институти, част от предмета на темата, да поставя акценти, да изолира проблеми, да прави обосновани критични бележки, както и да извежда собствени правни изводи. Ето защо и освен посочените приноси моменти, принос на изследването са и направените предложения de lege ferenda.

Съдържанието на дисертацията отговаря на чл. 6, ал.3 от Закона за развитие на академичния състав в Република България и на чл. 27, ал.2 от ППЗРАСРБ, като са представени са необходимия брой публикации във връзка с темата.

С оглед на горното, убедено предлагам на научното жури да бъде присъдена образователна и научна степен „доктор“ по научната специалност 3.6 „Право“ на Хари Харутюн Ховагимян, докторант в ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“.

24.09.2026 г.

проф. д-р Веселина Бучкова