



РЕЦЕНЗИЯ

От: **От проф. д-р Ганета Минкова Минкова,**
СУ „Св. Климент Охридски”

ПРАВО (АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН
ПРОЦЕС), шифър 3.6 от класификатора

Относно: конкурс за **доцент** по Административно право и административен процес (Финансово право), шифър 3.6 от класификатора, в УНСС.

Основание за представяне на рецензията: участие в състава на Научното жури в конкурс за доцент

Участник в конкурса: д-р **Нина Стефанова Чилова**

Доктор Нина Чилова е единствен участник в конкурса за доцент по Административно право и административен процес (Финансово право), шифър 3.6 от класификатора, в УНСС.

Доктор Нина Стефанова Чилова е главен асистент към катедра „Публичноправни науки” на Юридически факултет на УНСС по научна специалност „Административно право и административен процес (Финансово право)”, професионално направление 3.6.

Доктор Нина Чилова е родена на 19.07.1972 г. Завършила е ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски” през 1998 г. Има няколко следдипломни квалификации: по специалността „Банков и финансов мениджмънт”, придобита в УНСС, в областта на управлението на външния и вътрешния дълг, придобита във

Виена, Австрия, и по „Приложен политически анализ и академични консултации за подобряване на управлението”, придобита в УНСС.

От 2009 г. до настоящия момент г-жа Нина Чилова е преподавател по данъчно и финансово право в УНСС, Юридически факултет, катедра «Публичноправни науки», където води семинарни занятия и чете лекции. Тя е утвърден преподавател с авторитет в академичните среди. Радва се на висок престиж сред колегите и студентите. Като преподавател г-жа Чилова взема участие в изпити, катедрени съвети, различни комисии и др.

През 2013 г. д-р Чилова е защитила дисертация на тема „Правен режим на данъчната ревизия“ и е получила образователната и научна степен „доктор” по научна специалност „Административно право и административен процес (Финансово право)”, професионално направление 3.6 Право.

В конкурса за доцент д-р Нина Чилова участва с монографията „Финансова инспекция“, учебно помагало и статии. Сред представените научни трудове най-важна е монографията, поради което ще бъде обсъдена най-подробно в рецензията.

Финансовият контрол като вид външно- или вътрешноведомствен административен контрол е познат от десетилетия у нас и като институт на позитивното право, и като обект на научни изследвания. В частност имуществената отчетническа отговорност е била предмет на задълбочено самостоятелно изследване, но в случая тя е извън темата на монографията. Обаче проблемите относно предметния обхват на финансовия контрол придобиват нови измерения след приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. и прогласяването на различни форми на собственост – частна и публична, държавна и общинска,

Представената монография съдържа 233 страници, включително увод, заключение и използвана литература. Изложението има четири глави с параграфи, които обхващат проблемите за правната същност на финансовата инспекция; нейното приложно поле, субектите и участниците в нея; протичането и приключването на производството.

Първата глава на представената монография, озаглавена „Правна същност на финансовата инспекция“, съдържа исторически преглед на нормативната уредба и научните изследвания на финансовия контрол у нас.

Както посочих, основният процес, който се осъществява през последните години, е свързан с промяната в предметния обхват на финансовия контрол във връзка с формите и видовете собственост.

Авторката изказва мнението, че уредбата в Закона за държавен вътрешен финансов контрол – отм., подлежи на критика, тъй като в него се предвижда осъществяване на контрол само в юридически лица, държавното участие в капитала на които е не по-малко от 34 на сто. Предходната правна уредба – има се предвид отмененият Закон за държавния финансов контрол от 1996 г., дава „пълна гаранция за защита на държавните интереси, независимо колко малки са те, в което и да е ЮЛ“. В съвременните условия е необходимо да се осъществява контрол върху всички юридически лица, в чийто капитал има държавно участие. В Закона за държавната финансова инспекция е възприет принципът за наличие на блокираща квота, която представлява, съгласно допълнителна разпоредба, не по-малко от 34 на сто или възможност за осуетяване на вземането на определени решения.

Положителен момент в първата глава от монографията е поставянето на въпроса за разделянето на вътрешния одит и финансовата инспекция, последица от което е действието в тази сфера на три нормативни акта – Закона за вътрешния одит в публичния сектор, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и Закона за държавната финансова инспекция. Обяснението за сепарирането на нормативната уредба е членството на България в Европейския съюз.

В монография се изразява стремеж за формулиране на едно общо понятие за финансов контрол. Затова заслужава да бъде подкрепено заключението на авторката, че „съвременното понятие „финансов контрол“ е сборно, сложно и многостранно..“, като то обхваща и други контролни производства - например данъчно-осигурителния или митническият контрол. Всички тези производства имат сходни белези, свързани с паричните средства и имуществените ценности. Съществуващото концептуално разбиране за финансовата система като интегрирана е разгледано във връзка с процесите на обособяване на самостоятелни правни отрасли - като данъчно право, данъчно-осигурителен процес, митническо право, бюджетно право. Тези процеси влияят и върху разбирането за финансовия контрол като сборно понятие на видовете административен контрол, осъществяван от различни органи по реда на отделни закони. Изграждането на общо понятие

на теоретично ниво има смисъл, тъй като може да доведе до предложения за кодифиране на нормативната уредба въз основа на общи белези.

В първата глава на монографията авторката се спира и върху традиционните критерии за разграничение на видовете контрол: принадлежност на органа, който извършва контрола, към проверяваната структура; момент на осъществяване на контрола, съпоставен с времевите граници на проверяваната дейност; възможност за проверка на правилността на дейността. Характеризирането на контролната дейност като динамичен фактически състав и установително производство е утвърден постулат на правната ни теория.

Заслужава да се отбележи, че авторката групира правоотношенията, които се развиват в производството по финансова инспекция, в две категории: такива, които възникват между органа, компетентен да издаде заповедта за образуване на производството, и проверяващия орган, и такива, които се развиват между проверяващия орган и проверяваното лице или трети лица (например при извършване на насрещна проверка). Първата категория са от йерархическо, вътрешноведомствено или вътрешнослужебно естество, а втората категория са правоотношения, които се развиват между субекти, които не принадлежат към една и съща структура, поради което тяхната правна уредба е по-детайлна.

Правомощията на директора на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) са разделени на пет вида: предписващо-задължаващи; сигнално-сезиращи; за търсене на имуществена отчетническа или дисциплинарна отговорност; за търсене на административнонаказателна отговорност; уведомителни. Необходимо е да се уточни, че имуществената отчетническа отговорност и дисциплинарната отговорност, независимо или включително и заради възможността за тяхното кумулиране, са различен вид отговорности и би трябвало да се посочат като отделни правомощия, подобно на търсенето на административнонаказателната отговорност.

В първата глава е направено и разделяне на финансовата инспекция на видове, а именно: пълна и частична; планова и извънпланова; според различните задачи, които са поставени пред проверката; с оглед на проверяваните лица или на проверяващите органи.

Втората глава на монографията е озаглавена „Приложно поле на финансовата инспекция. Участници и субекти“. На първо място, авторката се

спира на различните субекти, спрямо които може да бъде осъществявана финансова проверка. Съотношението между нормативната уредба на ЗДФИ и чл. 238-242 от Закона за обществените поръчки, който съдържа специална уредба за извършване на проверки от АДФИ, е предмет на анализ. Уредбата е разделена в два нормативни акта, което обуславя съществуването на два режима – общ и специален, в сегмента на финансовата инспекция.

Параграф 7 също е посветен на проверяваните субекти, като пасивните субекти са групирани въз основа на критерии, за разлика от §6 на същата глава, където те се изброят по подобие на нормативната уредба. Активният субект в производството по финансова инспекция е очертан и като структура, и като правомощия в §8.

Глава трета на монографията е озаглавена „Извършване на финансовата инспекция“. В първия параграф детайлно се разглеждат принципите, регламентирани от законодателя, като включването им в допълнителните разпоредби на закона, като легални дефиниции, се подлага на критика. Удачен е анализът на необходимостта от формулиране на принципа на откритост, достъпност и предвидимост, за който е посочено, че е общ принцип на правото на Европейския съюз и се прилага в практиката на Съда на Европейския съюз.

Авторката отделя специално внимание на двете групи основания за образуване на производството по финансова инспекция, както и на характера на заповедта за образуване на инспекцията като вид акт и на необходимостта от уреждане на въпроса за нейното връчване на проверяваното лице.

Подробно са разгледани доказателствата и доказателствените средства. Авторката разглежда въпроса за отчетите, балансите, счетоводните документи, приемо-предавателни протоколи, писмени обяснения като основни писмени доказателства в това производство и за тяхната доказателствена сила от гледна точка на разграничението между частни и официални документи.

Посочено е, че подлежат на доказване всички факти, които има значение за възникване на отговорността, а не само спорните. Разгледано е разпределението на доказателствената тежест, което пада върху финансовия инспектор, който е длъжен да издири и събере всички допустими доказателства, така че да обоснове направените фактически констатации. Доказателствената тежест пада върху проверяваното лице, когато то представя писмено становище по съставения доклад или възражение по акта за начет.

В производството по финансова инспекция съществува правилото, че актът за начет прехвърля доказателствената тежест върху проверявания субект. Относно наличието на подобна законова норма съществуват и възражения.

Глава четвърта е озаглавена „Приключване на финансовата инспекция. Мерки за въздействие и отговорности“. В тази глава се разглежда съставянето на констативните заключителни актове от проверяващите органи и представянето на писмено становище и възражение срещу тях от проверяваните субекти. В този етап на производството съществува известна състезателност, макар и в ограничени рамки.

На критика са подложени законодателните решения относно излишното усложняване на процедурата в заключителния етап на финансовата инспекция, като се предлага възприемане на нормативно решение, уредено в Закона за финансовия контрол от 1949 г., където е предвидено съставянето или издаването на три вида актове: ревизионна записка, която се съставя при неустановяване на нарушения или на причиняване на щети; ревизионен акт, който се издава при установяване на нарушения и предписване на мерки за тяхното отстраняване; акт за начет, който се съставя, когато са налице предпоставките за възникване на пълна имуществена отговорност.

В тази глава е направен детайлен анализ на правната същност и доказателствената и изпълнителната сила на акта за начет, като се посочени специфичните му особености, които го отличават от други актове, съставяни от финансовите инспектори, както и от административни актове, уредени в други закони, включително във връзка с процедурата за оспорването им.

Във връзка с изпълнителната сила на акта за начет би могло да се разгледа по-подробно производството по издаване на заповед за изпълнение по реда на чл. 418 от Гражданския процесуален кодекс. Както посочва авторката, срещу заповедта може да бъде направено възражение, което подкрепено с надлежно обезпечение, ще доведе до спиране на производството по принудително изпълнение. Също така може да бъде образувано ново производство, след предявяване на иск за съществуване на вземането. Въпреки че принудителното изпълнение не е част от разглежданите процесуални контролни правоотношения, събирането на определените вземания е целта и най-важната последица на инспекционното производство.

В тази глава са очертани и мерките за въздействие, и другите отговорности, които са последица от извършена финансова инспекция.

В монографията е използвана достатъчно литература, съдебна и административна практика. В областта на теорията са проучени и използвани от първоизточника им становища и мнения на български и чуждестранни автори, които имат отношение към предмета на изследването.

В областта на законодателството на критична преценка е подложена действащата нормативна уредба, като са направени предложения за усъвършенстването на ЗДФИ, които трябва да бъдат подкрепени, и които представляват приносни моменти, а именно:

А) формулиране на принципа на законността и включване на принципа за откритост, достъпност и предвидимост;

Б) предвиждане на задължение за съобщаване на проверяваното лице за образуването на контролното производство;

В) изрично изброяване на правата на проверяваното лице;

Г) прецизиране на актовете, с които приключва производството.

Други публикации, представени за участие в конкурса, са Учебно помагало по данъчно право и статиите: „Правна същност на финансовата инспекция. Финансовата инспекция като производство“, „Финансовата инспекция като правоотношения“, „Компетентност на контролните органи при осъществяване на финансовата инспекция“, „Правна същност на акта за начет“, „Финансовият инспекционен контрол като вид финансов контрол“.

Всички изброени публикации са издадени след датата на защитата на дисертационния труд на кандидатката и се отнасят до материя, която не е тема на нейната дисертация.

Доктор Нина Чилова е участвала в научни конференции, където е изнесла докладите: „Мерки за въздействие и отговорности при финансовата инспекция“, „Приложно поле на одитната дейност на Сметната палата“, „Мерки за предотвратяване на данъчните измами с ДДС“, „Правна характеристика на фискалния контрол, осъществяван от Националната агенция по приходите“.

Представени са и статии на други автори, които цитират публикации на д-р Чилова.

Представените за участие в конкурса научни трудове са достатъчни на брой. Те показват задълбочения научен интерес и продължителните изследвания на д-р Чилова в областта на финансовото право.

Заклучение

Въз основа на изложеното по-горе може да се направи следното заключение:

Представените за рецензиране публикации на д-р Нина Чилова са сериозно и задълбочено научно изследване. Те са посветени на важен проблем в правната ни литература и в практиката, какъвто е този за производството на финансова инспекция. Открояват се със задълбочен научен анализ и с предложения за усъвършенстване на законодателството.

От преценката на представените научни трудове се установява, че единственият кандидат в конкурса за доцент по научна специалност „Административно право и административен процес (Финансово право)”, професионално направление 3.6 Право, Нина Стефанова Чилова има значителни научни изследвания и постижения. Освен това тя участва високопрофесионално в педагогическата дейност на УНСС, където преподава финансово и данъчно право.

Поради това и на основание на Закона за развитието на академичния състав в Република България си позволявам да препоръчам на Факултетния съвет при Юридически факултет на УНСС да вземе решение за избор на главен асистент, д-р Нина Стефанова Чилова на академичната длъжност „доцент” по научната специалност „Административно право и административен процес (Финансово право)”, професионално направление 3.6 Право.

София, ноември 2017 г.

РЕЦЕНЗЕНТ:

/проф. д-р Ганета Минкова/