

СТАНОВИЩЕ

от проф. Момчил Стефанов Мавров, дп

професионално направление 3.6 Право, Професор във Факултет по обществено здраве,
Медицински университет, гр. София

Относно: конкурс за заемане на академична длъжност „Професор“ в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление **3.6 Право, научна специалност „Финансово право“**, обнародван в „Държавен вестник“, бр. 3 от 10.01.2025 г. за нуждите на Юридически факултет, Университет за национално и световно стопанство.

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА НАУЧНОТО ЖУРИ,

Конкурсът за заемане на АД „Професор“ по професионално направление 3.6. Право, научна специалност „Финансово право“ е обявен от УНСС – София за нуждите на Юридически факултет, съгласно решение на АС №6/11.12.2024 г. Със заповед на Зам.-ректора на УНСС № 769 от 07.03.2025 г. съм определен да участвам в състава на научното жури като външен член. По решение на научното жури ми е възложено да предоставя становище в настоящия конкурс.

1. Кратка информация за кандидата в конкурса

В обявения конкурс за заемане на АД „Професор“ участва един кандидат: доц. д-р Нина Стефанова Чилова. Кандидатът е завършил право в Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Професионалният опит на доц. Чилова демонстрира многостранен профил, обхващащ академична и преподавателска дейност като хабилитиран преподавател по данъчно и финансово право в Юридически факултет на УНСС – София, съчетан с богат практически опит в държавното управление.

2. Обща характеристика и оценка на изследователската дейност на кандидата и на представените научни трудове

За участието си в конкурса доц. Чилова е представила следните научни трудове: 1 хабилитационен труд – монография, 1 публикувана глава от колективна монография, 1 публикувана книга на базата на защитен дисертационен труд за присъждане на ОНС „Доктор“, 1 ръководство за държавен изпит по публичноправни науки, 1 учебник по данъчно право, 12 статии и 4 доклада.

Видно от приложените справки, общият брой на цитиранията на научните трудове на автора е 35.

В своята цялост научните трудове и изследователската дейност на доц. Чилова имат съществено значение за развитието на правната наука у нас, фокусирайки се върху ключови аспекти на финансовото и данъчното право, към които са насочени и научните й интереси.

Представеният в конкурса монографичен труд „Правни аспекти на финансовия контрол на НЗОК“ е в обем от 235 страници като е структуриран в четири глави, увод,

заключение, библиография. Монографията може да се определи като първото подробно и систематизирано изследване в българската правна доктрина, посветено на анализа на финансовия контрол, упражняван от органите на НЗОК.

В началото на монографията са изследвани изчерпателно правния статус на НЗОК като публична институция, начинът на конституиране, структурата, правомощията на органите на управление на НЗОК, актовете, които издават, и други въпроси от значение за определяне на правното положение на институцията. В резултат на извършения преглед, авторът формулира две предложения за усъвършенстване на действащата уредба, насочени към гарантиране на правната сигурност и ефективността в управлението на НЗОК, а именно: установяване на позитивни изисквания към членовете на Надзорния съвет, изискващи определена професионална компетентност и експертиза в релевантни области, ясно дефиниране на представителите на държавата по чл. 13, ал. 4 ЗЗО, както и изрично посочване на актовете, в които следва да се материализира компетентността на подуправителя и редът за тяхното обжалване. В контекста на институционалната независимост на НЗОК, монографията задълбочено анализира мястото на НЗОК в системата на публичните финанси, разглеждайки процедурите по съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на нейния самостоятелен, но интегриран в държавната финансова рамка бюджет. Представени са общите доктринални разбирания за контрола и неговите видове, като съществен принос може да се отбележи последващото систематизиране на различните контролни механизми, осъществявани чрез органите и длъжностните лица на НЗОК. Вниманието заслужава подробният анализ на различните видове административен контрол в сферата на здравеопазването, обхващащ широк кръг от относими нормативни актове, чрез който авторът представя цялостна картина на контролните механизми, осъществявани в сферата на здравеопазването с оглед разграничаването им от тези на НЗОК. Въз основа на задълбочения преглед авторът аргументирано критикува наличието на дублиращи се правомощия на различни по правен статус и функции органи, което води до противоречия и затруднения в правоприлагането, и обосновава необходимостта от реформиране на нормативната уредба на контрола върху дейността на изпълнителите на медицинска и дентална помощ, осъществяван от НЗОК. Във връзка с контрола върху дейностите, осъществявани в рамките на втората форма на здравно осигуряване - доброволното здравно осигуряване, авторът основателно предлага *de lege ferenda* отстраняване на понятието за доброволно здравно осигуряване в ЗЗО, тъй като след законодателните изменения тази форма придобива изцяло застрахователен характер.

Втората глава е посветена на правната същност на контрола, регламентиран в чл. 72, ал. 2 ЗЗО, като отправна точка за анализа е изясняването на правните характеристики на националните рамкови договори (НРД). За тази цел е изложен обстоен преглед на нормативно установените елементи на фактическия състав на НРД.

Изследването на доц. Чилова продължава с договора по чл. 59, ал. 1 ЗЗО – обект на контрола по чл. 72, ал. 2 ЗЗО, в частност неговата правна същност, страни, основни реквизити, процедура по сключване и основания за прекратяването му. Посоченият подход на автора определям за правилен, тъй като позволява по-задълбочено разбиране на природата и характеристиките на този договор в системата на здравното осигуряване, което е фундамент за последващия анализ на контролните механизми, приложими към него. На следващо място са представени особеностите на здравноосигурителния контрол

по чл. 72, ал. 2 от ЗЗО. Приносен момент е обстойното разглеждане на многостранната правна природа на този контрол през призмата на три негови проявления – като функция и компетентност, като производство и като правоотношение.

Третата глава разглежда по същество извършването на здравноосигурителния контрол по чл. 72, ал. 2 от ЗЗО. Предложението *de lege ferenda* на автора за въвеждане на правни принципи при организирането и осъществяването на контрола по чл. 72, ал. 2 ЗЗО е безспорно идея, която заслужава внимателно разглеждане. Особено внимание в трета глава е отделено на правния статус на изпълнителите на медицинска и дентална помощ, класифицирайки ги по различни признаци (собственост и правноорганизационна форма). Научен интерес представлява използването от автора на категорията „квазитърговец“, която той дава на лечебните заведения по принцип, поради възможността за използване на специални механизми за финансиране на дейността, вкл. финансови трансфери на бюджетни средства, поради редица специални правни регулации, на които се подчинява статута и дейността им, или поради възлагането на специфични държавни задачи, което ги поставя в различно положение спрямо останалите правни субекти, регистрирани по Търговския закон. Акцентирано е и на лечебните заведения с особен статут на публични предприятия по смисъла на Закона за публичните предприятия. В детайли е разгледано образуването, извършването и приключването на контролното производство по ЗЗО. Класифицирането на проверките въз основа на различни признаци е уместен инструмент, използван от автора за по-цялостно разбиране на контролната дейност. Поставен е акцент върху спецификата на предмета в производството, както и върху допустимите доказателства и доказателствени средства, с обстоен анализ на множество допустими доказателствени средства, което е сред значимите аспекти на изследването.

В последната глава е разгледано специфичното за това производство арбитражно разглеждане при възражение на проверяваното лице срещу констатации от протоколите на проверяващите органи. Систематично в четвъртата глава авторът подлага на анализ специфичните правни актове, с които производството приключва. С приносно значение е аргументирането на извода, че се касае за индивидуални административни актове, които с оглед на специфичното си предметно съдържание са и индивидуални властнически финансови актове, чието основно предназначение е да направят съответното парично вземане ликвидно и изискуемо.

В допълнение към посочените приноси, доц. Чилова предлага комплекс от мерки за усъвършенстване на действащата нормативна уредба, включващи: въвеждане на процесуални срокове за извършване на проверките и за изпълнение на контролните правомощия; нормативно определяне на реквизитите на актовете, с които започва и завършва проверката; прецизиране на използваната терминология по отношение на понятия като „заповед“, „санкции“, „финансови неустойки“; включване на изрична норма в ЗЗО за сезиране на прокуратурата при данни за извършено престъпление.

Независимо от множеството приноси на монографията, без съмнение същата би могла да бъде подобрена. В тази връзка като по-обща препоръка при следващо издаване на книгата бих посочил необходимостта от повторен преглед и редакция на цитираните правни източници, като се обърне повече внимание на точността на препратките към конкретни разпоредби, което ще допринесе за още по-висока степен на прецизност и надеждност на изследването. Предложението в трета глава за изрично формулиране на

правни принципи изисква по-внимателен и детайлен анализ. Би могло да се обмисли конкретното им съдържание и евентуално по какъв начин тези принципи да бъдат най-ефективно интегрирани в нормативната уредба.

Представената монография безспорно има качествата на хабилитационен труд, като същата се отличава с оригиналност и съдържа достатъчно научни и научно-приложни резултати с приносен характер.

Останалите представени научни трудове на доц. Чилова също се отличават със задълбочен анализ на значими институти в данъчното и финансовото право, предлагайки оригинални приноси чрез изясняване на правната им същност и достигане до теоретично обосновани изводи.

В този смисъл считам, че учебната и преподавателска дейност на доц. д-р Нина Стефанова Чилова напълно покриват изискванията за участие в обявения конкурс за заемане на АД „Професор“.

Кандидатът доц. д-р Нина Чилова 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 съответните вътрешни правила на УНСС – София. Изложеното се потвърждава от решенията на Съвета по хабилитация при УНСС и на състава на научното жури по конкурса, обективирани в Протокол №9/11.11.2024 г. и Протокол №27/19.03.2025 г.

3. Заключение

След като се запознах с представените материали по конкурса, убедено давам своята положителна оценка и гласувам „ЗА“ предлагането на кандидата – доц. д-р Нина Стефанова Чилова, за избор от Факултетния съвет на Юридически факултет към УНСС - София за заемане на академичната длъжност „Професор“ в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, научна специалност „Финансово право“.

26 април 2025 г.

ПРОФ. МОМЧИЛ МАВРОВ, ДП

STATEMENT

by **Prof. Momchil Stefanov Mavrov, PhD**

professional field 3.6 Law, Professor at the Faculty of Public Health, Medical University of
Sofia

Subject: competition to award the academic position of “Professor” in Higher Education Area 3. Social, Economic and Legal Sciences, professional field **3.6 Law, scientific specialty “Financial Law”**, published in the State Gazette, Issue No. 3 of 10.01.2025, for the needs of the Faculty of Law of the University of National and World Economy.

DEAR MEMBERS OF THE SCIENTIFIC JURY,

The competition to award the academic position “Professor” in professional field 3.6 Law, scientific specialty “Financial Law” was announced by the University of National and World Economy – Sofia, according to Decision of the Academic Council No. 6/11.12.2024. With order of the Deputy-rector of UNWE No. 769 from 07.03.2025 I have been appointed to participate in the composition of the scientific jury as an external member. By the decision of the scientific jury, I was assigned to provide a statement in this competition.

1. Brief information about the candidate in the competition

In the announced competition to award the academic position “Professor”, there is one candidate: Assoc. Prof. Nina Stefanova Chilova. The candidate graduated in Law from “St. Kliment Ohridski” University of Sofia. Assoc. Prof. Chilova’s professional experience demonstrates a diverse profile, encompassing academic and teaching activities as a tenured lecturer in tax and financial law at the Faculty of Law of the UNWE – Sofia, combined with extensive practical experience in public governance.

2. General characteristics and evaluation of the candidate’s research activity and the presented scientific works

For her participation in the competition, Assoc. Prof. Chilova has presented the following scientific works: 1 habilitation thesis – monograph, 1 published chapter of a collective monograph, 1 published book based on a defended doctoral dissertation for the award of the educational and scientific degree “Doctor”, 1 guidebook for state exam in public law sciences, 1 textbook on tax law, 12 articles and 4 reports.

As evidenced by the attached references, the total number of citations of the author is 35.

In its entirety, Assoc. Prof. Chilova’s scientific works and research activity are of significant importance for the development of legal science in our country, focusing on key aspects of financial and tax law, to which her scientific interests are also directed.

The monographic work *“Legal aspects of the financial control of the NHIF”* presented in the competition has a volume of 235 pages and is structured in four chapters, an introduction, a conclusion, and a bibliography. The monograph can be defined as the first detailed and systematized study in Bulgarian legal doctrine dedicated to the analysis of financial control exercised by the bodies of the NHIF.

At the beginning of the monograph, the legal status of the NHIF as a public institution, the method of its constitution, structure, powers of its governing bodies, the acts it issues, and other issues relevant to determining the legal position of the institution are exhaustively examined. As a result of the review, the author formulates two proposals for improving the current regulatory framework, aimed at ensuring legal certainty and efficiency in the management of the NHIF, namely: establishing positive requirements for the members of the Supervisory Board, requiring special professional competence and expertise in relevant fields, clearly defining the representatives of the state under Article 13, paragraph 4 of the HIA, as well as explicitly indicating the acts in which the competence of the Deputy Governor should be materialized and the procedure for their appeal. In the context of the institutional independence of the NHIF, the monograph thoroughly analyses the place of the NHIF in the system of public finances, examining the procedures for drafting, adopting, executing, and reporting its independent but integrated budget within the state financial framework. The general doctrinal understandings of control and its types are presented, and a significant contribution can be noted in the subsequent systematization of the various control mechanisms carried out by the bodies and public officials of the NHIF. Noteworthy is the detailed analysis of the different types of administrative control in the healthcare sector, covering a wide range of relevant normative acts, through which the author presents a complete overview of the control mechanisms carried out in the healthcare sector with a view to distinguishing them from those of the NHIF. Based on the in-depth review, the author offers a well-supported critique of the overlapping powers held by bodies with different legal status and functions, which leads to contradictions and difficulties in law enforcement, and substantiates the need for reforming the regulatory framework for the control over the activities of providers of medical and dental care, carried out by the NHIF. Regarding the control over the activities carried out within the second form of health insurance – voluntary health insurance, the author justifiably proposes *de lege ferenda* the removal of the concept of voluntary health insurance from the HIA, because after the legislative amendments, this form acquires an entirely private insurance model.

The second chapter is dedicated to the legal nature of the control regulated in Article 72, paragraph 2 of the HIA, with the starting point for the analysis being the clarification of the legal characteristics of the National Framework Agreements (NFAs). For this purpose, a comprehensive review of the normatively established elements of the factual composition of the NFAs is presented.

Assoc. Prof. Chilova's research continues with the contract under Article 59, paragraph 1 of the HIA – the object of control under Article 72, paragraph 2 of the HIA, in particular its legal nature, parties, main requisites, procedure for conclusion, and grounds for its termination. I consider the author's approach to be correct, as it allows for a deeper understanding of the nature and characteristics of this contract in the health insurance system, which is the foundation for the subsequent analysis of the control mechanisms applicable to it. Next, the specifics of the health insurance control under Article 72, paragraph 2 of the HIA are presented. A contribution is the detailed examination of the diverse legal nature of this control through the prism of its three manifestations – as a function and competence, as a procedure, and as a legal relationship.

The third chapter essentially examines the implementation of health insurance control under Article 72, paragraph 2 of the HIA. The author's *de lege ferenda* proposal for the introduction of legal principles in the organization and implementation of control under Article

72, paragraph 2 of the HIA is undoubtedly an idea that deserves careful consideration. Particular attention in the third chapter is paid to the legal status of providers of medical and dental care, classifying them according to various criteria (ownership and legal organizational form). Of scientific interest is the author's use of the category "quasi-merchant", which she attributes to healthcare establishments in principle, due to the possibility of using special mechanisms for financing their activities, including financial transfers of budgetary funds, due to a number of special legal regulations of their status and activities, or due to the assignment of specific state tasks, which places them in a different position compared to other legal entities registered under the Commerce Act. Emphasis is also placed on healthcare establishments with the special status of public enterprises within the meaning of the Public Enterprises Act. The formation, implementation, and termination of the control procedure under the HIA are examined in detail. The classification of inspections based on various criteria is a relevant tool used by the author for a more comprehensive understanding of the control activity. Emphasis is placed on the specifics of the subject matter in the procedure, as well as on the admissible evidence and means of proof, with a detailed analysis of numerous admissible means of proof, which is among the significant aspects of the study.

The last chapter examines the specific arbitration review for this procedure in case of an objection by the inspected person against findings from the protocols of the inspecting bodies. Systematically in the fourth chapter, the author analyses the specific legal acts with which the procedure ends. Of contributory significance is the argumentation of the conclusion that these are individual administrative acts which, in view of their specific subject-matter content, are also individual authoritative financial acts, whose main purpose is to make the respective monetary claim liquid and exigible.

In addition to the aforementioned contributions, Assoc. Prof. Chilova proposes a number of measures for improving the current regulatory framework, including: the introduction of procedural deadlines for carrying out inspections and for the exercise of control powers; normative definition of the requisites of the acts with which the inspection begins and ends; clarification of the terminology used regarding notions such as "order", "sanctions", "financial penalties"; the inclusion of an explicit provision in the HIA for referring cases to the prosecutor's office in the event of information about crime being committed.

Despite the numerous contributions of the monograph, it could undoubtedly be improved. In this regard, as a more general recommendation for the next edition of the book, I would point out the need for a re-examination and editing of the cited legal sources, paying more attention to the accuracy of references to specific provisions, which will contribute to an even higher degree of precision and reliability of the study. The proposal in the third chapter for the explicit formulation of legal principles requires a more careful and detailed analysis. Consideration could be given to their specific content and possibly how these principles could be most effectively integrated into the regulatory framework.

The presented monograph undoubtedly has the qualities of a habilitation thesis, as it is characterized by originality and contains sufficient scientific and applied research results of a contributory nature.

The other presented scientific works of Assoc. Prof. Chilova also stand out for their in-depth analysis of significant law institutes in tax and financial law, offering original contributions by clarifying their legal nature and reaching theoretically based conclusions.

In this sense, I believe that the academic and teaching activities of Assoc. Prof. Nina Chilova, PhD, fully meet the requirements for participation in the announced competition for the academic position of “Professor”.

The candidate, Assoc. Prof. Nina Chilova, PhD, meets the requirement of the Development of Academic Staff in the Republic of Bulgaria Act, the Regulations for the DASRBA implementation, and the relevant internal rules of UNWE – Sofia. The above is confirmed by the Decisions of the Habilitation Council of the UNWE and the composition of the scientific jury for the competition, objectified in Protocol No. 9/11.11.2024 and Protocol No. 27/19.03.2025.

3. Conclusion

After reviewing the submitted materials for the competition, I confidently give my positive assessment and vote “FOR” the proposal of the candidate – Prof. Assoc. Nina Chilova, PhD, for election by the Faculty Council of the Faculty of Law of UNWE – Sofia to the academic position of “Professor” in Higher Education Area 3. Social, Economic and Legal Sciences, professional field 3.6. Law, scientific specialty „Financial Law“.

April 26, 2025

PROF. MOMCHIL MAVROV, PhD