

РЕЦЕНЗИЯ

от професор д-р Дончо Хрусанов за докторската работа на
Светла Янкулова на тема „ Прокурорът в административния процес „,
за получаване на научната и образователна степен „ доктор „
по право

Със заповед на Ректора на Софийския университет „ Свети Климент Охридски „ № РД 38 - 467 от 19.09.2014 година съм назначен за член на научно жури, което трябва да проведе защитата на докторската работа на главен асистент Светла Янкулова на тема „ Прокурорът в административния процес ” за получаване на научната и образователна степен „ доктор „ по право.

На първото заседание на научното жури, проведено се на 25.09.2014 г. ми е възложено да подготвя рецензия за работата.

Темата за участието на прокурора в административния процес отдавна не е изследвана. Последното монографично съчинение е отпреди 30 години, а в същото време в теорията и законодателството в тази област настъпиха сериозни промени и се породиха нови проблеми и дискусии, които чакаха своето анализиране и разрешаване. Това до голяма степен е направено с монографичното изследване на главен асистент Светла Янкулова, поради което намирам нейната докторска работа за важна както в теоретично, така и в практическо отношение.

Рецензираната работа се състои от увод, три глави, заключение и библиография и е в обем от 219 страници. В това отношение трудът отговаря на изискванията на ЗРАСРБ.

В увода правилно се отбелязва, че след приемането на Конституцията през 1991 г. цялостно изследване на участието на прокурора в административния процес не е правено. Въпросът стана особено актуален след приемането и влизането в действие на Административнопроцесуалния кодекс и някои нови разрешения на Закона за съдебната власт относно прокуратурата. В същото време и доста специални закони предвидиха участие на прокурора в административни дела. Натрупа се практика на Конституционния съд и на Върховния административен съд по тези въпроси. Всичко това обуславя актуалността на темата и значението ѝ за теорията и практиката.

Първата глава от работата е посветена на устройството и функциите на българската прокуратура и има подчертано теоретичен характер. Научните приноси в тази глава се състоят на първо място в първата ѝ част, в която се разглежда устройството и принципите на дейността на прокуратурата като част от съдебната власт съгласно Конституцията и Закона за съдебната власт. Тук правилно се отбелязва/ с. 13 /, че структурата на прокуратурата съгласно Конституцията следва да е в съответствие със структурата на съдилищата и поради това по-късно, в ЗСВ е предвидено в окръжните прокуратури да се създават административни отдели, като прокурорите в тях участват в производствата по административни дела. Това уточнение е важно, защото

разпоредбата все още не е изпълнена и, както по-нататък в изложението се подчертава, не се спазва на практика.

Правилно се отбелязва, че прокуратурата като структурно обособена система от органи в рамките на съдебната власт изпълнява конституционната функция по спазване на законността/ с. 14 /. Законодателят обаче все още не е изпълнил изискването на Конституцията за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съда. Споделям направените заключения, че липсата на самостоятелни административни прокуратури противоречи на чл. 126 от Конституцията и че в бъдеще трябва да се извърши законодателна промяна, свързана с приемането на допълнения и изменения в ЗСВ и да се създадат самостоятелни административни прокуратури, съответни на административните съдилища/ с. 16-17 /. Историческият преглед на устройството и функциите на прокуратурата дава на читателя добра представа за възникването на прокуратурата, за състоянието ѝ в различни исторически периоди, за различните ѝ функции в различните етапи от развитието ѝ. Интересен е прегледа за възникването и развитието на прокуратурата в България след освобождението от турско робство, разрешението на Търновската конституция, уредбата ѝ в първите български закони и до наши дни/ с.26 – 34 /. Направен е кратък сравнителен преглед относно участието на прокурора в административния процес в редица европейски държави.

Особен интерес представлява третата част от първа глава, където се обсъждат функциите, компетентността и правомощията на прокуратурата. Намирам за научен принос на авторката разграничението между тези три понятия, тяхното уточняване и изложените тук нейни лични становища/ напр. с. 39, 55 /. Тук е направен и кратък обзор на различни становища от водещи научни работници относно трите понятия като отново е изразено личното становище на докторантката/ с. 43 – 44 /. Добро впечатление прави и анализирането на решения на Конституционния съд по въпроса/ с. 48 /.

Втората глава от работата е посветена на прокуратурата и изпълнителната власт. На първо място тук е разгледан принципът на разделение на властите и прокурорския надзор за законност. Правилно се изтъква, че този надзор е израз на регулираща и балансиращ механизъм – прокуратурата като част от съдебната власт наблюдава и контролира изпълнителната власт/ с. 66 /. Тя не осъществява правораздаване, прилага законите, но не както съдът, но контролира изпълнителната власт.

Споделям направените анализи и изводи в тази глава и по отношение на правната същност на прокурорския надзор и неговите видове/ с. 69 и сл. /. Смятам, че тук приносен характер имат разсъжденията за понятието „ надзор „ и сравнението му с понятието „ контрол „. Правилен е изводът, че функцията на прокуратурата се вписва в понятието „ надзор „, и той се извършва на основание чл. 127 от Конституцията/ с. 73 /. Верни са, според мен, направените изводи за видовете прокурорски надзор и тяхната характеристика/ с. 76 и сл. /.

Приемам твърденията на главен асистент Янкулова относно разграничението между чл. 145 от ЗСВ и чл. 127 от КРБ. Авторката правилно възприема тезата на професор Б. Велчев за това, че разпоредбата на чл. 145 от ЗСВ променя конституционната функция на прокуратурата и надхвърля правомощията за осъществяването ѝ. В практиката

прокуратурата често изземва правомощия на редица контролни административни органи и това дава основание да се счита, че тя все още осъществява общ надзор, въпреки че той се отрича. Координиращата роля на прокуратурата в много случаи на практика представлява осъществяването на непредвидена от Конституцията функция, която и според Конституционния съд не може да се извършва със закон/ с. 83 /.

Намирам за много интересни и правилни критиките за стесняването на прокурорския надзор от чл. 127 от КРБ, за изоставянето на понятието „общ надзор”, разсъжденията за това, че уредените в чл. 145 от ЗСВ правомощия на прокуратурата са част от общия надзор съгласно отменената КНРБ от 1971 г./ с. 86 и сл. /. Правилен е извода, че съгласно КРБ прокуратурата не упражнява общ надзор за законност, а ѝ се възлага надзорна функция съобразно принципа на разделение на властите, който определя надзорът за законност да се извършва само в предвидените в КРБ случаи/ с.89 /.

Сърцевина на докторската работа на г-жа Янкулова е, според мен, глава трета от труда ѝ. В нея тя разглежда правната същност и формите на участие на прокурора в административния процес.

Тъй като става дума за административен процес правилно още в началото на тази глава се посочват двете понятия и се прави уточнението, че авторката възприема широкото понятие за процес/ с. 99 /. Тук се споменава накратко и за съотношението процес-производство, както и за общата и специална клауза. Тази част от глава трета би могла да бъде и по-кратка, тъй като обсъжданите понятия вече са изяснени, те почти нямат противници в науката и практиката и само маркирането им би било достатъчно.

Приносен момент имат следващите анализи на формите на участие на прокурора в административния процес и особено изследването на теоретичния проблем за процесуалната форма/ с. 106 и сл. /. След преглед на различните становища в науката авторката излага собственото си становище, което аз споделям – между съдържанието на правомощията на прокурора и формата за реализирането им в процеса съществува връзка. Правомощието определя формата, а пък формата е способ за реализиране на правомощието. Поради това формата е начин за реализиране на надзорната функция на прокурора като съвкупност от правомощия. Чрез формите на участие на прокурора в административния процес се реализират неговите правомощия, които са част от надзорната му функция/ с. 110 /

Направена е кратка класификация на становищата относно формите на участие на прокурора в административния процес, след което авторката предлага и своето становище – инициране на административни производства и участие в административни производства, било задължително или по преценка на прокурора/ с. 115 /. Правилно се отбелязва, че всяка една от тези форми включва различни производства/ с. 116 – 118 /.

Вярно е твърдението, че първата форма на участие на прокурора е иницирането на административни производства. Не е много ясно тук кога прокурорът в административния процес може да прекратява наказателното производство. Ако се има предвид административното наказване, там той такива правомощия няма/ с. 120 /. Ако се има предвид наказателния процес, това няма отношение към темата. Явно тук се имат предвид хипотезата на ЗАНН, когато наказателното постановление се издава без да е съставен акт.

Интересни са анализите на докторантката за случаите, когато прокурорът встъпва в

започнато производство/ с. 120 и сл. /. Производството е образувано от друг субект на процеса, но той встъпва в него по собствена преценка, когато е засегнат важен държавен или обществен интерес. Иначе в закон са посочени случаите, когато участието му е задължително.

Подробно е разгледано процесуалното положение на прокурора в административния процес/ с. 123 и сл. /. Авторката прави преглед на различните становища относно това, дали прокурорът е страна в административния процес. Тя няма за цел да критикува едно или друго становище, което може да се направи, а иска да намери своето разбиране в многообразието от мнения/ с. 128 и сл. /. Посочено е и разбирането на съдебната практика, че прокурорът е страна в процеса. Правилно, според мен, Светла Янкулова намира, че във всички форми на участие в процеса прокурорът придобива процесуалното качество на страна/ с. 130 /. АПК просто не предвижда друга възможност за неговото участие. Въпреки че не защитава свой личен, а държавен или обществен интерес, това не е причина той да има някакво друго качество в процеса. В това отношение приемам напълно и смятам за научен принос анализа и аргументите на авторката в защита на тезата ѝ и срещу разбирането, че прокурорът е представител на държавата в административния процес/ с. 133 и сл. /.

Принос по-нататък в тази част представлява критичния анализ на тълкувателно решение № 4 на ВАС от 2009 г. / с.138-139 /. Подкрепям главен асистент Светла Янкулова в разбирането ѝ, че прокурор от районна прокуратура няма представителна власт да подава протест пред административен съд, тъй като според чл. 90, ал. 2 и чл. 136, ал. 2 от ЗСВ в производства пред административен съд следва да участва прокурор от окръжната прокуратура.

Собствен принос в теорията е и твърдението на докторантката, което споделям, че право на касационен протест има всеки прокурор, който е страна по делото. Само тогава, когато в първоинстанционното дело не е участвал прокурор, тогава право да подава касационен протест има главния прокурор и неговия заместник при ВАП/ с. 142 /.

Подкрепям и разсъжденията за разноските, дължими от прокуратурата, когато делото е започнало по протест на прокурор, който обаче съда е оставил без уважение/ с. 148 /.

Специално място в докторската работа е отделено и на участието на прокурора в административнонаказателния процес по ЗАНН. Авторката се присъединява към становището, изразено в тълкувателно решение № 2 на ВАС от 2009 г.относно това, че разноси по административнонаказателни дела не се дължат/ с. 149 /.

Параграф трети от глава трета е посветен на интереса, защитаван от прокурора в административния процес. Разгледано е понятието „ интерес „ и „ правен интерес „ както и обстоятелството, че прокурорът не защитава в процеса свои лични права и интереси. Той има такъв интерес винаги, когато намира, че има нарушаване на правна норма от по-висок ранг/ с. 155 /.

Приносен момент има и в разграниченията на понятията „ държавен „ и „ обществен „ интерес, който прокурорът трябва да защитава в процеса. Струва ми се, че тук е трябвало въпросите да бъдат по-подробно анализирани.

Приносен характер имат и разсъжденията кога този държавен или обществен интерес е „ важен „, защото това е предпоставка за участието на прокурора/ с. 155 и сл. /. Правилен е изводът, че все още няма ясно определен критерий за такава преценка,

изисквана от закона. Вярно е твърдението, че е трудно да се определи и степенува важността на държавния или обществен интерес, който се защитава/ с. 156 /. Но не е лесно да се съгласим и с твърдението, че „ във всеки случай, когато подава протест срещу един административен акт, прокурорът е преценил, че се засяга важен интерес.”/ с. 156 /. Въпросът е да се намери стабилен критерий за тази важност, наличието на който да може да се преценява и от друг, например съдът.

Присъединявам се към разбирането на авторката, че прокурорът трябва да доказва интерес в случаите, когато решава да участва в процеса, не и когато участието му е задължително по закон/ с. 163- 165 /.

Параграф четвърти от глава трета изяснява процесуалните средства за участие на прокурора в административния процес. Тук подробно са анализирани искането, протестът, частния протест, предложението, молбата, заключението. Те подробно са анализирани от главен асистент Светла Янкулова, като в много случаи тя е направила и предложения за усъвършенстване на законодателството в тази насока, които аз споделям напълно.

В заключението на докторската си работа авторката прави сполучлив опит да обобщи основните дискуссионни въпроси, нуждаещи се от законодателно решение или усъвършенстване. Поддържам направените предложения, те са необходими и уместни.

В заключение мога да кажа, че от оценката на докторската работа на Светла Янкулова става ясно, че тя е млад учен, който е демонстрирал способността си да намери актуален и значим и за теорията, и за практиката проблем, да го поднесе, анализира и осмисли. Направените предложения за усъвършенстване на законодателството също така повишават качество на работата, затова считам, че рецензирания труд отговаря на всички законови изисквания и следва да получи висока оценка.

Приложеният към документите автореферат на докторската работа коректно отразява постиженията в нея, правилно обосновава актуалността на темата, обекта и предмета на изследването, неговите цели и задачи. И в това отношение са изпълнени изискванията на ЗРАСРБ.

По темата на докторската си работа главен асистент Светла Янкулова има четири публикации. Те са публикувани в престижно юридическо списание – „ Съвременно право „, издание на Юридическия факултет на Софийския университет.

Светла Янкулова е завършила Юридическия факултет на Софийския университет през 2000 г. Има следдипломна специализация по специалност „ Право на Европейския съюз „ в Софийския университет и Университет Нанси 2, Франция. Тя е магистър и по международно право – право на Европейския съюз. Била е съдебен кандидат, парламентарен секретар на Министерства на правосъдието, парламентарен секретар на Министерство на вътрешните работи. От 2003 г. досега е асистент по административно право и административен процес в Юридическия факултет на Софийския университет. Едновременно с това работи и като съветник в Дирекция „ Законодателна дейност „ на Народното събрание. Главен асистент. Освен че води семинарните занятия на студентите по право от редовно и задочно обучение, тя е чела и отделни лекции пред тях.

От докторантката имам и лични впечатления, тъй като работим в една и съща катедра в Юридическия факултет на Софийския университет. От самото начало на работата ѝ във факултета съм следил нейното научно и преподавателско развитие и имам отлични впечатления от работата ѝ. Тя е принципна, дисциплинирана, съзнателна, обичана от колегите си и от студентите.

В крайна сметка намирам, че както научните достижения на докторантката в работата и в статиите ѝ, така и преподавателската ѝ дейност отговарят изцяло на изискванията на ЗРАСРБ и тя трябва да бъде високо оценена.

Ще гласувам убедено положително да ѝ бъде присъдена научната и образователна степен „ доктор по право „ и призовавам останалите членове на научното жури към същото.

София, 06.10.2014 г.

Подпис:

/ Проф. д-р Дончо Хрусанов /