

## РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д. ю. н. Райна Николова, преподавател в Нов български университет

относно заемане на академичната длъжност „професор” по професионално направление: 3.6. Право (Административно право (обща и специална част) и административен процес) при СУ „Св. Климент Охридски”, Юридически факултет  
въз основа на монографичен труд на тема  
„Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК”  
на кандидата доц. д-р Емилия Панайотова

### 1. Данни за кандидата

Доц. д-р Емилия Панайотова е магистър по право на СУ „Св. Климент Охридски” от 1983 г. През 1985 г. печели конкурс за докторант по административно право и административен процес в Юридическия факултет на СУ „Св. Кл. Охридски”. Защитава успешно дисертация на тема „Административно-правно обслужване на населението“, въз основа на което на 11.12.1991 г. Висшата атестационна комисия при Министерски съвет ѝ присъжда научната степен „доктор по право“.

На основание проведен конкурс е избрана за редовен асистент по административно право и административен процес в Юридическия факултет на СУ „Св. Кл. Охридски” през 1992 г. През 1993 г. е избрана за старши асистент, а през 1996 г. – за главен асистент в Катедрата по административноправни науки.

В резултат на проведен конкурс с решение от 8.04.2004 г. Висшата атестационна комисия при Министерски съвет ѝ присъжда научното звание „доцент”. На това основание тя встъпва в длъжност „редовен доцент по административно право и административен процес” в Юридическия факултет на СУ „Св. Кл. Охридски”. Хабилизационният ѝ труд е на тема: „Достъп до обществена информация” и притежава изключително висока научно-приложна стойност.

От 2003 г. до настоящия момент води самостоятелни лекционни курсове по:

1.1. административно право и административен процес пред студентите в Геолого-географския факултет на СУ „Св. Климент Охридски”;

1.2. административно право и административен процес пред студентите в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски”;

1.3. административно право и административен процес в юридическите факултети на Варненския свободен университет (1994/1995 г.) и Бургаския свободен университет (1997 – 2000 г.);

1.4. общинско право в юридическите факултети на Варненския свободен университет (1994/1995 г.) и Бургаския свободен университет (1997 – 2000 г.);

1.5. публична администрация в юридическите факултети на Варненския свободен университет (1994/1995 г.) и Бургаския свободен университет (1997 – 2000 г.).

Като лектор доц. д-р Емилия Панайотова е участвала в редица курсове за обучение на местни управленски кадри, както и в съвместната програма „Управление и администрация на общините“ на Центъра по администрация към Министерския съвет и Департамента по публична администрация на Южно-Илинойския университет, гр. Карбондейл, САЩ в периода 1992 – 1995 г.

Доц. д-р Емилия Панайотова има специализации по проблемите на административното право и публичната администрация в Европейския институт по публична администрация, Маастрихт, Холандия (1994 г.), в Департамента по публична

администрация на Южно-Илинойския университет, Карбондейл, САЩ (1995 г. и 1996 г.), в Трайенгъл институт, Южна Каролина, САЩ (1998 г.).

## **2. Данни за конкурса**

СУ „Св. Климент Охридски” обявява конкурс (ДВ, бр. 33 от 17.04.2018 г.) за заемане на академичната длъжност „професор”, в който конкурс кандидатът Емилия Първанова Панайотова участва с монографичния труд „Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК” и други 2 публикации. Със заповед № РД-38-336 от 22.05.2018 г. на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски” проф. д. ф. н. Атанас Герджиков на основание на разпоредбите в действащото законодателство е определен състав на научно жури. Журито проведе своето първо закрито заседание на 12.06.2018 г., на което бях определена за външен рецензент.

При реализацията на монографичния труд не са допуснати нарушения. Той отговаря напълно 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 Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски”. Същото становище изразявам относно другите 2 публикации на кандидата.

## **3. Данни за монографията**

Монографичният труд „Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК” е с обем 276 страници. В структурно отношение се състои от увод, три глави, заключение. Главите съдържат параграфи, означени с арабски цифри. Параграфите са обозначени с тематични заглавия. Изградената структура отговаря на поставените в изследването основни задачи. Към него е приложен списък на използваната литература, включващ заглавия на български, английски, френски и немски езици. Направени са 682 бележки под линия. Работата съдържа използваните в монографията съкращения на думи и изрази.

3.1. *Първа глава* е наименована „Характеристика на изпълнителната дейност”. Тя разглежда това правно понятие във функционален аспект и организационен аспект.

В нея се дискутира многообразието от термини, използвани за обозначаването на изпълнителната дейност: “държавно управление”, “административна дейност”, “изпълнително-разпоредителна дейност”, “дейност на администрацията”.

Обсъжда се разграничението между форми на изпълнителната дейност и форми на дейност на административните органи, като се акцентира върху това, че само част от дейността, извършвана от административните органи, притежава характеристиките на изпълнителна дейност. Подробно са коментирани формите на дейност на административните органи според предметното им съдържание: правотворческа, правозащитна, правоприложна, материално-техническа, договорноправна.

Специално място е отделено на анализа на изпълнителната дейност в организационен план, който отбелязва, че със специални закони се създават не само изпълнителни агенции, както е посочено в Закона за администрацията (ЗА), но и други структури и органи с характеристики, които ги приобщават и функционално и организационно към изпълнителната власт. Това означава, че общият закон (ЗА) е дерогиран чрез многобройни изключения, което показва, че се нуждае от допълнение.

Изтъква се пропускът на законодателя в съответствие с чл. 38, ал. 2, т. 3 от ЗА да посочи в чл. 19, ал. 3 от ЗА наред с областните управители и различните видове

кметове и ръководителите на специализираните териториални администрации, водещ до несъобразяване със ЗА, както от органи на изпълнителната власт, когато уреждат с нормативни административни актове статуса на тези органи, така и от съда, когато се произнася по спорове за прекратяване на правоотношенията по назначаване на лица като ръководители на тези териториални администрации.

Авторът прави задълбочено изследване на разпоредбата на чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА и достига до извода, че нормата не отразява коректно правната действителност. Държавните институции, създадени със закон, чиито ръководители се считат за органи на изпълнителната власт, също са държавни органи, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. За окачествяването на една дейност като “изпълнителна” не е определящо обстоятелството какъв е субектът, който я осъществява, а съдържанието на тази дейност.

3.2. На съдържанието и определянето на понятието „принципи на изпълнителната дейност” е посветена *втора глава* на научната разработка. В нея този термин се разглежда с помощта на съпоставителния анализ. Монографията изследва общата характеристика на правните принципи. Обсъжда формата, под която съществуват, те: принципи-декларации, принципи-права/задължения или принципи-сентенции (максими). Обстойно се дискутират съществените особености, свързани с принципите на изпълнителната дейност.

Направеното изследване детайлно се спира на влиянието и взаимодействието между конституционните принципи на парламентарно управление и основните принципи на изпълнителната дейност; както и на основните принципи на правото на ЕС и принципите на изпълнителната дейност.

Монографията прави общ анализ на принципите на изпълнителната дейност на институциите, органите на ЕС и тяхната администрация, като се позовава на достиженията на практиката на Съда на Европейския съюз.

3.3. „*Основни принципи на изпълнителната дейност според АПК и правото на ЕС*” е темата, която обсъжда *глава трета* от монографията. Специално внимание в нея е отделено на съдържанието на основните принципи на изпълнителната дейност:

- принцип на законност;
- принцип на самостоятелност и безпристрастност;
- принцип на съразмерност/пропорционалност;
- принцип на последователност и предвидимост;
- принцип на добра администрация;
- принцип на достъпност, публичност и прозрачност;
- принцип на служебното начало;
- принцип на комплексно административно обслужване;
- принцип на правото на защита;
- принцип на равенство;
- принцип на истинност;
- принцип на език.

#### **4. Описание на другите публикации в конкурса**

Всяка една от публикациите е посветена на различни проблеми от областта на административното право или административния процес:

4.1. *Достъп до обществена информация*. – В: Административно право. Специална част. Курс лекции. С.: Сиби, 2015, с. 269 – 287.

В статията авторът разглежда съществените промени в уредбата на достъпа до обществена информация в периода 2005 – 2015 г. според правото на ЕС, международното право и вътрешното право. Анализира нововъведените в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) понятия „информация от обществения сектор“, „повторно използване на информация от обществения сектор“, „надделяващ обществен интерес“. Очертава кръгът от субекти на правото на повторно използване на „информация от обществения сектор“. Коментира ограниченията на правото на „повторно използване на информация от обществения сектор“, допълнителните забрани за предоставяне на достъп до „информация от обществения сектор за повторно използване“. Публикацията изяснява новата правна уредба по ЗДОИ на обществените отношения, свързани с повторното използване на информация от обществения сектор, като обръща внимание върху факта, че вътрешното ни законодателство би могло да допринесе за по-добрата систематизация и за усъвършенстването както на международноправната уредба, така и на уредбата според правото на ЕС.

4.2. *Принципът на комплексно административно обслужване по АПК*. – De jure, 2018, № 2.

Статията е публикация, включена в монографичния труд „Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК”, С.: Сиби, 2018 г.

## **5. Научни приноси на монографията и другите публикации**

След описанието на монографията и другите публикации, бих искала да направя оценка на техните качества:

5.1. Оригиналността на представения за рецензия труд „*Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК*” е налице. Тя е безспорна. Посветена е на актуална и изключително важна тема от областта на административното право, подценявана до този момент от научната доктрина. Авторът е разработил специфичен проблем. В теоретичното съчинение ясно са очертани целта и задачите, предполагащи научно изследване.

Работата се фокусира върху конкретен въпрос, който е проучен многопластово. Тя изобилства от идеи и обобщения, развити на много високо аналитично ниво. Разборът е задълбочен, стегнат и обоснован. Използваният от доц. д-р Емилия Панайотова комплексен подход е спомогнал по своеобразен начин да се направят връзки между общи понятия от областта на теорията на правото, международното публично право, правото на ЕС, конституционното право и административното право. Трудът е оформен и представен разбираемо и логично, като е акцентирал върху най-важните изводи. Направените в монографичния труд обобщения изцяло произтичат от извършената изследователска работа. Те са основание за констатацията, че целта на изследването е постигната.

В научното съчинение обстойно се прави преглед на редица значими проблеми, имащи отношение към принципите на изпълнителната дейност по АПК, сред които с подчертано приносен характер за административноправната наука са:

5.1.1. Подлагането на научна дискусия на темата за необходимостта разпоредбите на чл. 5 от АПК (принцип на законността) да бъдат допълнени с други източници на българското административно право, като по този начин бъдат съобразени с правото на ЕС и международното право е принос за административноправната наука. Авторът обръща внимание, че в националното законодателство не е отразен задължителният характер и на други източници (актовете на Съда на ЕС), което разкрива актуалността на изследваните в монографията въпроси.

5.1.2. Монографичното изследване достига до извод, че, когато правото на ЕС не се прилага, в частност един от основните му принципи (принцип на законността), това може да доведе до оспорване и отмяна на административни актове по чл. 146 от АПК на основание съществено нарушение на производствените правила или нарушение на материалния закон.

5.1.3. Друг достоен за отбелязване принос е анализът на правото на добра администрация, което право макар да не е сред изрично прогласените в АПК принципи, е гарантирано чрез включване на част от компонентите му в съдържанието на други основни принципи от кодекса (на законност, на пропорционалност, на прозрачност, на безпристрастност, на право на защита, на произнасяне в разумен срок), и също така е отразен чрез уредбата на административнопроцесуалните права и задължения на страните и на правомощията на решаващия административен орган в производствата за извършване на изпълнителна дейност.

5.1.4. Научният труд разкрива съдържанието на разумния срок, който не фигурира под това наименование в АПК, но е обозначен чрез нормата на чл. 11 от АПК, озаглавена “Бързина и процесуална икономия”. Разумният срок, според автора, е основен принцип, както на правораздавателната, така и на изпълнителната дейност, а бързината и процесуалната икономия са едни от средствата за неговото постигане.

5.1.5. Друго достижение с приносен характер е изключително подробният разбор на принципа на пропорционалност, нормативно уреден в чл. 6, ал. 1 – ал. 3 и ал. 5 от АПК. С разпоредбата на ал. 4 на чл. 6 от АПК е допълнено изискване, което позволява на съдилищата да навлизат в преценка по същество на упражняваната оперативна самостоятелност от административните органи, осъществявайки я вместо тях. Доц. д-р Емилия Панайотова уместно предлага чл. 6, ал. 4 от АПК да бъде изменен в съответствие с правото на ЕС и с Конституцията на Република България.

5.1.6. От значение за административноправната теория и практика е мнението й, че принципът на предпазливостта не е уреден в АПК, но неговото приложение с оглед защитата на важен обществен интерес (обществено здраве, сигурност, околна среда) налага неговото специално формулиране и въвеждане в нормативната уредба.

5.1.7. Похвални са усилията да се отправят препоръки за подобряване на нормативната уредба. С приносен характер са отправените предложения за усъвършенстване на действащото законодателство, сред които:

а) да се преосмисли проявата на принципа на равенство чрез разпоредбата на чл. 8, ал. 2 от АПК;

б) необходимостта от промяна в уредбата на мълчаливия отказ с цел преодоляване на бездействието на административните органи и защита на интересите на жалбоподателите;

в) в АПК да се извърши допълнение, предвид разширяващото се приложно поле на обмена на електронни документи по повод комплексното административно обслужване при издаването на индивидуални административни актове и при предоставянето на административни услуги;

г) в АПК да се въведе забрана на мълчанието като опция за административния орган при издаване на административни актове, които са административни услуги и се предоставят при комплексно административно обслужване;

д) да се въведе уредба на законово ниво на основните въпроси, свързани с електронните дела при е-правителството, като се уеднакви нормативната уредба на е-правителството с тази на е-правосъдието, включително и по отношение на начина на съхраняване на доказателствата и доказателствените средства по делата.

5.2. Приносите на останалите публикации, представени за участие в конкурса, засягат също важни теми от областта на административното право и административния

процес. Имат приносен характер и разкриват афинитета на доц. д-р Емилия Панайотова да се занимава и да търси решение на съществени административноправни проблеми. С тях тя демонстрира ярка способност за тясно свързване на научните изследвания с практическата им приложимост и напълно успява да отговори на това професионално предизвикателство.

В заключение на тази част от рецензията си ще посоча, че монографичният труд „Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК” и другите публикации отговарят на изискванията на Закона за развитие на академичния състав в Република България. Оценявам високо изследванията, включени в публикациите, които са представени за рецензия. Тези изследвания са оригинални и са написани през последните 3 години по теми и проблеми, отнасящи се пряко до тематиката на обявения конкурс. Получените научни резултати могат да се отнесат към категориите „новост за административноправната наука” и „обогатяване на съществуващите знания в тази теоретична област”.

## **6. Участия в научни форуми**

Доц. д-р Емилия Панайотова е участвала в множество национални научни конференции, както и в международни такива в Испания, Русия, Чехия, Унгария.

Доц. д-р Емилия Панайотова е била член на работната група по изготвянето на действащия Административнопроцесуален кодекс.

## **7. Заключение**

Документите и материалите, представени в конкурса от доц. д-р Емилия Първанова Панайотова, отговарят на изискванията на Закона за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСПБ) и другите действащи нормативни актове.

Кандидатът е представила монография и достатъчен брой научни съчинения (2), публикувани след получаване на образователната и научна степен „доктор“.

В трудовете ѝ има оригинални и нови теоретични и научно-приложни приноси.

По отношение на учебната дейност доц. д-р Емилия Първанова Панайотова е изпълнила изискванията за аудиторна заетост на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски”. Разработила е множество лекционни курсове.

Като имам предвид преподавателската и научна дейност, намирам, че кандидатурата на доц. д-р Емилия Първанова Панайотова съответства на изискванията, които се предявяват за заемане на академичната длъжност „професор“. На това основание предлагам на научното жури да приеме положително становище по отношение на кандидата в конкурса, като предложи на Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски” да избере доц. д-р Емилия Първанова Панайотова на академичната длъжност „професор“ в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, в професионално направление 3.6. Право (Административно право (обща и специална част) и административен процес).

**9.07.2018 г.**

**Рецензент:**

**проф. д. ю. н. Райна Николова,  
преподавател в НБУ**