

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. Цветан Георгиев Сивков, дюн, ЮФ, СУ,
относно: конкурс за избор на професор по Административно право (обща и
специална част) и административен процес,
област на висше образование
3. Стопански, стопански и правни науки,
3.6.Право

Конкурсът за професор по Административно право (обща и специална част) и административен процес е обявен в ДВ, бр. 33 от 17.04.2018г. по предвидения в закона ред за нуждите на Юридическия факултет на СУ “Св. Климент Охридски“. Единствен кандидат е доц. д-р Емилия Панайотова. Процедурата се развива при спазване на правилата на ЗРАСРБ и подзаконовите нормативни актове в тази материя.

Със заповед № РД–38–36 от 22.05.2018 г. след спазване на съответната процедура съм определен за член на журито за провеждане на този конкурс. С решение, взето на заседание на журито от 24 юни 2018 г. ми е възложено да представя рецензия за материалите по конкурса, т.е. на доц. д-р Панайотова.

Това задължение изпълнявам с удоволствие. То е породено от факта, че такъв сериозен изследовател и преподавател като доц. д-р Емилия

Панайотова ще получи с академичната длъжност „професор“ заслужено признание на своя продължителен и усърден труд в областта на Административното право и административния процес в СУ „Св. Климент Охридски“.

Другата причина, поради която с удоволствие пиша тази рецензия, е трудът, представен от кандидата за участие в конкурса. Той показва сериозна научна зрялост, като със своята задълбоченост, аналитичност и систематичност може да се превърне в методика за изследване на правните явления.

Монографичното изследване „Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК“, с което доц. Панайотова участва в конкурса, е публикувано в издателство „Сибир“ и така е спазено изискването на нормативните актове. Книгата има три глави, увод, заключение и използвани литературни източници, разположени в над 270 стр. Изключителна ценност на това произведение е цитирането и позоваването на практиката на различни съдилища – национални и европейски. Често пъти се използва и анализ на актове на Конституционния съд на Република България. И в това отношение монографията на доц. Емилия Панайотова може да бъде пример за работа с практиката на различни съдебни институции. Тя е изследвана прецизно, добронамерено и аналитично.

Литературните източници са няколко десетки, на различни езици, което показва широкия поглед на авторката върху нашата и европейската правна книжнина. Вън от съмнение е задълбоченият поглед върху посочените заглавия и старателната и полезна работа с тях.

Монографичното изследване, представено от доц. Панайотова е структурирано по класическата за правните изследвания схема – увод, три глави, заключение и литературни източници. Това е предпоставка за ясно, прегледно и логически подредено изследване, което показва вижданията на авторката по поставените проблеми и тяхното решаване.

Приветствам смелостта на авторката да представи своите виждания за такъв въпрос като характеристиката на изпълнителната дейност. Това е един от класическите въпроси на теорията на административното право. Тя го

разглежда, защото това е предпоставка за представяне на принципите на изпълнителната дейност по АПК в следващите глави. Тук прави впечатление зрелостта и целенасочеността на автора при разглеждане на този основен теоретичен въпрос.

Считам, че представената теза за разликите между форми на изпълнителна дейност и форми на изпълнителната дейност на административните органи е интересна. Тя като че ли за пръв път се поставя на теоретично осмисляне в научна работа. Добре би било да се конкретизират вижданията на авторката, тези два вида форми да се изброят, да се представят становищата за тях. Тази препоръка не влияе върху моята положителна оценка за анализа, който е представен за формите на дейност на административните органи.

Тук следва да посоча и тезата на авторката, че е възможно и допустимо, а също така и законосъобразно, издаването на неноменклатурни нормативни актове. Според нея употребеното наименование е без значение, „когато по своето съдържание това са нормативни административни актове по смисъла на гл. 5, раздел трети на АПК“¹.

По един оригинален и в същото време достъпен начин е разгледана правотворческата дейност на администрацията. Много рядко в научно съчинение от областта на административното право се разисква въпросът за разликата между подзаконов нормативен акт и нормативен административен акт. Добре е при по-нататъшно усъвършенстване на работата да се подчертае, че тази разлика не влияе или не би следвало да влияе върху възможността за оспорване на тези актове в рамките на административното правосъдие. Противното разбиране би довело до ограничаване на възможността за оспорване на редица категории административни актове, а от там и до ограничаване на редица основни права на гражданите и техните организации.

Интересен и ценен е изводът, че със специални закони се създават не само изпълнителни агенции, но и други структури и органи с характеристики, които „ги приобщават и функционално, и организационно към изпълнителната власт, т.е. ЗА – общият закон е дерогиран чрез многобройни

¹ Панайотова, Ем., Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК, С., Сиби, 2018, с. 29.

изключения, което показва, че се нуждае от допълнение...“². Това е интересно законодателно предложение и то има своето място в развитието на българското административно право. Правилно авторката отбелязва, че за характеристиката на държавната институция е от основно значение дейността, която се осъществява, а не наименованието или начинът на създаване.

В следващата втора глава от монографичното изследване авторката поставя на разглеждане понятието за принципи на изпълнителната дейност. Така тя логически и обосновано преминава към същността на нейните тези за принципите, които са заложени в АПК. Изразявам уважение към аналитичния подход на доц. Панайотова в представянето на такъв основен въпрос като понятието за принципи на изпълнителната дейност.

Тук тя излиза от рамките на административното право и отива в областта на философията и теорията на правото, за което трябва да бъде поздравена. Този подход при разглеждане на същността на принципите може да бъде пример и да се следва и прилага при писането на учебници и монографични изследвания от други колеги.

Много добро впечатление прави връзката между принципите на правото и политическата теория. Систематично много правилно са разгледани различните форми на правните принципи, които обуславят и особеностите на различните видове принципи. Авторката не просто показва какви са различните форми на принципи, но дава примери и обосновава същността на тяхното практическо приложение.

За пръв път в теоретичен текст по административно право е разгледана връзката между принципите, прогласени с Конституцията на Република България и основните принципи на изпълнителната власт. Това разкрива дълбокото, същностно познание на теорията на публичното право, до което достига авторката в настоящото произведение. Добре би било това да стане едно добро начало за бъдещи разработки от страна на авторката. Разглеждат се както формалните, така и материалните връзки между политическите обобщения, съдържащи се в конституционните принципи и тяхната реална

² Пак там, с. 62

ангажираност в практическото осъществяване на изпълнителната власт.

Важно е да се отбележи, че в книгата са представени и връзките и взаимодействията между основните принципи на правото на Европейския съюз (ЕС) и принципите на изпълнителната дейност. Интересен е анализът на функциите на правото на ЕС и обособяването на явни и прикрити функции.

В настоящото произведение не просто се дава връзката между основните принципи на правото на ЕС и тези на изпълнителната власт, а е анализирана водещата същност. Това следва от функционалния характер на административното право на ЕС. Засега ЕС и неговите институции не стигат до реализация на идеята за систематизирано наднационално административно право като част от правото на ЕС. Добро впечатление прави приобщаването на Европейския кодекс за добро административно поведение и Хартата на основните права на Европейския съюз към материята на принципите на изпълнителната власт в условията на упражняването на българската изпълнителна власт. Аналитично е представена тяхната същност и реално влияние върху българското административно право.

Третата глава на монографичното изследване съдържа основните въпроси, които са предмет на разглеждане. Тук са представени основните принципи на изпълнителната дейност според АПК и според правото на ЕС. Така не просто се разглежда нормативната уредба, а се представя нашето право като позиция спрямо европейското. Това придава особена ценност на книгата.

В тази си част монографичното изследване е особен пример, който трябва да бъде следван. Принципите са изследвани в тяхната цялост, като са посочени тяхната същност, връзката с европейското право, съдебната практика, която е свързана със съответния принцип и неговото влияние върху другите разпоредби на АПК. На редица места е посочена и практиката на КС.

Тази логика и последователност на излагането и на анализа на принципите е образец за всички изследователи в областта на правото. Тук се вижда ясно и формулирането на принципа и неговото съответствие в европейското право, а заедно с тях и практиката на различните съдилища. В следващите редове ще изтъкна достойнствата на някои от представените

принципи.

Новост в теорията на административното право е формулирането и анализирането на принципа на добрата администрация. Това е понятие, което често се използва в политическата лексика и в обществения живот, в дейността на Омбудсмана на Република България. За пръв път авторката на настоящата монография го обяснява от теоретична гледна точка, разкрива реалното му съдържание. Освен това е положила усилия и е събрала и представила съдебна практика, която има отношение към този принцип, за което трябва да ѝ отдадем дължимото уважение.

Другият принцип, който е описан по особено убедителен и аналитичен начин, е този за последователността и предвидимостта. Това е принцип, който представлява проявление на оправданите легитимни очаквания.³ Той идва от практиката на Съда на ЕС. Правилно авторката посочва систематичната връзка с принципа на правната сигурност.

Изключително важно е, че отношение към този въпроси има и едни болен за нашето законодателство въпрос като този за критиката на възможностите за обратното действие на правните норми.

Това, че няма да се спра на всички останали принципи, не означава, че те са пренебрегнати от авторката или че не са описани правилно, задълбочено и аналитично. Напротив, всеки от тях е представен достойно в настоящата монография. Навсякъде доц. Панайотова прецизно и внимателно изследва същността на принципа, съдебната практика и смисъла, за което трябва да бъде поздравена.

Давам висока оценка на представената книга. Тя действително има качествата на изследване, което оправдава основателните претенции на доц. Емилия Панайотова за придобиване на академичната длъжност „професор“ и по своята същност е хабилитационен труд.

В документите за рецензиране са представени и други разработки на доц. Панайотова. Те също имат своето място в развитието на административноправната наука.

³ Пак там, с. 139

Въз основа на представената рецензия, на качествата на книгата, на качествата на доц. Емилия Панайотова като преподавател, като изследовател и като колега–университетски преподавател изразявам категорично позицията, че тя трябва да бъде избрана за професор по Административно право (обща и специална част) и административен процес.

Заявявам недвусмислено моята висока оценка. На заседанието по същество ще гласувам положително и с такъв призив се обръщам към другите членове на журито. Такива са и оправданите очаквания на академичната общност.

03.07.2018г.,

гр. София

проф.Цветан Сивков, дюн