

РЕЦЕНЗИЯ

на дисертация за присъждане на образователната и научна степен „доктор“
Научна област: 3. Социални, стопански и правни науки
Професионално направление: 3.6. Право (Административно право и административен процес)
Софийски университет „Св. Климент Охридски“
Юридически факултет, катедра „Административноправни науки“
на тема „Принудителни административни мерки“
на кандидата Мирослава Бойкова Чифчиева – Георгиева

1. Данни за дисертантката

Мирослава Чифчиева – Георгиева е магистър на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ от 2009 г.

В периода 1.08.2011 г. – 1.08.2012 г. е младши адвокат.

В периода 24.09.2012 г. – 24.06.2013 г. е кандидат за младши прокурор в Националния институт по правосъдие.

От 25.06.2013 г. до 26.06.2015 г. е младши прокурор при Районна прокуратура в гр. Перник.

От 28.02.2019 г. и понастоящем е заместник – районен прокурор при Районна прокуратура в гр. Перник.

Участвала е в следните обучения:

1.1. по програма „Обучение на професионалисти в сферата на правосъдието“, САЩ, юни 2016 г.

1.2. на тема „Изкуственият интелект и наказателното правосъдие“, организирано от Академията по европейско право, гр. Рим, Италия, октомври 2019 г.

1.3. на тема „Домашното насилие“, организирано от Европейската мрежа за съдебно обучение, гр. Лисабон, Португалия, януари 2020 г.

1.4. дистанционно обучение в Национален институт на правосъдието, гр. София, юни 2020 г. на тема „Надзорът за законност при извънредното положение. Престъпни състави и предизвикателства пред органите на досъдебното производство по време на извънредното положение“.

Участвала е в образователна програма „Съдебната власт – информиран избор и гражданско доверие. Отворени съдилища и прокуратури“, за което има получена грамота през 2017 г.

Мирослава Чифчиева – Георгиева притежава сертификат за завършен курс по юридическа терминология на английски език от Националния институт по правосъдие, 2018 г.

2. Данни за докторантурата

Мирослава Чифчиева – Георгиева е зачислена на задочна докторантура по професионално направление 3.6. Право (Административно право и административен процес) към Катедра „Административноправни науки“ към Юридически факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ със заповед № РД 20 – 429/13.02.2015 г. на Ректора на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Периодът на обучение на докторанта е от 15.02.2015 г. до 15.02.2019 г. Индивидуалният план на Мирослава Чифчиева – Георгиева е утвърден от Факултетния съвет на 28.04.2015 г., а темата на дисертационния труд е „Принудителни административни мерки“. В периода на

докторантурата Мирослава Чифчиева – Георгиева е положила успешно заложените в индивидуалния план изпити по чужд език – английски и докторантски минимум „Административно право и административен процес“. За това време тя е взела участие в организирана от СУ „Св. Климент Охридски“ научна конференция през 2016 г. и е изготвила няколко статии. Отчислена е с право на защита на основание на решение на Факултетния съвет на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ в протокол № 6 от 12.03.2019 г. и доклад на декана на същия факултет вх. № 70-10-186/18.03.2019 г. със заповед № РД – 20-718/20.03.2019 г.

Софийският университет „Свети Климент Охридски“ открива процедура за защита на дисертационния труд на Мирослава Чифчиева – Георгиева за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ с тема „Принудителни административни мерки“. Със заповед № РД-38-161/24.03.2021 г. на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“ проф. д. ф. н. Анастас Герджиков на основание на разпоредбите в действащото законодателство и Решение на Факултетния съвет на Юридическия факултет, прието с Протокол № 7 от 16.03.2021 г., е посочен състав на научно жури.

На проведеното от журито заседание на 30.03.2021 г. съм определена за рецензент на дисертационния труд. При неговата реализация 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“.

3. Данни за дисертацията и автореферата

Научната разработка „Принудителни административни мерки“ е с обем 505 стандартни страници. В структурно отношение тя се състои от увод, четири глави и заключение. Главите съдържат по три или четири параграфа, означени с арабски цифри. Параграфите са обозначени с тематични заглавия и структурирани в точки и подточки, обозначени с главни букви. Включени са съдържание, списък на съкращенията, списък с използваната литература.

Предметът на изследването са принудителните административни мерки като правен институт. Неговата цел е да се открие материалноправните и процесуалноправни аспекти на принудителните административни мерки като форма на административна принуда. Съдържанието на труда и направените в него изводи отговарят на поставените в изследването основни задачи, а именно:

1. анализ на принудата като оценъчно явление и гаранция за нормалното протичане на отношенията между субектите в правовата държава и на убеждението като първа и основна стъпка за изпълнение на обективизираните в правните норми задължения;
2. изследване на административната принуда в два основни аспекта - като средство за обезпечаване на законността и правовия ред и като средство за ограничаване на основните права и свободи на гражданите;
3. отграничаване на понятията „административна принуда“ и „мерки за административна принуда“;
4. проучване на класификациите на мерките за административна принуда;
5. обзор на същността, основанията за прилагане и предназначението на принудителните административни мерки;
6. разглеждане на различните класификации на принудителните административни мерки;
7. анализ на някои неизследвани до момента и дискусийни за правоприлагането и правораздаването принудителни административни мерки;
8. обособяване на принудителните административни мерки от други правни институти;

9. анализ на производството по прилагане на принудителните административни мерки;
10. обсъждане на изискванията и гаранциите за законност на принудителните административни мерки;
11. разглеждане на изпълнението на принудителните административни мерки като етап от производството по прилагане на мерките и като процес на реализиране на въплътените в правната норма задължения;
12. предлагане на тълкувания и възможни решения за преодоляване на конкретните проблеми с цел промяна и усъвършенстване на законодателството.

Методиката при изработването на научното съчинение съдържа характерните методи на значими научни проучвания. Достигнатите от докторантката заключения са резултат от използваните позитивистичен подход, както и прилагането на историко-правния, сравнително-правния, системния и структурно-функционалния метод на научно изследване. Съвместното прилагане на научните методи, както и достиженията на доктрината с интердисциплинарен характер от областта на общата теория на правото, наказателното материално право и наказателното процесуално право, правото на Европейския съюз и трудовото право допринасят по категоричен начин за постигане целите на научното изследване.

Към научния труд е приложена значителна по обем библиография, която включва 155 заглавия, от които на български език – 149 монографии, студии и статии, на английски език – 6 монографии и статии. За целите на проучването е използвана богата и разнообразна съдебна практика. Направени са 860 бележки под линия.

В увода се обосновава актуалността на темата, посочва се предметът на изследване и задачите, които авторът си поставя. Очертани са въпросите, чиито отговори се търсят в дисертационния труд, а именно: каква е природата на принудителните административни мерки, какви са техните цели, предназначение, основания и ред за прилагане.

Първа глава е наименована „Правна характеристика на административната принуда. Принудителни административни мерки“. Тя разглежда принудата като способ за обезпечаване на правовия ред в общотеоретичен и пеналистичен за правото аспекти. Представя вижданията на автора за упражняването на принудата от органите – нейни титуляри в две от сферите на проявление на държавната власт – изпълнителната и съдебната. В тази част на изследването се дискутира разграничението между убеждението и принудата. Специално място е отделено на понятието за административна принуда, класификацията на мерките за административна принуда съобразно различни категоризиращи белези: обект на въздействие, правни последици, насоченост на принудата и др. Обосновава се изводът, че тяхното непосредствено предназначение може да разкрие в пълнота особеностите на отделните видове мерки, да ги разграничи един от друг и да обезпечи тяхното прилагане. Дисертационният труд проследява детайлно материалноправните аспекти на принудителните административни мерки – тяхната правна природа, основания за прилагане и предназначение. Коментира представените в теорията становища и съдебната практика. Посочени са несъвършенствата на нормативната уредба и са направени предложения за тяхното изменение и/или допълване. Направен е опит да се систематизира определение за принудителните административни мерки („По своята същност принудителната административна мярка е мярка за административна принуда, изразяваща се в засягане на основни права и свободи, която е предвидена в закон и се прилага от органи на изпълнителната власт (и органи, овластени изрично със закон с административни правомощия) въз основа на него в случаи на необходимост от предотвратяване и преустановяване на обективно неправомерни деяния (действия или бездействия) или събития, както и от предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях, с цел защита правата и

законните интереси на гражданите, околната среда и правовия ред.“, с. 74). Отправено е предложение *de lege ferenda* за промяна в разпоредбите на всички специални закони, които съдържат цялостно възпроизвеждане на общата разпоредба на чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), без да обособяват изрично случаите, при които трябва да се прилага предвидената в закона мярка с оглед на нейната пропорционалност.

Втора глава е озаглавена „Система на принудителните административни мерки“. Научното съчинение извършва класификация на принудителните административни мерки, като обсъжда стандартите за систематизиране. В първия параграф е представена тезата, че се допуска порочна законодателна техника за въвеждане на прикрити административни наказания под формата на принудителни административни мерки. Дадени са и добри примери за разграничението в нормативна уредба на принудителните административни мерки и административните наказания: Законът за българските лични документи (ЗБЛД), Законът за защита при бедствия (ЗЗБ) и Законът за чужденците в Република България (ЗЧРБ). Обосновава се изводът, че принудителната административна мярка за всеки конкретен случай трябва да бъде определена във вид и обем, последиците от които да не ограничават правата на субектите в степен надхвърляща целта, преследвана от закона. След задълбочен разбор се прави заключение, че актът за отнемане на лиценз притежава всички белези на принудителна административна мярка и по-специално – тези на преустановителна административна мярка (с. 151), което мнение споделяме. В следващите параграфи на глава втора: параграфи втори (превантивни), трети (преустановителни) и четвърти (възстановителни) са дискутирани особеностите на трите вида принудителни административни мерки. В параграф четвърти е разгледана и една специфична възстановителна мярка, която се задейства от изпълнителен орган на Общностно ниво. В случаите когато Европейската комисия прецени, че дадена държавна помощ, освен неправомерно предоставена, е и несъвместима с принципите на общностния пазар, постановява „отрицателно решение“ по чл. 14 Регламент (ЕО) № 659/1999. По силата на това т. нар. *решение за възстановяване* съответната държава от ЕС е длъжна да предприеме всички необходими мерки за възстановяване на помощта от получателя.

Трета глава от изложението е озаглавена „Разграничаване на принудителните административни мерки от други правни институти“. В първата си част извършва съпоставителен анализ на понятията „принудителни административни мерки“ и „административни наказания“. Изследването изучава пълноценно в параграф втори на трета глава разграничението между принудителните административни мерки и мерките за административнопроцесуална принуда. Дискутирани са несъвършенствата в уредбата на тези мерки, като е направен опит да се обособят основните им видове съобразно тяхното непосредствено предназначение. В дисертационния труд се достига до извод, че непосредственото предназначение на принудителните административни мерки е много по-всеобхватно от предназначението на мерките за административнопроцесуална принуда. В следващия раздел на глава трета се обсъждат различията между принудителните административни мерки и мерките за наказателнопроцесуална принуда с коментар за по-лекия характер на втората разновидност мерки на държавна принуда.

В *четвърта глава* авторката обсъжда материалноправните и процесуалноправните аспекти на принудителните административни мерки („Прилагане, оспорване и изпълнение на принудителните административни мерки“). Научното съчинение откроява като актуални проблеми, пред които са изправени теорията и практиката, обособяването на производството по издаване на индивидуалния административен акт по прилагане на принудителната административна мярка и привеждането в действие на принудата. Направено е уточнението, че когато се говори за „производство по прилагане на принудителните административни мерки“, веднъж следва да се разбира цялостното производство по издаване, контрол и изпълнение на мерките, а друг път – конкретният стадий (производството по издаване на акта за

прилагане на съответната мярка). Констатирана е липсата на единна процесуална уредба, съобразена със спецификата на мерките и която да съдържа достатъчно гаранции, че засягането на основните права и свободи отговаря на изискванията за законност на принудата. Обосновава се необходимостта от нарочна уредба в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) на производството по прилагане на принудителните административни мерки като отделна съставна част на единния административен процес. Специално внимание е посветено на виждането, че приложението на принципа на пропорционалността трябва да се прилага както, когато административният орган действа в условията на „обвързана компетентност“ и на „оперативна самостоятелност“. Научният труд в тази си част подробно изследва съдебния и прокурорски надзор над принудителните административни мерки. В параграф трети на глава четвърта са разгледани основните въпроси, свързани с изпълнението на принудителните административни мерки. Изпълнението е анализирано в два аспекта - като етап от производството по прилагане на мерките и като процес на реализиране на въплътените в правната норма задължения, т. нар. изпълнение по същество.

Заключението резюмира основните дискутирани от научния труд въпроси. Тълкуването и разяснението във финалната част на дисертацията свидетелстват за добро ниво на приложения научен анализ и обобщение, което добавя към изложението още актуалност и приложност в практиката.

След краткото описание на дисертацията, бих искала да направя оценка на нейните качества:

Оригиналността на представения за рецензия труд „Принудителни административни мерки“ е неоспорима, макар по темата вече да има монография с автор проф. Кино Лазаров (Принудителни административни мерки. София: „Наука и изкуство“, 1981 г., 171 с.). Този важен административноправен институт е анализиран от Мирослава Чифчиева – Георгиева изключително всеобхватно и изчерпателно с оглед на достиженията на научната доктрина, съвременната нормативна уредба и съдебна практика.

Актуалността на темата е налице, доколкото принудителните административни мерки са заложени в българското законодателство в поне 60 законодателни акта (кодекси и закони) с цялата им палитра от разновидности, но както в процеса на правоприлагане, така и при тълкуването на административноправни норми компетентните административни и съдебни органи са изправени пред различни проблеми. Те са доловени от дисертантката и отразени многостранно – в теоретичен план, но също и с помощта на изобилната цитирана практика на Европейския съд за защита на правата на човека и основните свободи (ЕСПЧ), на Съда на Европейския съюз (СЕС), на Конституционния съд на Република България, на Върховния административен съд (ВАС) и административните съдилища относно прилагането на принудителните административни мерки и гаранциите за защита на основните човешки права и свободи.

Цялостното съдържание на теоретичното изследване почива на сериозен, обоснован и систематичен анализ. Мирослава Чифчиева – Георгиева демонстрира висока подготвеност по темата. Разгръща проучвания въпрос, без да го изолира единствено в рамките на административното материално право и административното процесуално право. Напротив, коментира внушителни по обем доктринални достижения от интердисциплинарен характер (обща теория на правото, конституционно право, наказателно право, наказателно процесуално право, право на Европейския съюз, трудово право), с което обогатява модерната българска правна мисъл. Тук бих искала да отправя адмирациите си към нея, защото е преодолела с лекота значителния брой специални административни материални закони и е посочила многообразни, сполучливо подбрани и адекватни примери в защита на своите доктринални тези. Именно в тази

многоаспектност на анализа ѝ се крие особената ценност на представеното научно съчинение. В теоретичния труд изпъкват компетентност, вещина, осведоменост по всеки разглеждан въпрос, осмислян многостранно и в пълнота. В изложението са застъпени противоположни становища, от които авторката е извлякла най-съдържателните схващания, за да аргументира своята позиция по конкретен въпрос. Дисертацията по своята същност е един прецизен и отлично структуриран научен труд. Изложението, макар да ни занимава с една изключително тежка тематика, е поднесено увлекателно. Между отделните части има плавен и логически преход. Качеството на разработката от езикова гледна точка е отлично. Дисертационният труд задоволява напълно изискването за отсъствие на правописни грешки. Стилът на изложение е стегнат, организиран, ясен, точен.

Представената за рецензиране работа е изготвена самостоятелно. Резултатите и приносите в научния труд са оригинални и не са заимствани от изследвания и публикации, в които Мирослава Чифчиева – Георгиева няма участие. На основание чл. 27, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България е представена декларация за оригиналност на дисертацията „Принудителни административни мерки“. Позоваването на други автори е извършено чрез коректно цитиране по смисъла на Закона за авторското право и сродните му права и чрез библиография.

В заключение на тази част от рецензията си ще посоча, че дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 66 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“.

Препоръчвам изследването „Принудителни административни мерки“ да бъде публикуван, тъй като притежава високи теоретични и научно-приложни достойнства.

Авторефератът съдържа всички необходими реквизити. В него е направена обща характеристика на дисертационния труд. Аргументирана е неговата актуалност. Посочени са предметът и задачите на изследването, използваната методология, обемът и структурата на научния труд, библиографията. Представено е накратко съдържанието на научното съчинение. Самостоятелно място е отделено на приносните моменти. Описани са публикациите, свързани с дисертационния труд. Авторефератът е оформен коректно и съответства на темата и съдържанието на докторантската работа.

4. Научни приноси

В дисертационния труд обстойно се прави разбор на редица значими проблеми, имащи отношение към принудителните административни мерки, сред които с подчертано приносен характер за административноправната наука са:

4.1. Цялостното представяне на административната принуда и направената класификация на мерките за административна принуда.

4.2. С приносен характер може да се определи специално отреденото в изследването внимание на материалноправните аспекти на принудителните административни мерки – тяхната същност, основания за прилагане и предназначение.

4.3. Принос за теорията представлява обсъждането на класификацията на принудителните административни мерки, с което са анализирани специфичните особености на отделните видове мерки чрез конкретни примери с неизследвани до момента и поставящи проблеми пред правоприлагащите и правораздавателни органи мерки.

4.4. Със значимост за административното право и административния процес е сравнителноправното проучване на особеностите между принудителните административни мерки и административните наказания, мерките за административнопроцесуална принуда и мерките за наказателнопроцесуална принуда.

4.5. Изтъкнати са характеристиките на процесуалноправните аспекти на принудителните административни мерки като административноправен институт – тяхното прилагане, оспорване и изпълнение.

4.6. С приносен характер е разкриването от авторката на противоречията и проблемите, които възникват в съдебната практика при прилагането на принудителните административни мерки.

4.7. Съществени за научната теория и практика са конкретните предложения *de lege ferenda* за промяна на нормативната уредба във връзка с идентифицираните проблеми и предложените решения за усъвършенстване на законодателството в този смисъл.

5. Публикации и участия в научни форуми

Публикациите на Мирослава Чифчиева – Георгиева по темата и участията ѝ в научни форуми са достатъчни както по обем, така и по тематичен обхват. Тяхната стойност за административноправната наука и практика е голяма, тъй като съдържанието на теоретичните публикации свидетелства за стремежа на докторантката да обсъди в рамките на научните среди правния институт на принудителните административни мерки с нужното внимание, задълбоченост и в цялост. Статиите демонстрират значителния интерес на Мирослава Чифчиева – Георгиева към дискутираната материя:

5.1. Административна принуда при прилагане мерките за защита от домашно насилие. *De Jure*, 2016/1, с. 73-81, ISSN: 2367-8410.

5.2. Административноправни аспекти на принудителното настаняване и лечение по Закона за здравето. В: Сборник с доклади от докторантска конференция в памет на доц. д-р Кръстю Цончев, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019 г., с. 183 – 202, ISBN: 9789540747583.

5.3. Обосновано подозрение или „виновен до доказване на противното“. Европейски правен преглед, том XVII, 2017 г., с. 148 – 165. ISBN 978-954-28-2394-0.

5.4. Принципът „*ne bis in idem*“ в светлината на актуалната правна уредба на Република България. *De Jure*, 2018/2, с. 253 – 263. ISSN: 2367-8410.

5.5. „Наказателният потенциал“ на някои принудителни административни мерки. *De Jure*, 2020/2, с. 130 – 143. ISSN: 2367-8410.

Както е видно от представената информация, Мирослава Чифчиева – Георгиева е участвала в научни конференции, семинари и други форуми:

Гост – лектор на семинар на тема „Прилагане на интегрален подход в превенцията и защитата от домашно насилие“, организиран от Фондация „Надя“, финансиран от Министерство на правосъдието на Република България, ноември 2015 г.

Участие в кръгла маса по проект „Прилагане на интегрален подход в превенцията и защитата от домашно насилие“, организиран от Фондация „Надя“, финансиран от Министерство на правосъдието на Република България, декември 2015 г.

Участник в докторантска конференция в памет на доц. д-р Кръстю Цончев, 2016 г.

6. Заключение

Дисертационният труд „Принудителни административни мерки“ на Мирослава Чифчиева – Георгиева е представен във вид и обем, съответстващи на специфичните изисквания на катедра „Административноправни науки“ на Юридическия факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски“. Той съдържа редица теоретични обобщения и решения на важни доктринални и научноприложни проблеми в областта на административното материално и процесуално право и представлява значим и оригинален принос в юридическата наука. Мирослава Чифчиева – Георгиева притежава задълбочени теоретични знания и професионални умения по научна специалност „Право“ и по-специално в сферата на административното право и административния процес, като демонстрира качества и способност за самостоятелно провеждане на важно научно съчинение.

Поради гореизложеното, убедено давам своята положителна оценка за проведеното изследване, представено от рецензираните по-горе дисертационен труд, автореферат, постигнати резултати и приноси, и *категорично* предлагам на почитаемото научно жури да присъди образователната и научна степен „доктор“ на *Мирослава Бойкова Чифчиева – Георгиева* в научна област: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление: 3.6. Право (Административно право и административен процес).

19.04.2021 г.

Рецензент:

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