

## РЕЦЕНЗИЯ

**относно:** конкурс за професор по професионално направление 3.6 право (административно право и административен процес), обявен от СУ „Св. Климент Охридски” в ДВ, бр. 3 от 24. 01. 2014 г.

**рецензент:** проф. д-р Евгени Танчев

I. Единственият кандидат, подал документи за участие в конкурса за професор по административно право и административен процес в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски” е доцент Мария Гавраилова Славова, доктор по право.

Познавам Мария Славова от 1985 г., когато, като старши асистент по административно право и административен процес, стана член на Катедрата по държавно право на Юридическия факултет. През 1989 г. чрез конкурс, проведен от Университета в Оксфорд, Великобритания, Мария Славова замина на едногодишна специализация в колежа „Свети Антоний” в Оксфорд. Днес това звучи тривиално, но тогава беше необикновена възможност, която се оказа ключова за по-нататъшното ѝ развитие. В годините на промяната Мария започна да чете дисциплината международно административно право, в която се отрази натрупания опит от специализацията и в която тя инкорпорира основите на европейското административно право, задължителен курс в учебните програми на най-престижните университети по света. Именно европейското

административно право изгражда у младите юристи основа, без която в глобализацията се свят, в условията на европейското обединение, те не биха могли да приложат на практика знанията за националната правна система, като част от правната система на общността от свободни и демократични държави.

Наред с курсовете по административно право и административен процес в СУ „Св. Климент Охридски“ Мария Славова е изнасяла и изнася и лекции по нормотворчество, документооборот, бежанско право, медийно право, права на малцинствата, право на неправителствените организации, основи на правото, европейска публична администрация, защита на информационна сигурност, превенция и установяване на киберпрестъпления в Новия Български университет, в Бургаския свободен университет, в Пловдивския университет „Пайсии Хилендарски“, Югозападния университет „Неофит Рилски“ и в Техническия университет.

Професионалният път на кандидата се характеризира с плодотворното съчетаване на преподавателската, научно-изследователската и практическата ѝ дейност. На това се дължи високият ѝ експертен капацитет като специалист по административно право, административен процес и публична администрация. От своя страна този капацитет ѝ позволява да избира, да изследва, да обосновава значими изводи и да прави предложения *de lege ferenda* по теми, които са от стратегическо значение не само за административното право.

Същевременно професионализмът, значителният практически опит и уменията на доц. д-р Мария Славова като

преподавател са основните причини за интереса към нейните лекции. Студентите харесват нейните лекции, защото те са практически ориентирани, поради опита ѝ на адвокат с 19 годишен стаж.

Преподавателската и научна дейност на Мария Славова се обогатява и от участието ѝ в работата на централната държавна и местната администрация и дейността ѝ като страши и главен експерт в Постоянните комисии на Народното събрание и в Арбитража. Тази именно практика позволи на Мария да напише съчинения, посветени на въпроси от общата и специалната част на административното право и от областта на административното наказване, конституционното право и борбата с корупцията.

## II.

1. За участие в конкурса Мария Славова представя, в приложен към документацията списък на своите научни трудове, публикувани след хабилитацията ѝ през 2004 г., общо 14 статии, 6 студии, 3 монографии, резензия и съставителство. Трудовете, публикувани след хабилитацията ѝ през 2004 г. не са част от дисертацията ѝ, нито от трудовете, представени за хабилитация.

2. Представените в конкурса за професор трудове съдържат нови научни постановки, обогатяват съществуващите знания в областта на административно право и административния процес, представляват полезен анализ на съдебната практика и съдържат предложения за обновлението на законодателството. Направените в тях изводи почиват на задълбочен и критичен преглед както на действащата правна

уредба, така и на използваната научна литература, която е цитирана коректно. Някои изводи засягат фундаментални и интердисциплинарни въпроси на правото и на практиката по приложението му, като въпросът за необходимостта от закон за изпълнителната власт, развитието на административното наказване, за дефицита на публичната администрация у нас, за дискреционната власт, за конституционноправната уредба на омбудсмана и за съвременните административноправни средства да борба с корупцията. Други изводи представляват конкретен анализ на отделни текстове на Административнопроцесуалния кодекс и критика на решения на ВАС, на Конституционния съд, на тълкувателни решения на ВАС и ВКС.

Прегледът на представените трудове показва, че доц. Мария Славова разработва интересни, спорни, но с важно практическо значение проблеми.

3. 1. Първият монографичен труд, представен за участие в конкурса за професор по административно право и административен процес е „Българският омбудсман. Административноправни въпроси”, издаден през 2014 г. от Университетското издателство „Св. Климент Охридски”. Монографията е първото по рода си в българската правна литература изследване и представлява своеобразно продължение на публикуваната през 2000 г. монография „Обмудсманът. Българската перспектива. Предложения de lege ferenda”. Първата монографията от 2000 г. е историкоправно и сравнителноправно изследване на перспективите на института

на омбудсмана в България преди приемането на специалния закон за омбудсмана, а резенцираният труд, написан десет години след приемането на Закона за омбудсмана, изследва действието на закона, слабостите в правната уредба, дейността на българския омбудсман и перспективите на усъвършенстването му. Новата монография предлага цялостен поглед върху възникването, същностните характеристики и логиката на развитие на института у нас и в държавите-членове на Европейския съюз.

Монографията е 160 страници, които разглеждат критически проявлението на институцията в съвременна България, обвързаността ѝ с основните власти, потребността от гражданско участие за стимулиране на ефекта от дейността на омбудсмана, конституирането, структурата и производството пред омбудсмана, отчетността, отговорността и финансирането му, както и омбудсмана като национален превантивен механизъм. Монографията завършва с обстойна библиографична справка и индекс на основните понятия, които са изследвани в труда.

Отговорите на административноправните въпроси, които поставя българският омбудсман се търсят и в европейския модел на институцията, и в уредбата на омбудсмана в държавите от Европейския съюз. Анализирани са практиката на Конституционния съд, на ВАС и ВКС, създадена по инициатива на омбудсмана, респективно българския принос в тази посока, в рамките на съществуващата конституционна уредба. Изведени

са предимствата и проблемите при евентуална промяна на правната уредба на институцията на омбудсмана.

Авторът настоява за прецизиране на конституционна регламентация на омбудсмана, с предложения *de lege ferenda*, които изчерпателно да изброят административните услуги, под надзора на омбудсмана, уточняване на основанията за предсрочно освобождаване от длъжност на омбудсмана, което да е в правомощията единствено на Конституционния съд, процедура по отхвърляне на годишните доклади на омбудсмана, като форма на контрол върху дейността му. Предлага се и усъвършенстване на законови текстове като включването на дейността на юридическите лица в надзорната компетентност на омбудсмана, преодоляване на анонимността на жалбата и сигнала до омбудсмана, предлагането на добрата практика на националния омбудсмана като указание за местните омбудсмани и съответни изменения в специалните закони, които предвиждат алтернативни форми на защита в сътрудничество с омбудсмана.

Към рецензирания труд, могат да бъдат направени **критични бележки**. На първо място следва да се приеме, че самото поставяне на някои въпроси е вече научен принос, но липсват насоките, които да се следват при търсене на отговорите им. Възприемането на тази препоръка би допринесло за намирането на верните практически решения за обективизиране на изводите от надзора на омбудсмана в законодателната и административната практика .

3.2 Вторият монографичен труд, представен за участие в конкурса за професор по административно право и

административен процес, е „Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на практиката по приложението и предложения за усъвършенстване на уредбата” на издателство ФЕНЕЯ, издаден през 2014 г., в обем от 387 страници. Изследването е изготвено в съавторство, като авторските части на кандидата са изведените в началото на труда, както следва: т.т. 1-21, 30-34, 36-40, 45-52, 60-62, 74-78, 101-114. Останалите части от труда, които не са разпределени между авторите, са създадени в условията на неразделно съавторство. Съавторът на кандидата, Васил Петров е задочен докторант в ЮФ на СУ ”Св. Климент Охридски”. Мария Славова е научен ръководител на В. Петров, и в процеса на обучението му те имат и няколко общи студии, което означава, че работят в успешен творчески тандем.

Трудът представлява задълбочен палимпсест на практиката по приложението на АПК у нас, в светлината на европейското административно право и решенията на европейските съдилища. Изследването е принос по проблеми от изключително значение за административното право и административния процес, но същевременно надхвърля неговите рамки с множеството предложения с оглед на бъдещото законодателство и правораздавателна практика.

По-конкретно работата се отличава с приносни моменти в следните насоки:

1. предложения за правотехническо подобряване на уредбата и премахване на казуистиката при извеждането на принципите на административния процес, в частност на

принципа на съразмерност по чл. 6 АПК, понятията за видовете административни актове, понятието за оперативна самостоятелност, мълчаливия отказ на администрацията, и изискванията за законосъобразност;

2. предложения за подобряване на уредбата и засилване на защитата на правата, свободите и законните интереси на гражданите и организациите на граждани, и

3. предложения за облекчаване на натовареността на съдилищата и реализиране на принципа на бързина и процесуална икономия, с цел приключване на делата в разумен срок.

Едно от най-големите достойнства на труда е обстоятелството, че макар някои от тезите на автора да са силно дискуссионни, може да се очаква по тях да се развият задълбочени професионални дебати в бъдеще. Тук могат да се причислят въпроси като: замяната на понятието «оперативна самостоятелност» с понятието «дискреционна власт» (с. с. 32, 36, 38 и 110); разграничаването на правомощията на кмета на общината като орган, който действа в изпълнение на държавната или на местната власт(с. 169 и сл.); тълкуването на разпоредбата на чл.127, относно приложението на принципите на административното право(с. 180); възможността съдът не само да отмени нормативния административен акт, но и да предложи на органа на изпълнителната власт законовата рамка, в която той следва да издаде законосъобразен акт от същата категория, специализацията в правораздаването, (с. 81 и сл.);



разширяването на съдебния контрол върху вътрешнослужебните актове (с. 104, с. 111) и други.

Към рецензирания труд, могат да бъдат направени и някои **критични бележки**. За разлика от коментарите по приложението на АПК, които бяха публикувани в последните години и които акцентираха върху новите положения в уредбата на материята и насоките за подобряване на дейността на администрацията, рецензираният коментар е изцяло критичен. Този верен по замисъл подход обаче е труден за възприемане, защото предполага готовност у правоприложника да се откаже от удобството на утвърдената практика и да приеме, макар и само за разсъждение, препоръките на критиката. Подобен резултат е труден за постигане и за да се осигури по-доброто възприемане на анализа следва да се препоръча дозиране на критичния патос, чрез извеждане и на положителна практика по приложението на кодекса.

Наред с това много от въпросите, обсъдени в книгата са достойни за самостоятелно теоретично разработване и препоръката е не просто да се допълва изследването с новата практика по приложението на АПК, а нейни части да се разгърнат в бъдещи съчинения, за което кандидатът има потенциал.

Направените критични бележки не влияят на общата положителна оценка на рецензираните трудове.

**III.** Общата оценка на представените за участие в конкурса за професор статии и студии на кандидата е положителна. Сред тях доминират посветените на въпросите на административното право и процес разработки, с актуална тема и разумни

практически предложения за усъвършенстване на законодателството и административната практика, като „Принципи на европейското административно право», «За реформата на съдебната власт. Възможна ли е тук и сега?», «Интернационализация на местното управление», «Особените юрисдикции - за и против », «Преглед на практиката по приложението на административнопроцесуалния кодекс», »Изследването на администрацията – традиционното мислене в публичната администрация. Размисли върху есето на Удроу Уилсън „Изследването на администрацията” и др.

На въпроси от специалната част на административното право, което като че ли е пренебрегвано в научната литература, са посветени някои от най-сполучливите работи на кандидата : «За усъвършенстването на висшето юридическо образование», » Демокрацията срещу корупцията. Нов поглед върху публичната администрация, «Арбитраж при административни спорове» и др.

Специално внимание кандидатът е посветил на изцяло неразработени от правната доктрина у нас теми, като публично-частното партньорство, аутсорсинга на административните услуги и други разработки с интердисциплинарен характер или посветени на публичноправни въпроси, като «Правна рамка на СГО и ограничения при работата на НПО», «Справочник на основни нормативни актове за дейността на НПО», „Публично-частното партньорство в България.”, „Форми на реализиране на публично-частните партньорства», »Аутсорсинг на услуги», »Ползи от

ПЧП, в Наръчник Материали по публично-частни партньорства и аутсорсинг» и др.

Изброените научни изследвания показват търсенията на доц. М. Славова в теорията и практиката на новото, европейско и глобално административно право и административен процес.

Качествата на научната продукция на кандидата могат да се илюстрират с позоваването на трудовете ѝ в други научни изследвания, видно от приложената в документацията по конкурса справка за цитирания, които са повече от 30, в страната и в чужбина.

#### **IV.**

Моето мнение е, че кандидатът отговаря на критериите, изведени в специалната правна уредба и е изпълнил изискванията, предвидени в Закона за развитието на академичния състав в Република България за получаване на научното звание професор. С оглед на приносите в рецензираните трудове, цялостното научно творчество и дългогодишната преподавателска дейност на кандидата, препоръчам на журито да вземе решение, с което да даде научното звание “професор” по административно право и административен процес на доц. д-р **Мария Гавраилова Славова**.

София, 20.06.2014 г.

Рецензент:

(проф. д-р Евгени Танчев)