

СТАНОВИЩЕ

От проф.д-р Димитър Илиев Костов

Юридически факултет на РУ“А.Кънчев“

Член на Научно жури в конкурс за заемане на академичната длъжност доцент по професионално направление 3.6.Право /Административно право и административен процес/, обявен от СУ“Св.Кл.Охридски“ в ДВ.,бр.87 от 19 октомври 2021 г.

Кандидат: гл.ас.д-р Светла Иванова Янкулова

I.Конкурсът е обявен за нуждите на катедра „Административноправни науки“ при Юридическия факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“. В него участва единствен кандидат- гл.ас.д-р Светла Иванова Янкулова.

Гл.ас.Светла Янкулова е родена 10.11.1976 г. в гр.Велинград. Завършва Юридическия факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“ през 2000 г., след което през периода 2001-2003 г. работи в Министерство на вътрешните работи . След това постъпва и работи като асистент, старши асистент, а от 2010 г. като главен асистент в Юридическия факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“.

Видно е от представените документи, че кандидатът отговаря на всички изисквания на Закона за развитие на академичния състав на РБългария/чл.24/ и Правилника за приложението му/чл.53/. Придобила е образователната и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6. „Право“/административно право и административен процес/ през 2014 г. В момента заема академичната длъжност „гл.асистент“ в Юридическия факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“. За участието си в конкурса е представила 8/осем/ научни публикации, в т.ч. една монография.

Съгласно представеният списък кандидатът е автор общо на 17 научни публикации, в което число и дисертационният му труд. Отделно е съавтор на учебници по административно право – специална част и участва в редица научни проекти и научни конференции. Активно е и участието му в преподаванията по Административно право и административен процес във факултета чрез провеждането на семинарни

занятия и изнасянето на лекции. Същевременно, чрез работата си в Дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“ на Народното събрание подпомага експертно законодателния процес.

Гл.ас.Светла Янкулова е утвърден преподавател в Юридическия факултет, с една добра теоретична подготовка и активна учебна, научно-изследователска и практическа дейност.

II. Поради налагащите се ограничения в обема на становищата, отразяващи се на изчерпателността в посочването на достоинства на една научна продукция, както е и в случая, ще си позволя да отбележа някои от съществените приноси на кандидата. Като такива те се съдържат най-вече в монографичния ѝ труд „Административни юрисдикции“, изд. Монт ООД, С., 2021 г.

Проблемите на административните юрисдикции и досега са били обект на внимание в административноправната ни теория. В тази връзка трудът на кандидата се явява едно ново обхватно и задълбочено научно изследване на тяхната същност, дейност и значение. Така той заема свое място в теорията и следва да се оцени като самостоятелен теоретичен принос на автора.

Действащата ни конституция, както е известно, не предвижда юрисдикциите като субекти на административното правораздаване. Затова като важна основа за разглеждането им авторът приема Решение №6 от 11.11.2008 г. на Конституционния съд на РБългария. В него като водещ признак за определянето на една дейност като правораздавателна се извежда естеството, съдържанието ѝ, а не органът, който я осъществява. По този начин, отбелязва авторът, Конституционният съд допуска всъщност „ несъдебни органи да решават административноправни спорове“ /с.9/. Разбира се, при гарантирана независимост на органа и съдебен контрол върху решенията му.

На тази основа в труда е направен обстоен анализ на правораздавателните белези, необходими за определянето на една дейност като правораздавателна. Обсъдени са внимателно различните схващания в теорията за основните белези на правораздаването, също и техните „индиции“/ допълващи елементи/. Анализът е позволил на автора да

приеме като основни шест правораздавателни белега, които в своята кумулативност дават възможност във всеки един случай да се определи, че е налице правораздавателен орган, в т.ч. и административна юрисдикция. Отнася се за наличието на правен спор, сезиране, елементарно състезателно производство, органът да не е страна по спора, да е независим и самостоятелен в решаването и решенията му да имат сила на пресъдено нещо. Отделно, всеки един от тях е анализиран подробно и обсъдена относимостта му към административната юрисдикция.

Специално бих подчертал анализът относно белега независимост и самостоятелност при вземането на решенията. Изхождайки от факта, че двата елемента са свързани помежду си и се разглеждат в единството като самостоятелен белег, кандидатът откроява две различни негови измерения свеждащи се от една страна до организационното положение на правораздавателния орган и от друга – до решаването на правния спор от него. По отношение на организационното положение се изяснява, че независимостта и самостоятелността се гарантира най-добре, когато правораздавателната функция се възлага на така наречените „независими комисии“. Те са сравнително нов вид колективни държавни органи със специална компетентност в различните области на държавното управление. На тях наред с управленческите законодателят възлага и правораздавателни функции. Във връзка с управленческите им функции те упражняват регулаторни, лицензионни и контролни правомощия. Като такива са посочени - Комисията за защита на конкуренцията/КЗК/, Комисията за финансов надзор/КФН/, Съвета за електронни медии/СЕМ/, Комисията за регулиране на съобщенията/КРС/ и др. Начинът на създаването им показва, че те са независими от изпълнителната власт и не попадат под контрола на Министерския съвет. Създават се изцяло или частично от Народното събрание, като участие при конституирането им може да имат и Президентът и МС. Изяснява се, че правораздавателната им функция има две проявления – налагане на административни наказания и решаване на други правни спорове. Добре е изяснена също независимостта и самостоятелността им при решаването на правния спор посредством очертаните процесуални гаранции, институтът на отвода с оглед безпристрастността при решаването, липсата на йерархическа подчиненост на по-горестоящата инстанция и др. Разгледаният аспект на правораздавателните белези има своята теоретична стойност и обогатява теоретико-познавателното значение на труда.

Уместно в труда е направено и сравнение между контролът на административните юрисдикции и административният контрол. Макар, че между тях има известни прилики – решава се административноправен спор, налице е сезиране, състезателност и пр., административният контрол, както правилно се посочва не разкрива наличието на всички основни белези на правораздавателната дейност. Изтъкват се в това отношение две съществени разлики. При административното контролно производство, за разлика от правораздавателното, оспорването е с по-широк обхват. То може да бъде както за законосъобразност, така и за правилност/целесъобразност/, която правилност като елемент на изпълнителната дейност може да се контролира само в рамките на изпълнителната власт. При това критериите в това отношение се създават от самата администрация. Обратно, правораздавателният контрол е единствено за законосъобразност, критериите за която са установени от закона. Другата съществена разлика се отнася до решението на горестоящия административен орган – то не се ползва със силата на пресъдено нещо с произтичащите от това последици. Липсва окончателността и стабилността в решаването на спора.

Сполучлив е и опитът на кандидата да изгради на основата на предметния и субектния критерий определение за административните юрисдикции /с.125/, като с това свързва и възможността във всеки един случай да се определи дейността на един орган като административна юрисдикция.

Своята теоретична стойност има и направеното видово разграничение на административните юрисдикции. Въз основа на посочените по-горе критерии те са обособени в два вида - административни юрисдикции по правоприлагането и административнонаказателни юрисдикции. В първият случай се решават спорове относно законосъобразността на определени административни актове, във вторият – относно извършването на административни нарушения. В тази връзка, авторът правейки уговорката, че поради динамичността на законодателството не може да се представи изчерпателен списък на действащите административни юрисдикции, анализира и представя отделни примери за такива. Посочени са заедно с това и примери за органи, които имат прилики с административните юрисдикции, но не могат да се определят като такива, поради липса на

някои от основните правораздавателни белези в тяхната дейност. Специфично за административните юрисдикции по правоприлагането, отбелязва авторът е „че те нямат обща правораздавателна власт да се произнасят по административноправни спорове. Те могат да решават само онези спорове, които са им предоставени за решаване със закон“/с.149/. С други думи – имат точно определен предмет на дейност и действат на основата на специална клауза. Типичен е в това отношение случаят с Комисията за защита на конкуренцията. Направен е обстоен анализ на дейността ѝ, от който е видно, че чрез предоставените ѝ правомощия да решава спорове във връзка с обществените поръчки и концесиите тя отговаря напълно на характеристиките на административна юрисдикция. Същевременно е приведен и пример, когато поради отсъствието на някои от основните правораздавателни белези, съответният орган не може да бъде характеризирен като административна юрисдикция. За такъв случай е посочен Отделът по спорове към Патентното ведомство. Относно вторият вид – административнонаказателните юрисдикции, трудът също съдържа добър анализ, съобразен при това и с новите изменения на ЗАНН от м.декември 2021 г. Главното е обосноваването подкрепа на тезата, че когато определени държавни органи, освен управленческите си функции осъществяват и административнонаказваща дейност, те действат в последния случай именно като административни юрисдикции. Убедителни са тук и аргументите на автора, че освен в случаите, когато издават наказателни постановления, в качеството си на административнонаказателни юрисдикции те действат и когато се произнасят с „предупреждение“, „споразумение“ и „резолюция за прекратяването на производството“. Разгледани са също и случаи, като маловажните и явно маловажните административни нарушения и др. когато макар и налагащи наказания, съответните органи не действат в качеството си на административни юрисдикции.

Без да обременявам становището си, бих могъл да отбележа, че в хабилитационния труд се съдържат и други интересни моменти от теоретично естество като съпоставките между понятията административно правораздаване и административно правосъдие, административни и особени юрисдикции, също така се съдържа и богатата съдебна практика, вкл. и на Конституционния съд.

Достойнства на хабилитационния труд са и някои основателни критики към нормативната уредба и направените в тази насока предложения de lege ferenda.

Своята теоретична стойност имат и останалите публикации, представени от кандидата. Бих посочил статиите „Участие на прокурора в административния процес съгласно българското законодателство“/2016 г./, „Административните юрисдикции като правораздавателни органи“/2021 г./, „Произнасянето на административнонаказващия орган със споразумение“/2021 г./ и др.

Накрая, предвид възможностите и теоретичната подготовка на автора, си позволявам една препоръка - за в бъдеще да ни представи едно цялостно научно изследване и обхващане на органите, които действат като административни юрисдикции. Това несъмнено ще има теоретико-практическото си значение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основание на констатациите, изложени по-горе, оценявам „ПОЛОЖИТЕЛНО“ учебно-преподавателската и научно-изследователската работа на кандидата. Считаю, че тя отговаря на изискванията на ЗРАСРБ и подзаконовите нормативни актове по неговото приложение за заемане на академичната длъжност „доцент“ и **предлагам** на почитаемото Научно жури да да изготви доклад до Факултетния съвет на Юридическия факултет при СУ“Св.Кл.Охридски“ за избор на гл.ас.Светла Иванова Янкулова на академичната длъжност „ДОЦЕНТ“ по професионално направление 3.6. Право /Административно право и административен процес/.

08.02.2022г.

Проф.д-р Д.Костов:

София