

РЕЦЕНЗИЯ

От: доц. д-р. Веселина Канатова – Бучкова

Правно-исторически факултет на ЮЗУ “Неофит Рилски“, гр. Благоевград

Катедра „Публичноправни науки“

Административно право и административен процес

Относно: конкурс за заемане на академичната длъжност „доцент“ по Административно право и административен процес в научно направление 3.6 Право в ЮЗУ “Неофит Рилски“, гр. Благоевград

Основание за представяне на рецензията: участие в състава на научното жури за провеждане на конкурс за заемане на академичната длъжност „доцент“ по Административно право и административен процес в научно направление 3.6 Право в ЮЗУ “Неофит Рилски“, гр. Благоевград, съгласно заповед № 386/12.02.2018 г. на Ректора на ЮЗУ “Неофит Рилски“, гр. Благоевград

В конкурса участва само един кандидат – гл. ас. д-р. Маргарита Николова Чешмеджиева с хабилитационен труд на тема „Правен режим на предложенията, сигналите и жалбите“, както и 11 статии, 7 публикувани доклада от участия в научни конференции, 2 самостоятелни учебни пособия и 4 учебни пособия в съавторство.

I. Информация за кандидата.

Кандидатката е родена през 1976 г. Завършила е Право в Правно-историческия факултет при ЮЗУ „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Работи като преподавател по Административно право и административен процес, главен асистент. Доктор по право от 2007 г.

В конкурса гл. ас. д-р. Маргарита Николова Чешмеджиева участва с хабилитационен труд на тема „Правен режим на предложенията, сигналите и жалбите“, както и 11 статии в международни реферирани списания и в списания у нас, 7

публикувани доклада от участия в научни конференции, 2 самостоятелни учебни пособия и 4 учебни пособия в съавторство.

Освен обемната по характер и вид научна продукция, с която гл. ас. д-р. Маргарита Чешмеджиева участва в конкурса, тя е и член на редакционната колегия на списание „Право, политика, администрация”, член на редакционната колегия на списание International Law Research, Canadian Center of Science and Education, (Online), член на редакционната колегия на списание «World Science» (Online), член е на Съюза на учените в България, както и на Съюза на юристите в България и международните организации - American Society for Legal History, Inc. Harvard Law School, International Society of Family Law, International Consortium for Law and Religion Studies. Кандидатката също така е взела участие като член на екипа в множество проекти по Наредба № 9 и академичен наставник по проект „Студентски практики”, ОП „Развитие на човешките ресурси”, съфинансиран от Европейския социален фонд на МОН, 2013 – 2015 г.

II. Обща характеристика на представения труд.

Гл. ас. д-р Маргарита Чешмеджиева участва в конкурса с монографичен труд на тема „Правен режим на предложенията, сигналите и жалбите“. Трудът съставлява самостоятелно, цялостно изследване на института на предложенията, сигналите и жалбите. В административноправната теория производството по предложения, сигнали и жалби на гражданите не е изследвано, ето защо монографията освен че е актуална, но и съставлява първи подобен цялостен теоретичен анализ на разглежданите въпроси. Това обстоятелство само по себе обособява приносът на изследването както в теоретичен, така в практичен план.

Представеният труд е в общ обем от 208 страници и е структуриран в три глави, заключение и списък на използваната литература с 85 заглавия на български и чуждестранни автори. Предмет на изследването са административноправните норми, регулиращи производствата по предложенията, сигналите и жалбите. Основната цел на автора е да се направи теоретичен анализ на нормативната уредба на производството по разглеждане на предложения сигнали и жалби и на правомощията на компетентните държавни органи. Подходът на обобщаване на трите правни инструмента за контрол върху администрацията се оказва много полезен и като фокус на изследване, и като проблематика с практическо значение.

В първа глава е направена обща характеристика на предложенията, сигналите и жалбата, включително в исторически план и сравнителен аспект. Интересно и допълващо темата е сравнителното проучване на правната уредба на разглежданата материя в страни от цял свят, разгледани по континенти. Приети са от автора критерии, по които е направена класификация на предложенията, сигналите и жалбите по отношение на тяхната форма, съдържание, субектите, които могат да ги подават, целта с която се подават, какви интереси се засягат /частни или публични/ и в зависимост от резултата, който целят. Прави впечатление, че институтите на предложения и сигнали, както и жалби се описват като общ правен институт, като е добре да се направи изрично разграничение между института на предложенията и сигналите, и правото на жалба срещу незаконосъобразни административни актове, действия или бездействия на административните органи. Предложенията и сигналите, съответно производството по подаването им, изрично регламентирани в глава 8, раздел I от АПК, нямат пряк ефект върху дейността на административните органи, такъв какъвто има основателна жалба срещу незаконосъобразен административен акт, например. Подаването на предложение за усъвършенстване работата на административните органи или сигнал за корупционни практики не изисква наличие на пряк личен интерес, докато подаване на жалба абсолютно е предпоставено от такъв. В този смисъл, не споделям извода, че основна цел на предложенията, сигналите и жалбите е защита на лични права и интереси на гражданите (стр. 23 и сл.).

Интересен въпрос, засегнат в монографията, е правото на всеки гражданин на Европейския съюз да отправя петиция до Европейския парламент по въпрос, който се отнася до областите на компетентност на Съюза и който го засяга пряко. Въпросът е от голям практически интерес, тъй като съставлява допълнителна форма на защита правата и интересите на заинтересованите лица от незаконосъобразна административна дейност, наред с установените механизми на вътрешното законодателство (стр. 47 и сл). Препоръчвам да се развие, като се посочи и съдебна практика, която по начало липсва в изследването.

Препоръката ми е да се допълнят дадените работни определения за предложения сигнали и жалби, със законовите определения в Административнопроцесуалния кодекс на предложения и сигнали, като се акцентира върху разграничението на институтите. Следва да се отбележи също така, че писмената форма на жалба по АПК е форма за нейната действителност и не е възможно устно сезиране на горестоящ административен

орган или съда, така както се посочва на стр. 61. Именно разграничението на института би преодоляло някои несъответствия при характеризирането им.

Във втора глава се разглежда жалбата като правен институт, нейната същност и характеристика като конституционно субективно право на гражданите и средство за защита срещу незаконосъобразна административна дейност, от една страна, а от друга, средство за участие в управлението и коректив за законност. Обстойно и задълбочено е изследвана материята за контрола върху дейността на администрацията, който е видово разграничен по определени критерии (стр. 71 и сл.). Направено е систематизирано разграничение между оспорването по административен и съдебен ред, като са отграничени общи белези, характеристики и различия между производствата (стр. 79 и сл.). Действително в АПК се съдържат тестове относно реквизитите към жалбата, но мнението ми е, че те нямат характер на задължителни реквизити, подобно на нормативното съдържание на АУАН и наказателните постановления, тъй като и банкетна жалба, която е редовна от външна страна, може да сезира горестоящия административен орган или съда. Задълбочено е изследвано съдебното производство, като са изведени принципни положения на съдебната фаза на процеса по АПК, както и жалбата в административнонаказателното производство.

В трета глава се разглежда организацията на работата по предложенията и сигналите в тяхната теоретична цялост, етапите на производствата и специфичните им особености. Изследвани са основните принципи на работа с предложенията и сигналите, както и е направено същностно разграничение между предложението и сигнала като средства да подобряване цялостната дейност на администрацията. Анализирани са данните за постъпилите в администрацията сигнали и предложения, който сполучливо са изразени в схематичен вид на база на събраните статистически данни и техния анализ.

В изследването е извършен и правно – социологичен анализ на резултатите от нормативната уредба на производствата по предложения и сигнали по АПК, включително и изследване относно организацията на работа на администрациите с предложенията и сигналите на гражданите и въведените вътрешни правила за организация на работата, като са направени конкретни предложения за усъвършенстване на производствата (стр. 141 и сл.).

Анализирани са данните за постъпилите в администрацията сигнали и предложения, който сполучливо са изразени в схематичен вид на база на събраните статистически данни и техния анализ.

Изследването относно предложенията и сигналите би се обогатило, ако се допълни с изводи относно ефективността на подадения сигнал или предложение за работата на конкретния административен орган и неговата администрация, като се открият примери, при които сигнала или предложението са били уважени (с.156 и сл.), предвид принципната необжалваемост на решението на административния орган в тези производства (чл. 118, ал.3 АПК и чл. 124, ал. 2 АПК), както и хипотези на отговорност на длъжностните лица при неточност на съдържанието и пълнота на отговора на предложението или сигнала (стр. 158).

Приносен характер има предложението *de lege ferenda* в случаите на предложение от голям обществен интерес, то да се подлага на обществено обсъждане от заинтересованите граждани на събрание или по друг начин по преценка на органа, до който е отправено, като гражданите да се информират чрез местния печат, електронни медии, интернет страницата на органа, или друг начин (стр. 163).

Приносен момент съставлява и предложението за въвеждане на нормативно задължение за всеки един административен орган, който приема предложения и сигнали, да извършва анализ на постъпилите заявления и съставя подробни отчети по единна унифицирана форма, както и задължението да ги публикува официално (стр. 177).

Трудът е разработен на добро научно ниво и с важно практическо значение. В тази връзка са направени някои предложения *de lege ferenda* за промени в сега действащото законодателство с оглед усъвършенстване на института на предложенията, сигналите и жалбите, с цел подобряване на неговата ефективност, както и увеличаване на практическото му значение за администрацията и начина на упражняване на административни правомощия и преодоляване на неправилни, незаконосъобразни и порочни административни практики.

В процедурата са представени и учебни помагала: „Административно право в схеми и определения - обща част“ и „Административен процес в схеми и определения, тестове и казуси“, „Общинско право в схеми и определения“ /тестове и казуси в съавторство/, „Казуси по публичноправни науки /в съавторство/, „Основи на публичната администрация“ /в съавторство/ - в схематичен вид са посочени

характеристиките на публичната администрация, разграничаването ѝ с бизнес администрацията, принципи на организация на работата на публичната администрация, структурата на органите на държавно управление, разпределения на правомощията им, административно-териториалното устройство, както и други въпроси на управлението в публичната сфера.

Представени са и статии:

- „Омбудсман за защита правата на децата, Ефикасен защитен механизъм“, Политика и право на Канадски център за наука и образование. В статията е направен сравнителен анализ на специализираната институция на „Омбудсман за защита правата на децата“, установена в страните от Европейския съюз и Русия, както и в България;
- „Комплексното административно обслужване в данъчната администрация“, която разглежда понятието и посочва очакванията на гражданите от приложението му; Institute for knowledge management, Skopje
- „Правото на добра администрация“, която разглежда въпросите на доброто управление и администрация, установено в различни по характер международни актове; American International Journal of Contemporary Research;
- „Граждански контрол върху администрацията чрез предложения и сигнали“, American International Journal of Contemporary Research – статия, пряко свързана и част от рецензираната монография;
- „Гражданските сигнали – демократичен метод срещу корупционни практики в съвременното общество“, Journal of Law and Criminal Justice - статия, пряко свързана и част от рецензираната монография;
- „Предложенията и сигналите на гражданите – ефективна правна форма за въздействие върху публичната власт“, Годишник на СУБ „Наука, образование, изкуство“- статия, пряко свързана и част от рецензираната монография;
- „Институт за заявления, жалби и предложения в България и Российской Федерации, Українсько грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно правові дослідження»,”- статия, пряко свързана и част от рецензираната монография;
- „Конституционные и международно-правовые основы института предложений и сигналов, ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО, сучасний стан і перспективи розвитку, Збірник наукових праць, Львів–Київ” - статия, пряко свързана и част от рецензираната монография;
- „Омбудсманът по правата на децата, механизъм за защита на непълнолетните”, 2012 г., СУБ - статия част от изследването „Омбудсманът в България и по света“;

- „Правно-историческо развитие на институцията омбудсман, Човекът и историята, Методологически, методически и историографски аспекти” - статия част от изследването „Омбудсманът в България и по света“;
- „Сравнителен анализ на институцията омбудсман като защитник на юридическите лица” – статия.

В заключение, без съмнения може да се обоснове положителен извод за научните възможности на гл. ас. д-р Маргарита Чешмеджиева, която отговаря на всички изисквания на чл. 53 от Закона за развитие на академичния състав в Република България. Ето защо предлагам на научното жури да ѝ бъде присъдена и тя да заеме академичната длъжност „доцент“ по Административно право и административен процес в област на висше образование 3.6 „Право“ в ПИФ, ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград.

Рецензент:.....

/доц. д-р В. Бучкова/