БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО

Секция „Публичноправни науки“

ЦВЕТАНКА ИВАНОВА ИВАНОВА – СТОЯНОВА

КОНТРОЛ ЗА ЗАКОННОСТ И ПРАВИЛНОСТ ВЪРХУ АКТОВЕТЕ И ДЕЙСТВИЯТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ОРГАНИ (прокурорски надзор, обществен контрол и контролът на омбудсмана)

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд

за присъждане на образователната и научна степен „доктор“

в научно направление: 3.6. Право

Научна специалност: Административно право и административен процес

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

Проф. д-р Веселина Канатова – Бучкова

София, 2026 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита на заседание на секция „Публичноправни науки“ при Института за държавата и правото при Българската академия на науките, проведено на 25.09.2026 година.

Трудът съдържа увод, пет глави, заключение, справка за научните и научно-приложните приноси и списък на използваната литература. Общият обем на дисертационния труд е 279 страници, отделно от библиографското описание, което включва 98 източника на кирилица, 62 източника на латиница и 67 съдебни акта от съдебната практика, както следва: на Конституционния съд на Република България, Върховния административен съд, Върховния касационен съд на Република България, Административен съд – София град, Европейския съд по правата на човека и актове на органи на Европейския съюз.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 07.12.2026 г. от 14:00 часа в открито заседание на научно жури, назначено със заповед на Директора на Института за държавата и правото при БАН.

Материалите по защитата са на разположение в канцеларията на Института за държавата и правото – БАН в гр. София, ул. „Сердика“ № 4.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Позитивното право съставлява нормативната основа за властническо регулиране на обществените отношения и за осъществяване на функциите на държавното управление. Динамиката в развитието на тези отношения поставя завишени изисквания към превенцията на незаконосъобразните административни актове, действия и бездействия на администрацията, към ограничаването на проявите на превратно упражняване на оперативна самостоятелност и към преодоляване на нарушенията на материалноправните и процесуалните нарушения при постановяването на изричните и формирането на мълчаливите откази на администрацията. Обективните материални и процесуални предели на административния (йерархическия) и съдебния контрол обуславят необходимостта от съпътстващи правни гаранции за спазване на системата от основни начала на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и по-конкретно законността (чл. 4 от АПК), съразмерността (чл. 6 от АПК), достъпността, публичността и прозрачността (чл. 12 от АПК), последователността и предвидимостта (чл. 13 от АПК).

Във връзка с това в дисертационния труд се извежда функционалното значение на извънсъдебните и надзорни способи – надзор за законност, осъществяван от прокуратурата, контролно-защитните правомощия на омбудсмана и нормативно установените форми на пряко гражданско участие и обществен контрол. Доколкото в българската правна доктрина липсва цялостно изследване, което да анализира тези институти в тяхната взаимна функционална обвързаност и институционално взаимодействие като цялостна система за външен контрол, дисертационният труд си поставя за цел да попълни тази теоретична празнота. Чрез правен анализ се изследва и

обосновава обективната потребност от усъвършенстване на административното производство и се формулират предложения de lege ferenda и насоки за правоприлагаща практика, обезпечаващи както субективните публични права и законните интереси на правните субекти, така и защитата на обществения интерес.

1. Актуалност на изследването

Контролът върху актовете и дейността на административните органи е основен правен способ за реализиране на принципа на законност, за гарантиране на законосъобразността на държавното управление и за ефективна защита на субективните права на гражданите и техните организации в правовата държава. В условията на непрекъснато разширяващ се обхват на изпълнително-разпоредителната дейност и завишени обществени очаквания за институционална прозрачност, традиционните форми на административен и съдебен контрол достигат своите обективни материални и процесуалноправни граници.

Актуалността на дисертационния труд се обуславя от три взаимосвързани фактора:

- **конституционни и законодателни промени в Република България в изследвания времеви период:**

Те са свързани с обхвата и границите на прокурорските правомощия извън наказателноправната материя, актуалната практика на Конституционния съд (Решение № 3/2023 г. по к.д. № 18/2022 г. и Решение № 13/2024 г. по к.д. № 1/2024 г.) и вътрешноструктурната реформа в Закона за съдебната власт чрез специализираните административни отдели по чл. 136, ал. 3 ЗСВ;

- **нарастващото значение на независимите извънсъдебни институции:**

Нарастващото значение на независимите извънсъдебни органи намира своето проявление във функционалната роля на националния омбудсман и местния обществен посредник, чиито контролно-защитен капацитет надхвърля проверката за формална законосъобразност и се разпростира върху съблюдаването на материалноправните принципи за справедливост, съразмерност и стандартите на доброто администриране;

- **разширяване на формите на гражданско участие в административния процес и утвърждаване на принципа на публичност и прозрачност на изпълнителната власт:**

Тенденцията към разширяване на гражданското участие и засилване на прозрачността на изпълнителната дейност се обективира чрез надграждането на материалноправната и процесуалната рамка на правото на достъп до обществена информация съгласно Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), институционализиране на задължителното обществено обсъждане в нормотворческия процес (чл. 18а от Закона за нормативните актове (ЗНА) като гаранция за демократична легитимност, правната регламентация на защитата на сигнализиращите лица по реда на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), формирането на процесуални механизми за превенция срещу злоупотребата с правото на иск при стратегическите съдебни производства срещу участието на обществеността („дела-шамари“), ефективното ангажиране на безвиновната отговорност на публичната власт по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) като коректив на административния произвол.

2. **Обект и предмет на изследването**

Обект на изследването са административните актове (индивидуални, общи и подзаконови нормативни), фактическите действия и бездействия на органите на изпълнителната власт и натоварените с това по закон субекти, които подлежат на контрол за законност и правилност, както и производствата (формални и неформални), в чиито рамки този контрол се осъществява.

Предмет на изследването е комплексната материалноправна и процесуалноправна уредба, определяща правния статус, компетентността на прокуратурата на Република България, омбудсмана (включително местните обществени посредници), както и на гражданите и техните организации като субекти на обществен контрол. Анализирани са норми от Конституцията на Република България (КРБ), Административнопроцесуалния кодекс (АПК), Закона за съдебната власт (ЗСВ), Закона за омбудсмана (ЗО), Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), Закона за нормативните актове (ЗНА), Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), както и релевантна съдебна практика на Конституционния съд, Върховния административен съд, Върховния касационен съд на Република България, съдебни решения на Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз.

3. **Изследователска хипотеза и подхипотези**

Основната научноизследователска хипотеза, върху която се гради дисертационният труд, се състои в твърдението, че ефективността на защитата на правата на гражданите и гарантирането на законността в областта на изпълнителната власт не могат да се изчерпят единствено с административния и със съдебния правораздавателен контрол. Те изискват едновременното и координирано функциониране на система от външни извънсъдебни и

квазисъдебни механизми (прокурорски надзор, омбудсман и обществен контрол), които имат специфични административноправни характеристики, компенсират структурните и процедурни ограничения на съдебния процес (като процесуален формализъм, прекомерни съдебни разноски и тесен обхват на критерия за законност) и заедно формират завършена система за външна отчетност и контрол на органите на управление. Тези извънсъдебни надзорни форми следва да се анализират не изолирано, а в тяхната структурна обвързаност, доколкото заедно формират комплексна система от външни за административните органи средства за обезпечаване на законността в държавното управление и за защита на субективните административни права на гражданите.

Подхипотезите, които са изведени в дисертационното изследване са:

- прокурорският надзор за законност по чл. 127, т. 5 и 6 от КРБ и АПК притежава специфични характеристики, различни от административния контрол и правораздавателната дейност на съдилищата като неговото законосъобразно упражняване изисква стриктно зачитане на принципа за разделение на властите и недопускане на подмяна на оперативната самостоятелност на администрацията;
- контролът, осъществяван от омбудсмана, чрез неговите актове - препоръки и предложения, въздействия превантивно и коригиращо върху законосъобразността и правилността на административната дейност, независимо от липсата на властнически или правораздавателни правомощия на тази институция;
- общественият контрол (чрез производствата по ЗДОИ, сигналите и предложенията по глава осма от АПК, обществените консултации по ЗНА и исковете по ЗОДОВ) притежава специфични процесуални форми

и проявления, чието нарушаване води до сериозни правни последици, наред с ангажиране на безвиновната отговорност на държавата и общините по ЗОДОВ.

4. **Цел и задачи на дисертационния труд**

Основната цел е да се направи цялостно административноправно изследване на системата от външни извънсъдебни механизми за контрол върху актовете и действията на административните органи в Република България и формулиране на модела за тяхната институционална координация и усъвършенстване.

С оглед на целта се формулират и конкретните задачи за постигането й, като те включват:

- теоретично изясняване и сравнение на съдържанието и обхвата на понятията „контрол за законност“ и „контрол за правилност“ и между „контрол“ и „надзор“;
- класифициране на формите и видовете административен контрол и определяне на ролята на прокурорския надзор, обществения контрол и правозащитните функции на омбудсмана като външни на системата на административните органи, но много важни гаранции, способстващи за гарантиране на законосъобразността;
- изследване на административноправния статус, специфичните способи за въздействие и правозащитната компетентност на омбудсмана и местните посредници;
- систематизиране на съвременните проявления на обществения контрол и гражданското участие (ЗДОИ), предложения и сигнали (АПК), обществени консултации (ЗНА, ЗОДОВ), защита при дела-шамари);

- провеждане на сравнителноправен преглед между националната правна рамка с тази на водещи европейски държави (Франция, Германия, Австрия, Румъния, Швеция) и наднационалния институт на Европейския омбудсман;
- идентифициране на съществуващите празноти и несъвършенства в съдебната и административната практика и формулиране на конкретни научно обосновани предложения *de lege ferenda*.

5. Методологически подход в изследването

Методологическата основа на дисертационното изследване се основава на фундаментални теоретични конструкции в правната доктрина. За постигане на поставената научна цел и решаване на изследователските задачи са използвани общонаучни и специални методи на научното познание:

- **правно-догматичен (нормативен) метод**:

Този метод е основен за изследването, приложен е чрез логическо, езиково (граматическо) и систематично тълкуване на относимите разпоредби на КРБ, АПК, ЗСВ, ЗО, ЗДОИ, ЗНА, ЗОДОВ и специалните закони;

- **сравнителноправен метод:**

приложен е при съпоставката на българската правна уредба с правните традиции на държави от континенталното правно семейство (Франция, Германия, Австрия, Румъния) и институционалния ред на Европейския съюз;

- **историко-правен метод:**

използван е при изследването на възникването на административното правосъдие, развитието във времето на уредбата на прокурорския надзор и възприемането на института на омбудсмана в България;

- **правно-социологически и аксиологически методи:**

те са необходими за изследването на социалната обусловеност на обществения контрол, гражданското участие, правата на човека, справедливостта и ценностите на правовата държава.

6. Времеви и предметен обхват на дисертационния труд

Предметният обхват е концентриран върху трите външни за администрацията механизми: специализирания прокурорски надзор, контрола на омбудсмана и обществения контрол. Административният контрол и класическият съдебен надзор са анализирани във функционална връзка, очертаваща субсидиарния характер на извънсъдебните способи. Нормативният анализ и съдебната практика обхващат периода до месец октомври 2026 г.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд се състои от увод, пет глави, в които се съдържа изложението и заключение.

Уводът обосновава актуалността на темата, дефинирани са обектът, предметът, целите, задачите, хипотезите и методологията на изследването. Очертана е структурата на изследването и логическата последователност на главите съобразно същността на властническите правомощия и правната същност на контролните функции на изследваните субекти.

ГЛАВА ПЪРВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВНИ ОСНОВИ НА КОНТРОЛА ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

В първата глава се поставят доктриналните основи на изследването чрез анализ на контрола като универсален способ за осигуряване на законност и правилност в правовата държава. В § 1 се анализира същността на

административния контрол. Подложена е на критичен анализ действащата легална понятийна рамка, като дефиницията по §1, т. 6 от ДР на Закона за администрацията се определя като функционално по-всеобхватна в сравнение със стесненото и казуистично изброяване в чл. 1, ал. 4 ЗОАРАКСД. Проследени са фундаменталните теоретични възгледи на изявени учени административисти. Извършено е детайлно разграничение между контрол за законност, като такъв, който обхваща проверката за съответствие с материалноправните норми и императивните изисквания на чл. 146 АПК (компетентност, спазване на формата, административнопроизводствени правила, съответствие с материалния закон и целта на закона); контрол за правилност (целесъобразност), обемащ проверката дали административният орган е избрал най-рационалното, ефективно и общественополезно решение в пределите на предоставената му оперативна самостоятелност (дискреционна власт). За разлика от проверката за законност, която се извършва и при съдебния надзор, проверката за правилност е възможна единствено за вътрешния административен контрол и извънсъдебните механизми. В § 2 се изгражда цялостна класификационна система за контрол върху администрацията въз основа на критерия „положение на контролиращия субект спрямо проверявания орган“:

- **вътрешен контрол:**

той е определен като едноинстанционен ведомствен контрол, упражняван като административен йерархичен контрол за преглед на актовете едновременно за законност и целесъобразност. Разграничава се контролът върху изпълнително-разпоредителната дейност от контрола върху материално-техническата (спомагателната) дейност на администрацията. Разгледано е правото на отзив на органа по чл. 91 и чл. 156 АПК, както и

специфичният вътрешен взаимен контрол в местното самоуправление (чл. 45 ЗМСМА);

- **външен контрол:**

той се осъществява от субекти извън структурата на проверяваната администрация. Разграничават се:

- институционален специализиран контрол и правораздавателен съдебен надзор (административните съдилища, ВАС и специализираният прокурорски надзор за законност);
- извънсъдебен правозащитен контрол (осъществяван от омбудсмана като квазиконтролен орган);
- обществен контрол (упражняван от гражданите и техните организации, както и от медиите).

В § 3 се аргументира правното положение на извънсъдебния контрол като компенсаторен коректив на съдебното производство. Доказва се, че съдебната защита притежава изначално процесуални ограничения: строг формализъм и абсолютна обвързаност от наличието на пряк и личен правен интерес; лимитирани отменителни основания по чл. 146 АПК (изключващи преценката за морал, социална целесъобразност и качество на управлението); значителни съдебни разноски и бавно двуинстанционно съдопроизводство. Извънсъдебните институти запълват тази празнота чрез бързина, неформалност, безвъзмездност и разширен предметен обхват. В § 4 е представен задълбочен историко-правен и сравнителноправен преглед на еволюцията на контролните механизми в България: от приемането на Търновската конституция и Закона за административното правосъдие от 1912 г., през периода на социалистическото право (1947–1989 г.) с отмяната на съдебния контрол и налагането на съветския модел на „общ надзор“, до

демократичния преход след Конституцията от 1991 г., възстановяването на Върховния административен съд к (1996 г.) и създаването на специализираните 28 административни съдилища (2007 г.). Направено е съпоставяне с френския модел (*recours pour excès de pouvoir*) и германската доктрина за пропорционалността (*Verhältnismäßigkeit*).

ГЛАВА ВТОРА: ПРОКУРОРСКИ НАДЗОР КАТО ФОРМА НА ВЪНШЕН КОНТРОЛ ЗА ЗАКОННОСТ

Втората глава на дисертационния труд е посветена на правната природа, конституционните граници и практическите проблеми на прокурорския надзор върху администрацията. Въвеждащата част и § 1 проследяват същността на прокуратурата и възприемането на термина „прокурорски надзор“. Извършено е съществено доктринално разграничение между термините „контрол“ и „надзор“ в смисъла, както следва:

- надзорният орган е винаги външен за системата на проверявания обект;
- надзорът проверява единствено спазването на законосъобразността (без преценка за правилност);
- надзорният орган не притежава правомощия директно да отменя или изменя административните актове, а единствено може да сезира компетентния съд или по-горестоящия орган;
- надзорът се упражнява винаги последващо спрямо издаването на акта.

Анализирани са конституционните основи по чл. 127, т. 5 и т. 6 от КРБ. Детайлно са разгледани последиците от Решение № 3 от 25.04.2023 г. по к.д. № 18/2022 г. на Конституционния съд, с което е отхвърлено искането на МС за обявяване на противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ (думите

„и действия“, „и ревизии“) и т. 6 („или друго закононарушение“). Споделят се съображенията в изразеното особено мнение за необходимостта от преодоляване на институционалните рефлекси към възпроизвеждане на отречения тоталитарен общ надзор. Отразени са и последиците от Решение № 13/2024 г. на КС и изменението на чл. 136, ал. 3 ЗСВ чрез конституирането на специализирани административни отдели във Върховната касационна прокуратура и окръжните прокуратури. В § 2 се анализират формите на прокурорски надзор съгласно АПК и ЗСВ, които включват иницииране на производство по издаване на административен акт (чл. 24, ал. 1 и чл. 27, ал. 1 АПК); прокурорско предложение за отмяна или изменение по административен ред; прокурорски протест пред административния съд (чл. 16, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 147, ал. 2 от АПК) – разгледани са сроковете по чл. 149, ал. 4 и ал. 5 от АПК; протест срещу подзаконови нормативни актове (чл. 186, ал. 2 АПК), който не е обвързан с преклузивен срок; задължително и факултативно участие по административни дела (чл. 16, ал. 1, т. 2 и т. 3 АПК, производства по чл. 192 от АПК, чл. 10 от ЗОДОВ).

В § 3 се прави критичен анализ на практиката и се идентифицират три основни системни несъответствия:

- **намеса в оперативната самостоятелност на административните органи**: подаване на протести срещу актове на местната власт по целесъобразност (напр. цени на местни такси), което нарушава принципа за разделение на властите (чл. 8 КРБ) и задейства автоматичния суспензивен ефект по чл. 166, ал. 1 АПК, блокирайки значими обществени проекти;
- **институционално бездействие:** липса на надзорните правомощия в обществено чувствителни области (екология, защитени зони,

презастрояване, обществени поръчки) и формално участие по чл. 192 АПК, без реална аргументация;

- **липса на специализация:** практическо смесване на институти от наказателния процес с тези на административното право, водещо до недопустимо оспорване на вътрешнослужебни актове.

В § 4 е използван сравнителноправният модел за представяне на различията между прокуратурата в България и тази във Франция и Германия, където прокурорите действат изключително в наказателната област и нямат общонадзорни функции върху изпълнителната власт. Изведени са преимуществата на тези модели и е обсъдена необходимостта от прецизиране на националната уредба в България.

ГЛАВА ТРЕТА: КОНТРОЛЪТ НА ОМБУДСМАНА ВЪРХУ АДМИНИСТРАЦИЯТА

В трета глава се разглеждат правната същност и правомощията на омбудсмана в качеството му независим правозащитен орган. В § 1 се поставя акцент върху правната уредба и административноправният статус на омбудсмана. Подложени са на критичен анализ законовите изисквания за заемане на длъжността (чл. 9 ЗО), като се посочва неяснотата на критериите „високи морални качества“ и „доказан опит в сферата на правата на човека“. Констатира се негативната практика до 2025 г. нито един национален омбудсман да не получи втори мандат. В § 2 подробно се изследват правните способи за въздействие на омбудсмана по АПК, Закона за омбудсмана и КРБ, каквито са:

- инициатива за започване на производство по издаване на ИАА (чл. 24, ал. 1 от АПК);

- право на предложение за възобновяване на административното производство при съществени закононарушения (чл. 100 във вр. с чл. 99, т. 1 АПК);
- подаване на предложения и сигнали по глава осма от АПК;
- проверки по жалби, отправяне на препоръки и предложения (чл. 19, ал. 1 от ЗО) – подчертава се правният характер на актовете на омбудсмана и задължението на администрацията да ги разгледа в 14-дневен срок (чл. 28 от ЗО) и не е скрепено със санкция;
- функции на национален превантивен механизъм и външен одит по ЗЗЛПСПОИН;
- пряко сезиране на Конституционния съд по чл. 150, ал. 4 от КРБ – анализирано е к.д. № 21/2023 г. (чл. 300, ал. 3 ЗСВ – изпитът за юридическа правоспособност) и к.д. № 15/2025 г. (чл. 174, ал. 9а ЗДвП).

В § 3 се изследват неефективното упражняване на правомощията на омбудсмана в практиката. Констатира се трайно институционална ориентация към нискорискови социално-битови казуси (потребителски спорове, административноправни спорове с мобилни оператори, благотворителни инициативи), за сметка на бездействие и занижен контролен интензитет по въпроси с висока степен на обществен интерес: преустановяване на незаконната сеч и увреждането на горския фонд, влошаването на качеството на атмосферния въздух, кризата с питейно-битовото водоснабдяване, замърсяването на почвите, както и защитата на журналисти срещу неправомерен институционален натиск. Подложен е на анализ правният режим на местния обществен посредник (чл. 21а ЗМСМА), като се обосновава тезата, че бюджетната зависимост от общината и квалифицираното

мнозинство от 2/3 от съветниците компрометират неговата функционалнан независимост и автономия. В § 4 се представя сравнителноправен преглед на института в Австрия (*Volksanwaltschaft* – колегиален тричленен орган), Франция (*Défenseur des droits*) и Румъния (*Avocatul Poporului* – шест специализирани заместници). Детайлно се разглежда фигурата на Европейския омбудсман, Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно достъпа до документи и взаимодействието в рамките на Европейската мрежа на омбудсманите.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА: ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ И ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО

В четвърта глава се обсъждат административноправните характеристики на обществения контрол и се изследват позитивноправните способи за неговото упражняване. Въвеждащата част и § 1 извеждат конституционната основа на обществения контрол от принципа на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 КРБ). Анализират се формите за неговото упражняване, като:

- **достъп до обществена информация (ЗДОИ):**

Анализират се материалноправните предпоставки по чл. 2, ал. 1 ЗДОИ, пасивно легитимираните субекти (чл. 3 и 3а ЗДОИ) и правната природа на отказа като индивидуален административен акт, подлежащ на съдебен контрол. Централно място заема институтът на **„надделяващия обществен интерес“** (§ 1, т. 6 ДР ЗДОИ) и преодоляването на съгласието на третото лице по чл. 31 ЗДОИ. Подлага се на критичен анализ съдебната практика (адм. д. № 410/2025 г. по описа на АССГ и отменителните определения на ВАС от 2025 и 2026 г.), свързана с необосновано спиране на производства за достъп до

обществена информация. Критикува се подзаконовото ограничаване на публичността на Имотния регистър чрез чл. 51 от Правилника за вписванията от 2026 г.;

- **обществени консултации (чл. 18а и чл. 26 ЗНА):**

В дисертационното изследване обществените консултации по чл. 18а и чл. 26 от ЗНА са дефинирани като превантивна форма на обществен контрол в производството по издаване на нормативни актове. Подложена е на критичен анализ практиката на формално прилагане на законовата процедура от страна на административните органи, както и порочната практика за въвеждане на съществени нормативни промени през преходните и заключителните разпоредби на закони с различен предмет на регулиране, с което се заобикалят императивните изисквания за публичност и предварителна оценка на въздействието;

- **производството по предложения и сигнали (глава осма от АПК):**

Те са правен инструмент за гражданско участие без изискване за пряк и личен интерес (чл. 15, ал. 2 АПК). Анализират се особеностите на акта по чл. 123 АПК – непререшаемост, необжалваемост и неприложимост на мълчаливия отказ. Разглежда се защитата на сигнализиращите лица по ЗЗЛПСПОИН (чл. 38 – спиране на репресивни съдебни производства).

В § 2 се изследва правната природа на гражданския контрол. Доказва се, че макар да притежава характеристики на социологическо и политологическо явление, в административното право обществеият контрол представлява съвкупност от субективни публични права и процесуални гаранции. Изследван е проблемът със стратегическите съдебни производства срещу участието на обществеността (SLAPP – дела-шамари) и новата съдебна защита по Глава тридесет и трета „б“ от ГПК (чл. 388с – чл. 388ч ГПК), транспонираща

стандартите на ЕС. Анализира се висящото Тълкувателно дело № 1/2023 г. на ОСГТК на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС относно неимуществените вреди на юридическите лица.

В § 3 се анализира отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) като форма на последващ обществен контрол. Доказва се, че освен обезщетителна функция, присъждането на обезщетения по чл. 1 ЗОДОВ налага имуществена тежест върху бюджета на съответния орган, изпълнявайки санкциониращa и превантивна роля срещу бъдещ административен произвол.

В § 4 се изследва ефективността на обществения контрол и се подлага на критичен анализ практиката на Върховния административен съд по рестриктивно и формалистично тълкуване на изискването за „правен интерес“ по чл. 147, ал. 1 АПК. Разгледани са съдебни актове на ВАС, с които незаконосъобразно е отказан достъп до съд и обществена информация на правозащитна фондация. Обосновава се фундаменталното значение на публичността на съдебните заседания (чл. 121, ал. 3 КРБ, дело „Фазлийски срещу България“ пред ЕСПЧ) и се анализират последиците от незаконосъобразния опит за ограничаване на достъпа на адвокати до съдебни дела в Софийския районен съд през 2024 г.

ГЛАВА ПЕТА: АДМИНИСТРАТИВЕН КОНТРОЛ И ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО: ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ИЗМЕРЕНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАВНАТА РАМКА

В пета глава се прави обобщение на изследваната проблематика, като се очертават границите на административната дискреция и се дават предложения за работещи модели на взаимодействие. Анализирани са пределите на оперативната самостоятелност и принципите на съразмерност (чл. 6 АПК) и

последователност и предвидимост (чл. 13 АПК), защитаващи легитимните правни очаквания. Обосновава се тезата, че съдът дължи контрол дали органът е избрал най-благоприятното за гражданите решение.

В § 1 се предлага концептуално нов модел за междуинституционално взаимодействие, структуриран в следните основни насоки:

- изграждане на единен информационен механизъм за обмен на данни: въвеждане на нормативно задължение за омбудсмана да сезира компетентните специализирани отдели на прокуратурата при констатирани закононарушения, съчетано със съответното задължение за прокуратурата да уведомява за резултатите от извършените проверки;
- уеднаквяване на стандартите за оценка: прецизиране на критериите за законосъобразност (при надзора, осъществяван от прокуратурата) спрямо тези за правилност и добро управление (характерни за омбудсмана);
- институционализиране на съвместен годишен доклад относно състоянието на законността и качеството на административната дейност;
- въвеждане на децентрализиран мрежов модел за контрол по аналогия с механизмите за мониторинг на групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа.

В § 2 се изяснява съотношението между съдебния и извънсъдебния контрол с оглед преодоляване на функционалната им колизия: утвърждаване на изключителната компетентност на съда за отмяна на административните актове; гарантиране на автономията на йерархичния контрол при проверката за целесъобразност; ограничаване на прокурорския надзор до защитата на

обществения интерес, без да се засяга оперативната самостоятелност на административните органи; ефективно използване на функциите на омбудсмана за активиране на правото на отзив по чл. 91 АПК.

В §3 се посочват мерките за преодоляване на институционалната делегитимация чрез премахване на формализма при обществените консултации, засилване на санкциите по ЗДОИ и нормативно разширяване на процесуалната легитимация на организациите на гражданите. В § 4 са систематизирани конкретните законодателни предложения (*de lege ferenda*).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключението са обобщени резултатите от проведеното дисертационно изследване, верифицирани са основната изследователска хипотеза и съпътстващите я подхипотези и са изведени заключителни изводи.

III. Приносни моменти:

1. **Теоретично-концептуални приноси:**
   - **Формулирано е оригинално авторско теоретично определение за правния институт на обществения контрол в административното право и процес:**

„Обществеият контрол върху администрацията е самостоятелен, външен, извънсъдебен и невластнически административноправен институт, изразяващ се в регламентираната възможност на гражданите и техните организации – макар и при липса на властнически контролни правомощия – да осъществяват наблюдение и оценка върху законосъобразността, целесъобразността и прозрачността на актовете, действията и бездействията на органите на изпълнителната власт чрез процесуално установените за това форми на сезиране, участие и достъп (достъп до

обществена информация, предложения, сигнали и обществени консултации), служейки за субсидиарна гаранция за защита на публичния интерес и ограничаване на властовия произвол.“

- **Изградена е цялостна теоретична концепция за тристълбовата система на външния извънсъдебен контрол:**

Направено е изследване на външните извънсъдебни контроли механизми, което анализира прокурорския надзор, контрола на омбудсмана и обществения контрол в тяхната системна взаимна обвързаност като допълващи се гаранции, надграждащи съдебен надзор;

- **прецизиран е понятийният апарат в административноправната доктрина:**

Направено е сравнение между категориите „контрол“ и „надзор“, както и между критериите „законност“ (формална проверка по чл. 146 АПК) и „правилност“ и „целесъобразност“ (в смисъл на преценка в условията на оперативна самостоятелност), съобразено със съвременната концепция за правото на добра администрация;

- **разграничени са пределите на съдебния контрол за законосъобразност и оперативната самостоятелност на административните органи:**

Обосновани са доктриналните граници между съдебната проверка за законосъобразност и оперативната самостоятелност, като е доказана недопустимостта за контрол по целесъобразност от прокурора или съда, освен в изрично предвидените от закона случаи, както и при нарушаване на принципа за съразмерност (чл. 6 АПК).

2. **Научно-аналитични приноси:**

2.1. **критичен анализ на най-новата практика на Конституционния съд:**

Изследвани са материалноправните и процесуални последици от Решение № 3/2023 г. по к.д. № 18/2022 г., Решение № 13/2024 г. по к.д. № 1/2024 г., Решение № 8/2024 г. по к.д. № 21/2023 г. и Определение № 15/2025 г., като са изведени пределите на надзора по чл. 145 ЗСВ и новите измерения на правомощието на омбудсмана по чл. 150, ал. 4 КРБ;

2.2. **сравнителноправно изследване на контролните институти:**

Чрез единна методология са съпоставени българските институти с моделите на Франция, Германия, Австрия, Румъния, Швеция и наднационалния институт на Европейския омбудсман, обосноваващи предимствата на децентрализирания контрол;

2.3. **преосмисляне на правната същност на исковете по ЗОДОВ:**

Отговорността на държавата и общините за вреди надхвърля компенсаторната си функция и действа като специфична форма на последващ обществен контрол с финансово-санкциониращ и превантивен ефект спрямо порочните практики на администрацията;

2.4. **дефиниране на актуалните институционални дефицити:**

Идентифицирани са практическото капсулиране на институцията на омбудсмана в нискорискови социално-битови казуси за сметка на стратегически сектори (екология, чист въздух, воден сектор, свобода на медиите), както и порочните практики по забавяне и спиране на делата по ЗДОИ и опитите за цензура срещу медии и адвокати.

3. Предложения de lege ferenda:

3.1. предложения за изменение и допълнение в Административнопроцесуалния кодекс (АПК):

- Създаване на нова ал. 4 в чл. 16 от АПК:

  „(4) Прокурорът не може да подава протест срещу административни актове, издадени в условията на оперативна самостоятелност, освен при явно несъответствие с принципа на съразмерност по чл. 6.“

- въвеждане на легална дефиниция в Допълнителните разпоредби на АПК на понятието „важен държавен или обществен интерес“ по чл. 16, ал. 1, т. 3 АПК с цел преустановяване на субективната и неограничена преценка на прокуратурата за встъпване по административни дела.
- допълване на чл. 13 от АПК*:* регламентиране на основното положение, че необоснованото отклонение от публично огласена постоянна административна практика съставлява съществено нарушение на процесуалните правила по чл. 146, т. 3 АПК;
- разширяване на процесуалната легитимация по чл. 147, ал. 1 от АПК: нормативно признаване на правен интерес от съдебно оспорване на организации на гражданите срещу административни актове с висок обществен интерес (включително кадрови избори за висши длъжности на прокуратура, съд, следствие и други), когато уставните цели на съответната организация съответстват на засегнатия обществен интерес;
- **предложения за изменения в Закона за съдебната власт (ЗСВ):**

Прецизиране на текста на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ с оглед мотивите на Решение № 3/2023 г. на КС чрез изрично ограничаване на проверките и ревизиите единствено до рамките на конкретно образувана преписка за конкретно закононарушение, изключвайки общите тематични проверки;

- **предложения за изменения в Закона за омбудсмана (ЗО):**

Въвеждане на административнонаказателна отговорност (глоба) за ръководител на административен орган, който в 14-дневния срок по чл. 28 ЗО не предостави мотивиран отговор по препоръка на омбудсмана;

Конституционно закрепване на гаранциите за дейността на омбудсмана – регламентиране на неговата мандатност и непреизбираемост на конституционно ниво;

- **предложения за изменения в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА):**

Необходими промени в нормативната уредба, касателно статута на местния обществен посредник (чл. 21а ЗМСМА) чрез намаляване на изискуемото мнозинство за избор и освобождаване от 2/3 на повече от половината от присъстващите общински съветници и въвеждане на смесено целево финансиране (от републиканския и местния бюджет) за осигуряване на институционална независимост;

- **предложения за усъвършенстване на нормотворческия процес по Закона за нормативните актове:**

Регламентиране, че немотивираното отхвърляне на предложения от проведени обществени консултации в справката по чл. 26, ал. 5 ЗНА съставлява съществено процедурно нарушение, водещо до отмяна на подзаконовия нормативен акт по съдебен ред.

- **модел за институционално взаимодействие:**

Разработване на концепция за междуинституционален протокол за задължителен обмен на информация между специализираните административни отдели на прокуратурата (чл. 136, ал. 3 ЗСВ), омбудсмана и

гражданските организации, съчетан с изготвянето на общ годишен доклад за състоянието на администрацията по модела на GRECO.

СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. **Иванова-Стоянова, Цв.** Предложенията и сигналите на гражданите в Административнопроцесуалния кодекс и някои други форми на обществен контрол. София, 2023 г., Собственост и право, ISSN:1312-9473;
2. **Иванова – Стоянова, Цв.** Злоупотреба с права чрез дела шамари. София, 2025 г. Сборник с доклади от научна конференция на тема „Съвременни предизвикателства и традиции в правото“ 12-13 юни 2025 г. Институт за държавата и правото при Българската академия на науките. с. 300-307. ISBN: 978-954-9583-49-6.
3. **Иванова-Стоянова, Цв**. Институтът на омбудсмана в Република България и в някои държави членки на Европейския съюз. Европейски омбудсман. Европейската мрежа на омбудсманите. София, 2020, Сборник Върховенство на правото – актуални проблеми - доклади от научна конференция, проведена на 9 декември 2020 г., НБУ, с. 312-328 (ISBN 978-619-233-199-3).
4. **Иванова-Стоянова, Цв**. По някои въпроси за индивидуалните и общите административни актове. Сборник с доклади от национална конференция „Правото и бизнесът в съвременното общество“ от 22 октомври 2021 г., с. 291-299 (ISSN 2603-5073).
5. **Иванова-Стоянова, Цв.** Ролята на прокурора в административния процес. Сборник с доклади от XII национална конференция на докторантите в областта на правните науки. ИДП при БАН. София, 2022 г., с. 181-187 (ISSN 2603-3011).

6. **Иванова-Стоянова, Цв.** Контрол за законност и правилност върху актовете и действията на дезинформацията в административното право и други отралси на правото. ИДП при БАН. София, 2023 г., с. 205-214 (ISSN 2603-3011).