

До
Научно жури
при УНСС
гр. София

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Емилия Първанова Панайотова,
научна специалност „Административно право и административен
процес“, Юридически факултет на СУ „Св. Кл. Охридски“, гр. София

Уважаеми членове на научното жури,

Със заповед № 741/16.03.2026 г. на доц. д-р Мария Воденичарова, Заместник ректор на Университет за национално и световно стопанство съм определена за член на научното жури в процедура за присъждане на Антон Николаев Кръстев образователна и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6. Право, научна специалност „Административно право и административен процес“, с дисертационен труд на тема „Производство по издаване на нормативни административни актове“, с научен ръководител проф. д-р Надежда Христова Христова.

I. Данни за кандидата

Ангов Николаев Кръстев е магистър по право на СУ „Св. Кл. Охридски“ от 2000 г. и магистър по Бизнес администрация на УНСС от 2009 г. Има няколко следдипломни квалификации: курс „Практическо нормотворчество“ (Институт по публична администрация и европейска интеграция - 2005 г.),

курс „Административнопроцесуален кодекс“ (Национален център за юридическо образование – 2005 г.), „Ценово регулиране и тарифи“ (Регионална асоциация на енергийните регулатори ERRRA – 2006 г.). От 2020 г. и понастоящем е хонориран преподавател в Техническия университет по „Енергийно право“, а от 2021 г. и до момента е хонориран преподавател в УНСС по дисциплините „Административно право“ и „Административен процес“. В периода 31.08.2000 г. – 03.09.2004 г. е правен съветник/мениджър в частния сектор. От 30.09.2004 г. до 29.06.2006 г. работи в Държавната комисия по енергийно и водно регулиране последователно като младши юрисконсулт, началник отдел „Правно регулиране на топлоснабдяване и водоснабдителни и канализационни услуги“, главен юрисконсулт. От 30.06.2007 г. и до момента е адвокат.

II. Описание на научните трудове на кандидата

Антон Николаев Кръстев е зачислен в задочна докторантура на обучение, докторантска програма „Административно право и административен процес“, професионално направление 3.6. Право към катедра „Публичноправни науки“ при ЮФ на УНСС, считано от 31.03.2021 г. до 31.03.2025 г. Отчислен е с право на защита. Антон Кръстев участва в процедурата, като представя дисертационен труд на тема „Производство по издаване на нормативни административни актове“, 219 страници и следните статии: 1. Добросъвестността като норма и принцип на правно поведение в съвременното право – генезис, развитие, проблеми и перспективи. Сборник от лятно докторантско училище по право на УНСС. ISBN 973-619-232-576-3. 2022; 2. Съвременни тенденции в производството по издаване на нормативни административни актове, 30 години ЮФ на УНСС - приемник на вековна традиция в развитието на правната наука и практика . Издателство на УНСС.

2022. ISBN-13: 978-619-232-651-7; 3. Нарушенията на административнопроизводствените правила по издаване на нормативните административни актове като основание за прогласяване на нищожност или отмяна. Предстои публикация в списание Бизнес и право за 2025 г.

III. Научни приноси

Представеният дисертационен труд е първото самостоятелно и цялостно изследване, посветено на административнопроцесуалният режим на издаването на нормативни административни актове по обща клауза. С оглед предмета на изследването са разгледани и част от специалните производства за издаване на такива актове. Извън обхвата му са детайлният анализ на материалноправната проблематика на нормативния административен акт, както и въпросите на юридическата техника.

Важността на темата се обосновава от значението на нормотворческата дейност като основополагаща за правната система на всяка държава. Работата очертава недостатъци на общия ред за издаване на нормативни административни актове и предлага промени на действащото законодателство за отстраняването им. Актуалността на анализираните проблеми се разкрива и в провокирането на доктринална дискусия относно пълната кодификация на производството в рамките на АПК.

Структурата на дисертационния труд включва увод, четири глави, заключение, библиография, списък на използваните съкращения и на цитираните и/или използвани съдебни актове и решения на Конституционния съд на Република България. Първата глава е посветена на очертаване признаците на нормативния административен акт, с оглед на което са разгледани понятието и видовете правни норми, както и спецификите на други видове административни актове. В глава втора е направена обща

характеристика на производството за издаване на нормативни административни актове, която включва исторически и сравнителноправен преглед на регламентацията на това производство, анализ на националните правни източници и на принципите на производството, на участниците, субектите и страните в него, на доказателствения процес, като са представени и съвременните тенденции в неговото развитие. В трета глава е разгледано производството по обща клауза, а в четвърта - някои специални производства за издаване на нормативни административни актове. Това съдържание на труда позволява изследването да се фокусира върху точно и ясно определен предмет и да отговори на поставените цели и задачи.

В дисертационния труд има множество приноси моменти:

- следва да бъде отбелязан прегледът на историческото развитие на производството по издаване на нормативни административни актове, който спомага за изясняване актуалното състояние на правната уредба и за установяване на необходими промени в нея (с. 75-78);
- внимание заслужава анализът на съотношението между принципите на нормотворчеството, отразени в ЗНА и принципите на изпълнителната дейност по АПК (с. 99-100), установяването на специфичното проявление на принципите на изпълнителната дейност в производството по издаване на нормативни административни актове (с. 103-107), констатираната липса на процесуални правила по практическото приложение на част от принципите, поради което конкретното им проявление в процесуалноправните норми е оставено на теорията и съдебната практика;
- подкрепа заслужава направеното предложение да се уреди статуса на независимите външни експерти, на които може да бъдат възлагани определени дейности в подготвителната фаза на производството (с. 143);

- за преодоляване на констатираната празнота в уредбата на доказателствата и доказателствените средства подкрепя заслужава предложението за въвеждане на специфична уредба на доказателствените средства, приложими в производството за издаване на нормативни административни актове (с. 125);
- приносен момент е предложението *de lege ferenda* да се уредят процесуалните права и задължения на съставителя на нормативен акт, който участва в подготовката на проекта и/или оценката на въздействието, също и в обществените консултации като помощен орган на решаващия орган в производството по приемане на нормативен административен акт (112-113);
- внимание заслужава анализът на основните съвременни тенденции в производството по издаване нормативни административни актове (Глава трета, § 1);
- следва да бъде подкрепено предложението да се въведе изискване за задължителна електронна преписка в производството за издаване на нормативни административни актове (с. 135);
- значим приносен момент е предложението *de lege ferenda* в специалното производство по Закона за биологичното разнообразие по приемане на заповед за обявяване на защитена зона да се включи и провеждане на обществено обсъждане чрез Портала за обществени консултации, както и препоръката да подлежи на обнародване в ДВ допълнението на заповедите със специфични и подробни цели на опазване на защитените зони (с. 189).

Следва да се подчертае, че направеното изброяване няма изчерпателен характер, а цели само да илюстрира способностите на автора за самостоятелни научни изследвания.

Предвид приносите на представения труд несъмнено се налага изводът, че той е с необходимото теоретично и практическо значение за изясняване и усъвършенстване на правната уредба, която е предмет на изследване. Научната стойност на теоретичното изследване се обуславя и от използваните методи при анализа на относимото законодателство. Сред тях се открояват историческият, сравнителноправният и правнологическият методи. За постигнатите резултати на изследването допринасят и задълбочените теоретични познания на автора в областта на административното право и административния процес, детайлното познаване на свързаната с разглежданите въпроси практика на българските съдилища, а също така и на Конституционния съд на Република България.

Представената за рецензиране работа е изготвена самостоятелно, изложението е поднесено по разбираем и достъпен начин. Приносите в научния труд не са взимствани от публикации и изследвания, в които Антон Кръстев 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 „Производство по издаване на нормативни административни актове“. Позоваването на други автори е извършено чрез коректно цитиране по смисъла на Закона за авторското право и сродните му права и чрез библиография.

Авторефератът съдържа всички необходими реквизити. В него е направена обща характеристика на дисертационния труд. Посочени са обектът, предметът и задачите на изследването, използваната методология. Представено е накратко съдържанието на научното съчинение. Самостоятелно място е отделено на основните приносни моменти. Описани са

публикациите, свързани с дисертационния труд. Авторефератът е оформен коректно и съответства на темата и съдържанието на дисертацията.

Антон Кръстев представя за участие в конкурса още три статии. Те са посветени на актуални въпроси, свързани с теоретичните и практически аспекти на темата на дисертационния труд и демонстрират задълбочения му интерес към проблематиката.

IV. Критични бележки и препоръки

1. Работата би спечелила, ако при разграничаването на нормативните от ненормативните вътрешнослужебни актове бе направен анализ, а не само констатация, че когато „с „вътрешнослужебен акт“ се въвеждат общи правни норми, би следвало да се спазят и правилата за издаване на нормативен административен акт“ (с. 56). Такъв анализ би могъл да даде отговор на въпроса за приложимостта на АПК в редица специални производства за издаване на вътрешнослужебни актове, който не се решава еднозначно от съдилищата.

V. Заключение

Считам, че дисертационния труд на тема „Производство по издаване на нормативни административни актове“ е оригинално съчинение с приносен характер, което отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 3 ЗРАСРБ, чл. 27, ал. 2 ППЗРАСРБ и чл. 96, ал. 3 ПУДУНСС. Същевременно то показва, че Антон Николаев Кръстев демонстрира способност да анализира критично сложни правни проблеми и да формулира практически приложими решения.

Поради гореизложеното давам своята положителна оценка на рецензираните дисертационен труд, автореферат, постигнати резултати и приноси и на основание чл. 11, ал. 4 ЗРАСРБ и чл. 105, ал. 1 ПУДУНСС

предлагам на почитаемото научно жури да вземе решение, с което да присъди на Антон Николаев Кръстев образователната и научна степен „доктор“ в научна област 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, специалност „Административно право и административен процес“.

Дата: 17. 04. 2026 г.

Рецензент:

Проф. д-р Емилия Панайотова

**TO
THE SCIENTIFIC JURY
AT UNWE
SOFIA**

R E V I E W

**By Prof. Dr. Emilia Paravanova Panayotova,
Scientific Specialty Administrative Law and Administrative Procedure,
Faculty of Law, Sofia University, St. Clement of Ohrid**

DEAR MEMBERS OF THE SCIENTIFIC JURY,

By virtue of Order No 741/16.03.2026 of Asoc. Prof. Dr. Maria Vodenicharova, Vice-Rector of the University of National and World Economy I have been appointed as a member of the academic jury in the procedure for awarding Anton Nikolaev Krastev the educational and scientific degree of "Doctor" in professional field 3.6. Law, scientific specialty "Administrative Law and Administrative Procedure," with a dissertation entitled "Proceedings for the Issuance of Normative Administrative Acts," under the supervision of Prof. Dr. Nadezhda Hristova Hristova.

I. Information about the Candidate

Anton Nikolaev Krastev holds a Master's degree in Law from Sofia University "St.

Kliment Ohridski" (2000) and a Master's degree in Business Administration from the University of National and World Economy (UNWE) (2009). He has completed several postgraduate qualifications: a course on "Practical Law-Making" (Institute of Public Administration and European Integration – 2005), a course on "Administrative Procedure Code" (National Centre for Legal Education – 2005), and "Price Regulation and Tariffs" (Energy Regulators Regional Association ERRA – 2006). Since 2020, he has been a part-time lecturer in "Energy Law" at the Technical University, and since 2021, he has been a part-time lecturer at UNWE in the subjects "Administrative Law" and "Administrative Procedure." From 31 August 2000 to 3 September 2004, he worked as a legal adviser/manager in the private sector. From 30 September 2004 to 29 June 2006, he worked at the State Energy and Water Regulatory Commission successively as a junior legal counsel, Head of the "Legal Regulation of Heat Supply and Water Supply and Sewerage Services" Department, and senior legal counsel. Since 30 June 2007, he has been practicing as an attorney-at-law.

II. Description of the Candidate's Scientific Works

Anton Nikolaev Krastev was enrolled in a part-time doctoral programme in "Administrative Law and Administrative Procedure," professional field 3.6. Law, at the Department of Public Law Sciences of the Faculty of Law at the University of National and World Economy (UNWE), for the period from 31 March 2021 to 31 March 2025. He has been discharged with the right to defend his dissertation. Anton Krastev participates in the procedure by presenting a dissertation entitled "Proceedings for the Issuance of Normative Administrative Acts" (219 pages) and the following articles: 1. "Good Faith as a Norm and Principle of Legal Conduct in Modern Law – Genesis, Development, Problems and Perspectives." Collection from

the UNWE Summer Doctoral School in Law. ISBN 973-619-232-576-3. 2022; 2. "Contemporary Trends in the Proceedings for the Issuance of Normative Administrative Acts," 30 Years of the Faculty of Law at UNWE – Successor to a Century-Old Tradition in the Development of Legal Science and Practice. UNWE Publishing House. 2022. ISBN-13: 978-619-232-651-7; 3. "Violations of Administrative Procedural Rules in the Issuance of Normative Administrative Acts as Grounds for Declaration of Nullity or Annulment." Publication forthcoming in the journal Business and Law in 2025.

III. Scientific Contributions

The presented dissertation is the first independent and comprehensive study devoted to the administrative procedural regime for the issuance of normative administrative acts under the general clause. Given the subject matter of the research, some special proceedings for the issuance of such acts have also been examined. A detailed analysis of the substantive law issues concerning normative administrative acts, as well as questions of legal drafting technique, fall outside its scope.

The importance of the topic is justified by the significance of law-making activity as fundamental to the legal system of every state. The work identifies shortcomings in the general procedure for issuing normative administrative acts and proposes amendments to the current legislation to address them. The relevance of the analyzed problems is also revealed in the provocation of doctrinal discussion regarding the complete codification of the proceedings within the framework of the Administrative Procedure Code (APC).

The structure of the dissertation includes an introduction, four chapters, a conclusion, a bibliography, a list of abbreviations used, and a list of judicial acts and decisions of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria cited and/or used. The first chapter is devoted to outlining the characteristics of the normative

administrative act, with regard to which the concept and types of legal norms, as well as the specificities of other types of administrative acts, are examined. Chapter two provides a general characterisation of the proceedings for the issuance of normative administrative acts, which includes a historical and comparative law review of the regulation of these proceedings, an analysis of national legal sources and the principles of the proceedings, the participants, subjects and parties therein, and the evidentiary process, while also presenting contemporary trends in its development. Chapter three examines the proceedings under the general clause, and chapter four addresses some special proceedings for the issuance of normative administrative acts. This structure of the work allows the research to focus on a precisely and clearly defined subject matter and to address the stated aims and objectives.

The dissertation contains numerous contributory elements:

The review of the historical development of the proceedings for the issuance of normative administrative acts should be noted, as it helps to clarify the current state of the legal framework and to identify necessary amendments thereto (pp. 75-78);

The analysis of the relationship between the principles of law-making reflected in the Normative Acts Act (ZNA) and the principles of executive activity under the APC deserves attention (pp. 99-100), as does the identification of the specific manifestation of the principles of executive activity in the proceedings for the issuance of normative administrative acts (pp. 103-107), and the finding that there is a lack of procedural rules for the practical application of some of the principles, whereby their specific manifestation in procedural law norms is left to legal theory and judicial practice;

The proposal to regulate the status of independent external experts who may be assigned certain activities in the preparatory phase of the proceedings deserves support (p. 143);

To address the identified gap in the regulation of evidence and means of proof, the proposal to introduce specific regulation of the means of proof applicable in the proceedings for the issuance of normative administrative acts deserves support (p. 125);

A contributory element is the *de lege ferenda* proposal to regulate the procedural rights and obligations of the drafter of a normative act who participates in the preparation of the draft and/or the impact assessment, as well as in public consultations, as an auxiliary body to the decision-making authority in the proceedings for the adoption of a normative administrative act (pp. 112-113);

The analysis of the main contemporary trends in the proceedings for the issuance of normative administrative acts deserves attention (Chapter Three, § 1);

The proposal to introduce a requirement for a mandatory electronic file in the proceedings for the issuance of normative administrative acts should be supported (p. 135);

A significant contributory element is the *de lege ferenda* proposal that in the special proceedings under the Biological Diversity Act for the adoption of an order declaring a protected zone, public consultation through the Public Consultation Portal should also be included, as well as the recommendation that amendments to orders with specific and detailed conservation objectives for protected zones should be published in the State Gazette (p. 189).

It should be emphasized that this enumeration is not exhaustive but aims only to illustrate the author's capacity for independent scientific research.

In view of the contributions of the presented work, the conclusion is undoubtedly warranted that it has the necessary theoretical and practical significance for clarifying and improving the legal framework that is the subject of the research. The scientific value of the theoretical study is also determined by the methods used in the analysis of the relevant legislation. Among them, the historical, comparative law,

and legal-logical methods stand out. The in-depth theoretical knowledge of the author in the field of administrative law and administrative procedure, the detailed knowledge of the practice of Bulgarian courts related to the issues under consideration, as well as of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, also contribute to the results achieved in the research.

The work submitted for review has been prepared independently, and the exposition is presented in a comprehensible and accessible manner. The contributions in the scientific work have not been borrowed from publications and research in which Anton Krastev has not participated. Pursuant to Article 27, paragraph 2 of the Regulations for the Implementation of the Act on the Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria, a declaration of originality of the dissertation "Proceedings for the Issuance of Normative Administrative Acts" has been submitted. References to other authors have been made through correct citation within the meaning of the Copyright and Related Rights Act and through the bibliography.

The abstract contains all the necessary elements. It provides a general characterization of the dissertation. The object, subject matter and objectives of the research, as well as the methodology used, are indicated. The content of the scientific work is briefly presented. A separate section is devoted to the main contributory elements. The publications related to the dissertation are described. The abstract is correctly formatted and corresponds to the topic and content of the dissertation.

Anton Krastev also submits three additional articles for participation in the procedure. They are devoted to current issues related to the theoretical and practical aspects of the dissertation topic and demonstrate his in-depth interest in the subject matter.

IV. Critical remarks and recommendations

The work would have benefited if, when distinguishing normative from non-normative internal administrative acts, an analysis had been conducted rather than merely stating that when "general legal norms are introduced through an 'internal administrative act,' the rules for issuing a normative administrative act should also be observed" (p. 56). Such an analysis could have provided an answer to the question of the applicability of the Administrative Procedure Code (APC) in a number of special proceedings for the issuance of internal administrative acts, which is not resolved uniformly by the courts.

V. Conclusion

I consider that the dissertation on the topic "Proceedings for the Issuance of Normative Administrative Acts" is an original work of a contributory nature, which meets the requirements of Article 6, paragraph 3 of the Act on the Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria (ADASRB), Article 27, paragraph 2 of the Regulations for the Implementation of the Act on the Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria (RIADASRB), and Article 96, paragraph 3 of the Regulations on the Educational Activities of the University of National and World Economy (UNWE). At the same time, it demonstrates that Anton Nikolaev Krastev has the ability to critically analyze complex legal problems and to formulate practically applicable solutions.

For the reasons set out above, I give my positive assessment of the reviewed dissertation, abstract, results achieved and contributions, and pursuant to Article 11, paragraph 4 of the ADASRB and Article 105, paragraph 1 of the Regulations on the

Educational Activities of UNWE, I propose that the esteemed scientific jury adopt a decision awarding Anton Nikolaev Krastev the educational and scientific degree of "Doctor" in scientific field 3. Social, Economic and Legal Sciences, professional field 3.6. Law, specialty "Administrative Law and Administrative Procedure."

Date: 17 April 2026

Reviewer:

Prof. Dr. Emilia Panayotova