

## РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Александър Асенов Воденичаров

на дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен  
„доктор”

в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки  
Професионално направление: 3.6. Право  
докторска програма: „Административно право и административен процес”

с тема: Управление и перспективи за развитие на общинските  
административни услуги.

на Марияна Иванова Анастасова -Тумбакова

Със заповед на ректора на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски” съм определен за член на научното жури в процедурата за защита на дисертационен труд на Марияна Иванова Анастасова-Тумбакова тема „Управление и перспективи за развитие на общинските административни услуги” за придобиване на образователната и научна степен “доктор” в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, Докторска програма: „Административно право и административен процес”. Представеният от докторанта комплект материали на хартиен носител е в съответствие с действащите нормативни актове. Приложени са и екземпляри от свои статии в юридически списания, сборници и доклади от научни конференции.

### **1. Актуалност и предмет на изследването**

Темата на дисертационния труд е особено актуална в научно и приложно отношение. Проблемите, свързани с функционирането на администрацията в съвременните държави притежават интензивно задълбочаване и развитие. Тази ускорена еволюция се обуславя от развоя на новите информационни и комуникационни технологии, както и от увеличената взаимобусловеност и корелативна изменчивост на отделните

компоненти от управлението на изпълнителната дейност. Това налага комплексния характер на изследването и широкия обхват на предмета му. Представеният труд съчетава успешен анализ на теорията, нормативната уредба и съдебната практика, на основата на който се извеждат заключения и предложения *de lege ferenda* с приносен характер.

## 2. Методика на изследването

Избраната методика на изследването позволява постигане на дефинираната цел и получаване на адекватен отговор на поставените задачи. Както подчертава дисертантът в предговора към труда, при написването му са използвани различни научно-изследователски и методологически подходи, които допринасят за задълбоченото анализиране на разглежданите въпроси. Приложени са нормативния, историческия, системния, формално-логическия и дедуктивния подходи, свързани със сравнителноправен анализ. Проучването на международноправните източници по темата е основано на традиционните аналитични прийоми на правните актове. Различните компоненти на разглежданата тематика са изследвани не само от теоретичен аспект, но и във връзка с конкретните хипотези. На тази база са изведени съответните заключения и обобщения.

## 3. Характеристика и оценка на дисертационния труд

Дисертационният труд е представен в структура и обем, които съответстват на нормативните изисквания. Той включва: увод; основна част, която обхваща седем глави, последната от тях е заключение; декларация за оригиналност; списък на използваните източници. Всяка глава включва отделни раздели, подраздели и подточки.

Основното съдържание на труда е 232 страници, като заедно със заглавната страница, съдържанието и списъка с библиографията обемът е 256 стандартни машинописни страници. В около 380 бележки под линия са цитирани множество относими към предмета на дисертационния труд научни изследвания на български и чуждестранни представители на доктрината, нормативни документи и съдебна практика. Отличната езикова подготовка декларация за оригиналност проличава особено при работата с документите, които са анализирани в дисертационния труд.

Представена е изискваната декларация за оригиналност.

Първата глава от дисертацията, както се подразбира от наименованието ѝ, представлява цялостен преглед на правно -

историческото развитие на местното самоуправление и местната администрация в българската държава. Изложението в тази глава е систематизирано и ясно, като авторът демонстрира отлично познаване на източниците по темата.

Във втората глава на труда е проследено развитието на административната реформа в Република България от периода, в който страната ни се подготвяше за присъединяване към Европейския съюз до настоящия момент. Изложен е анализ и оценка на държавната политика в областта, както и на приетите актове, регламентиращи проучваната материя. Приносен момент е задълбоченото изследване на влиянието, което оказва тази реформа върху дейността на общинската администрация. Систематизираният преглед на предприетите мерки в сферата на административното обслужване, като например тези заложи в „Плана за действие с мерки, адресиращи основните проблемни области, възпрепятстващи нарастването на инвестициите“, позволява да се направи оценка на достигнатите резултати от проведената политика за подобряване на общинското административното обслужване с оглед предоставяне на качествени и бързи общински административни услуги.

В Третата глава дисертантът разглежда правната уредба и структурата на съвременната българска администрация, като вследствие на всеобхватния им преглед, са посочени пропуските в българското законодателство, които препятстват ефективното функциониране на българската общинската администрация. Приносен момент в труда е изложението прецизен анализ на основните понятия в областта, а именно: “публична администрация”, “държавна администрация” и “общинска администрация”, както и на различията между тях. Представени са възгледите за тези понятия утвърдени не само в българската доктрина, но и в чуждестранната юридическа литература.

В четвъртата глава на дисертационния труд е разгледан въпросът за управлението на общинските административни услуги, изложени са основните принципи на добро управление в международната и българската правна наука. Разгледани са правните средства, които могат да допринесат за по-ефективно управление на посочените услуги. В отделна подточка на тази глава е представен списък на най-често използваните административни услуги от гражданите и бизнеса в общините София, Пловдив и Бургас, както и схематично изложение на организационната структура на посочените общини.

В глава пета на изложението са обсъдени перспективите за развитие на общинските административни услуги в Република България, в частност въвеждането на е-управление, е-услуги и е-правителство. Приносен момент в труда е обширният преглед на историческото развитие на е-управление в Европейския съюз и тенденциите за развитието му. Правилен е изводът на дисертанта, че голяма част от осъществените промени в българското административно законодателство са резултат от влиянието на правото на Европейския Съюз, която тенденция ще продължава за в бъдеще и налага добро познаване на европейското законодателство и практики в анализираната област.

В глава шеста дисертантът дефинира пропуските в административноправното регулиране на дейността на администрацията (централна и териториална). В систематизиран вид са посочени следните недостатъци в управлението на общинските административни органи и препоръки *de lege ferenda* във връзка с усъвършенстването на правната уредба:

➤ Като съществен проблем в областта на административното обслужване (след приемане на ЗА и ЗДС) дисертантът посочва правилата, свързани със структурирането на администрациите, по-конкретно делението им на общи и специализирани и приемането на устройствените им правилници. Известно е, че дейността по определяне на структурата и щата на общинската администрация се осъществява от общинските съвети. Техните правомощия обаче са ограничени, поради въведените със ЗА правила за структурата на администрациите. Предвид тези практически проблеми се предлага *de lege ferenda* да бъдат въведени изключения в ЗА от правилата за деление на администрациите.

➤ Като съществен пропуск в нормативната уредба, по - специално в ЗМСМА и Изборния кодекс, се посочва липсата на образователен ценз за кметовете на кметства и кметски наместници, който се отразява неблагоприятно върху осъществяваните от тях дейности и в този смисъл е желателно да бъде въведен такъв ценз.

➤ По отношение на професионалната квалификация на служителите в общинските администрации дисертантът счита, че по-голяма част от провежданите обучения на тези служители са формални. Предвид тази констатация е направено предложение да бъде осигурен достъп до съществуващи специализирани електронни информационни системи, които съдържат актуалната нормативна уредба и съдебна практика, който ще

допринесе за реалното повишаване на знанията на персонала в административните органи.

➤ Друго обосновано предложение е всички общински администрации да въведат система за управление на човешките ресурси и ясни правила за повишаване на квалификацията на служителите им. Тези правила следва да стимулират заетите лица в общинската администрация, които изпълняват най-добре функциите си (например чрез въвеждане на поощрения под формата на допълнително финансово възнаграждение).

➤ На следващо място, дисертантът поставя акцент на въпроса за комуникацията между служителите на общинската администрация и гражданите. Посочено е, че към настоящия момент почти всички общински органи са въвели различни средства за обратна връзка с гражданите (например т.нар. “горещи телефони”, възможност за подаване на сигнали чрез електронна поща, мобилни приложения), но според потребителите на административни услуги подаваните сигнали и оплаквания се разглеждат формално. За да се постигне по-голяма прозрачност в дейността на администрацията и по-високо ниво на удовлетвореност на гражданите, дисертантът предлага да бъде въведен по-строг контрол върху дейността по приемане и разглеждане на сигналите, който може да бъде осъществен чрез създаване на специални комисии или отдели, приемане на инструкции и други подходи. В тази насока се препоръчва приемане на правила за отчетност на общинските административни органи, които да бъдат публично оповестявани на гражданите и бизнеса, тъй като това ще повиши доверието към администрацията.

➤ Друга препоръка е за създаване на вътрешна система за контрол върху изпълнението на етичните правила във всяка общинска администрация, която да гарантира, че при допуснати нарушения ще бъдат налагани дисциплинарни наказания на съответните служители. Подкрепям направеното предложение, тъй като в действителност е необходим по-строг контрол върху спазването на етичните правила, който ще дисциплинира служителите в общинската администрация.

➤ Като важен въпрос за модернизацията на общинската администрацията се посочва необходимостта от предприемане на по-активни действия за увеличаване на броя общински административни услуги, предлагани по електронен път. Този извод е напълно правилен, особено предвид изоставането на българската държава в процеса по

електронизация на административните услуги, в сравнение с останалите държави- членки в ЕС.

В представения труд се формулират редица предложения *de lege ferenda*, които намират своята аргументация в изследването и смятам, че дават полезни и целесъобразни насоки за усъвършенстване на съществуващата правна уредба на административното обслужване в Република България.

Като принос на труда мога да посоча обширнияг и задълбочен преглед на съдебната практика на българските съдилища, на относимите нормативни актове и различните понятия и термини, въведени от законодателя в тях.

В заключението на научния труд са представени изводите от проведеното научно изследване, които отразяват правилно достигнатото ниво на развитие на общинските административни органи, резултат от провежданата дългогодишната административна реформа в Република България, както и необходимостта от по-активни действия в определени направления на тази реформа, която не би могла да се приеме за приключила.

#### **4. Лично участие на докторанта в проведеното изследване**

Смятам, че изследването е резултат от личните усилия на Марияна Иванова Анастасова-Тумбакова и формулираните приноси, на които се спрях по-горе, са нейна лична заслуга.

Посочените и приложени публикации са по въпроси, свързани с темата на дисертацията, като в тях няма съавторство. Несъмнено имат научно и приложно значение.

#### **5. Критични бележки и препоръки**

Представеният труд е добре структуриран, отделните аспекти на проблематиката са анализирани задълбочено, дисертантът последователно и аргументирано защитава своите тези. Препоръката, която мога да отправя към автора е при последващо публикуване на труда да включи в съдържанието му изследване на регулаторните режими, една важна част от които са лицензионните режими. С оглед на по-голяма пълнота ще бъде интересно да се проследи как общините възприемат ролята си в администрирането на тези режими.

Бележката не намалява положителната оценка на дисертационния труд.

Препоръчвам на автора да продължи да публикува части от изследването си в авторитетни периодични научни издания – като сп. Правна мисъл, сп. Съвременно право и др.

## **6. Заключение**

Дисертационният труд на Марияна Иванова Анастасова-Тумбакова съдържа **научни и научно-приложни резултати, които представляват принос в науката и отговарят на всички изисквания** на Закона за развитие на академичния състав в Република България, Правилника за прилагане му и нормативните актове на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски”.

Рецензията показва, че докторантът Марияна Иванова Анастасова-Тумбакова притежава **задълбочени теоретични знания и професионални умения по научната специалност „Административно право и административен процес“** като демонстрира качества и умения за самостоятелно провеждане на научно изследване.

Поради гореизложеното, убедено давам своята **положителна оценка** за проведеното изследване, представено в дисертационния труд, автореферата, постигнатите резултати и приноси, и **предлагам на научното жури да присъди образователната и научна степен ‘ДОКТОР’ на Марияна Иванова Анастасова-Тумбакова** в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, научна специалност „Административно право и административен процес”.

10.04.2018 г.

РЕЦЕНЗЕНТ:

(Александър Воденичаров)