

РЕЦЕНЗИЯ

За дисертационния труд на Марияна Иванова Анастасова-Тумбакова

**От доц. д-р Константин Василев Пехливанов, доцент по
Административно право и административен процес в Юридическия
факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“**

Задочен докторант по Област на висше образование 3. Социални,
стопански и правни науки, проф. направление 3.6 Право, докторска
програма „Административно право и административен процес“

**Дисертационен труд: Управление и перспективи за развитие на
общинските административни услуги**

Приемащо структурно звено: Юридически факултет на Пловдивския
университет „Паисий Хилендарски“

Първично звено: Катедра „Публичноправни науки“

Научен ръководител: доц. д-р Богдан Йорданов

Представям настоящата рецензия като член на научното жури,
назначено със заповед Р33-971/01.03.2018 г. на Ректора на ПУ и като
рецензент, определен с Протокол №1 на научното жури.

Дисертационният труд на Марияна Иванова Анастасова-Тумбакова
„Управление и перспективи за развитие на общинските административни
услуги“ съдържа 254 страници и е структуриран в увод и шест глави, като
последната съдържа препоръки за усъвършенстване на правната уредба.

По допустимост на процедурата: комплектът документи,
дисертационният труд и авторефератът са оформени коректно.
Дисертантът има изискуемия от Юридическия факултет на Пловдивския
университет минимум от публикации по темата на дисертацията;
следователно дисертационният труд е допустим до публична защита пред
научно жури.

По научната стойност на дисертационния труд:

1. Уводът твърди актуалност на изследването поради необходимостта да се разкрият факторите, които забавят успешното приключване на административната реформа в Република България на централно и местно ниво, необходимостта да се идентифицират конкретните проблеми в дейността на българската общинска администрация и предлаганите от нея административни услуги и необходимостта да се изследва и анализира системно-структурната характеристика на българската държавната администрация, както централна, така и териториална, в условията на съвременното информационно общество и усложнена международна среда. С това твърдение можем да се съгласим напълно, доколкото административната реформа така и не е приключила напълно, а може да се съди, че няма ясна концепция за ефективността на трансформацията на административните структури на общините. Проблемът се усложнява от това, че всяка общинска администрация (към момента 265 на брой) се контролира от съответния общински съвет и кмета на общината, докато правомощията на централните държавни органи, които биха могли да уеднаквят практиката и да зададат единни критерии, нямат правомощия или поне те са спорни. В този случай правната доктрина може да изиграе полезна роля, като служи като коректор и съветник на общинските администрации. Действително, както посочва авторът, има „липса на всеобхватно изследване на административната реформа в Република България, и по-специално на отражението ѝ върху общинската администрация и предлаганите от нея административни услуги“ (с. 7). Темата може да се оцени като постоянно актуална, доколкото в своята ежедневна практическа дейност администрациите непрекъснато са длъжни да оказват услуги на физическите и юридическите лица, от чиито данъци в крайна сметка те се издържат.

2. Глава I. Исторически преглед на развитието на местното самоуправление и местната администрация в Република България представя и анализира постиженията на правната доктрина в България относно определенията на понятията „централизация“ и „децентрализация“ и тяхното съотношение в изграждането на административния апарат на общинските администрации. Напълно правилно методически работата приема за мото постановлението на Конституционния съд в Решение № 7 от 2000 г. к.д. № 7 от 2000 г., че с издигане на местното самоуправление като *основно конституционно право*, държавата доброволно и съзнателно се отдръпва от специфични функции на управление с цел въпроси от местно значение да могат да се решават от самоуправляващите се общности по-ефикасно и гъвкаво. Но тези „въпроси от местно значение“ в крайна сметка са предимно предоставяне на административни услуги.

Доколкото центърът на тежестта на изследването е върху общинското звено, то дисертацията прави исторически преглед на развитието на общината като основна единица на местното самоуправление, като се започне от Средновековието и се премине през Османското владичество, когато общината, като център на местна самоуправление, все пак остава единствената единица, в която българска администрация има някакви правомощия, докато централните форми на управление са унищожени.

Особено внимание е отделено на местното самоуправление и правната регулация по време на социалистическия режим, продължил почти половин век и оставил форми на управление и разпоредби, които стават база за сегашните. Тук дисертантът е проявил старание и добросъвестно и коректно е издирил и посочил нормативните актове, които действат сравнително неотдавна или дори все още действат – Постановление №12 на Министерския съвет от 1978 г. за подобряване на административното

обслужване на населението и приетата впоследствие Наредба №1 за административното обслужване от същата година, Указ 2472 от 1985 г. за административно-правното обслужване на населението (наредбата и указа бяха отменени едва през 1999 г.), Постановление на Министерския съвет 15 от 1977 г. за въвеждане на системата ЕСГРАОН и др. Старанието на дисертанта е оправдано и намирам за особена ценност това внимание към правната уредба на предходния режим с нейните силни и слаби страни, която напълно заслужава внимание. Така например, Указът определя какво е административно-правна услуга (с.29) и, което е особено интересно, изисква служебно извършване на административни услуги, без лично участие на гражданина. В голяма степен това е, което АПК днес, с друга терминология, нарича „комплексно административно обслужване“.

Необходимото място е отделено на Законът за административно обслужване на физически и юридически лица, отменен от сега действащия АПК.

3. Глава II е съсредоточена изцяло върху реформите в публичния сектор в България от 1990 г. насам, с помощта на програмата PHARE, като първият официален акт в областта е Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България през 1998 г. (РМС 36 от 1998 г.). На следващо място, принос в административното обслужване имат Законът за администрацията (действа и днес) и ЗАОФЮЛ, отменен през 2006 г. от АПК. Дисертантът подходящо е и изследвал и тези актове. Законът за администрацията, например, определя какво е административна услуга (след изменение от 2006 г.). Аз лично намирам несъществено за темата на дисертационния турд анализирането на материята на Закона за държавния служител.

Отделно е анализирана материята, променена след приєсьединяването ни към Европейския съюз и неговите *acquis communautaire* – Базисният

модел за комплексно административно обслужване, приет през 2013 г. и въплъщението му в АПК, чл. 13а, през 2014 г. Отражена е коректно и сега действащата Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020.

4. Глава III описва правната структура на съвременната българска администрация. Ценност представляват анализите на съотношението на понятията „държавна администрация“ и „местна администрация“ и проследяването на теоретичните схващания. Отражена и правната рамка относно административно-териториалното деление и разграничението на чл. 19 ЗА между „централни“ и „териториални“ органи на държавно управление, като вторите включват както общинската администрация, така и областната, която безспорно е единствено държавна и не носи белезите на местно самоуправление.

5. Глава IV Управление на общинските административни услуги е структуроопределяща за дисертацията и отразява принципите за добро управление, следващи от Европейската харта за местно самоуправление и националните правни актове. Подходящо са анализирани видовете управленски структури (линейна, матрична и др.), както и числените параметри на организационната структура (с. 149). Добре е представен емпиричен материал от сравнение на щатовете на общини Пловдив, Бургас и София, както и посочване на предоставяните от тях административни услуги.

6. Глава V е втората структурообразуваща глава и разглежда перспективите пред общинските административни услуги, свързани главно с информационните технологии. Тук са посочени както европейските актове, така и националните актове, свързани с това – Закон за електронното управление, Закон за електронния документ и електронния подпис и др. Отбелязани са и източниците на т.нар. „меко право“ –

последният е Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г.

7. Глава VI съдържа принципните виждания на дисертанта за нуждата от промени в законодателството.

В дисертацията могат да бъдат отбелязани следните силни страни:

- Подробно и внимателно издирване на източниците по материята, отбелязани са дори научни съобщения в юбилейни сборници;
- Внимателна работа с източниците, цитирани са особените мнения и противоречията между тях;
- Отличен емпиричен сравнителен анализ на общински администрации (емпиричният и статистически анализ са рядко явление в юридическата литература);
- Обоснован извод на докторанта, че след като АПК отмени Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, но уреди добре производствата по предложения и сигнали, така трябваше да се постъпи и с отменения ЗАОФЮЛ (с. 67). § 8 АПК, според който „уредените в кодекса производства за издаване на индивидуални административни актове и тяхното обжалване по административен и съдебен ред се прилагат и при извършването на административни услуги, както и при обжалването на отказите за извършването им, освен ако в специален закон е предвидено друго“, на практика не казва нищо, още повече че е неясно защо тази разпоредба се намира в преходните и заключителни разпоредби, което предполага временен характер на разпоредбата.

Към работата могат да бъдат отправени следните препоръки:

- Дисертантът, обръщайки внимание на структурата на общинската администрация и предоставяните услуги, е трябвало да обърне повече внимание на юридическите аспекти, свързани с възможно оспорване на

административни актове, издадени при извършване на административни услуги, в посока дали допуснатите нарушения са особено процесуално основание за оспорване на акта. Така например, чл. 28 АПК предвижда изисквания към дейността по административното обслужване, но според ал. 3 при неизпълнение на тези изисквания законосъобразността на актовете не се поставя под съмнение, а това води само до административнонаказателна отговорност на длъжностните лица. В същото време Глава осемнадесета. Административни нарушения и наказания не предвижда такава отговорност. В дисертационния труд би могла да се обсъди административнонаказателната отговорност като гаранция за задължението на общините да извършват коректно административни услуги. Евентуална наказателна отговорност по чл. 282а НК, пряко отнасящ се до дейността на администрацията по обслужване на лицата, също не е разглеждана.

- Коректно посочвайки Наредбата за административното обслужване (приета с ПМС 246 от 2006 г.) и нейните изисквания, дисертантът не взема отношение по спорния въпрос – може ли подзаконов акт, издаден от Министерския съвет, да е задължителен за общинската администрация? Аналогично, това засяга и Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги (ПМС № 3 от 2017 г.), анализирана от дисертанта. За сравнение, Правилникът за прилагане на Закона за общинската собственост, издаден от Министерския съвет, беше отменен и след това не беше заменен от друг правителствен акт.

- Емпиричният анализ на общинските администрации и техните сравнения би могъл да бъде продължен, като се проучат техните актове за обслужване на граждани и юридически лица – за община Бургас например това са Вътрешните правила за организация на административното обслужване в община Бургас, утвърдени със Заповед 2431/2017 г. на

секретаря на община Бургас, за община Пловдив – аналогичен акт на секретаря на община Пловдив, и двата акта се лесно достъпни в интернет. Отделно тук може да се разсъждава дали секретарят на общината може въобще да издава заповед и дали точно той следва да издаде такъв акт според своите правомощия по чл. 43 ЗМСМА.

- Глави шеста и седма са несъразмерно малки спрямо предходните и биха могли да се обединят или редактират по друг начин.

Направените критични бележки и препоръки не поставят под съмнение качествата на дисертационния труд и той демонстрира научната добросъвестност на дисертанта и възможностите му за самостоятелно научно изследване.

С оглед този извод, предлагам на научното жури да присъди на Марияна Иванова Анастасова-Тумбакова образователната и научна степен „доктор“ по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право (Административно право и административен процес) и аз ще гласувам в този смисъл.

/п/

доц. д-р Константин Пехливанов

08.05.2018 г.

Пловдив