

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Константин Пехливанов, Юридически факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, вътрешен член на научно жури в процедура за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ от Васил Младенов Петров, редовен докторант по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, докторска програма: „Административно право и административен процес“, с научен ръководител доц. д-р Богдан Драгнев Йорданов и представен дисертационен труд с наименование „Конституиране, вътрешна организация и компетентност на общинския съвет“

Представям настоящата рецензия като вътрешен член на научното жури, назначено със Заповед на Ректора на Пловдивския университет № РД-21-1717 от 05.10.2023 г., след като с решение на научното жури по Протокол № 1/05.10.2023 г. съм определен за рецензент в процедурата.

По допустимостта на процедурата: кандидатът за придобиване на ОНС „доктор“ Докторантът е зачислен в редовна докторантура със Заповед на Ректора на ПУ № Р33-537 от 3.02.2020 г. и е отчислен с право на защита със Заповед на Ректора на ПУ № РД-21-580 от 17.03.2023 г. За участие в процедурата по придобиване на ОНС „доктор“ Васил Младенов Петров е представил дисертационен труд с наименование „Конституиране, вътрешна организация и компетентност на общинския съвет“, автореферат на български и английски език, изисквания брой публикации съгласно минималните национални изисквания (три) и други документи. Намирам подадения комплект от документи за коректно попълнен, авторефератът отговаря на изискванията. Процедурата е допустима за разглеждане по същество пред научно жури.

По научната стойност на представения дисертационен труд: дисертационният труд е с обем 196 страници, включително титулна страница, съдържание и списък на използваната литература. Същинският обем на аналитичния текст е 181 страници. Разделен е на увод, четири глави и заключение със систематизиране на приносите.

Докторантът работи в органите на местното самоуправление (администрация на район в гр. Пловдив) и практическият му опит и погледът отвътре в процедурите, следвани от местните органи и проблемите, с които се сблъскват, му е помогнал да напише интересен и практически полезен научен труд.

Изводите ми при рецензия на труда са:

По Глава първа „Понятие за местно самоуправление. Развитие на местното самоуправление в България“ – анализирано е понятието за местно самоуправление като понятие, противопоставено на централното управление. Направено е разграничение между самоуправлението и централизацията. След това е преминало към анализ на понятието „местно самоуправление“ като форма на самоуправлението, с подходящо изложение на теориите, които обосновават неговата същност – обществена и държавната. С умело използване на сравнителноправния метод са анализирани три от основните системи – английска, френска и смесена (пруска). Като следствие от направения анализ се подчертава, че местното самоуправление е белег на демократичност, при който държавата позволява на група хора, живееща на определена територия, самостоятелно и независимо, но на собствена отговорност, да управлява съществена част от обществените дела, предоставени им като компетентност от държавната власт, която може да ограничава самоуправителните тела, само когато това е изрично предвидено в закона и само по законосъобразност.

Проследено е развитието на местното самоуправление в България в различни етапи, като се започне от изворите за славянската задруга, премине се през специфичната роля на българската община през Османското владичество и след това подробно е изследвано развитието на местното самоуправление след приемането на Конституцията на българското княжество (от 1911 г. Конституция на българското царство) и приетите въз основа на нея Закон за градските общини и Закон за селските общини, както и наредбите-законали, приети след преврата през 1934 г. и наложилото се след него извънредно законодателство. Проучено е и законодателството, прието по времето на социализма, след Конституцията на Народна република България от 1947 г.

В Глава първа на дисертационния труд авторът показва дължимото за дисертанта научно старание в проучването на предходната правна база, доколкото има налични източници, и настъпилите промени през годините, което намирам задължително условие за един задълбочен научен труд. Проведеното теоретично различие между понятията „местното самоуправление“ и „деконцентрация“, „децентрализация“, „общинско самоуправление“, „федерация“ и „административната автономия“ говорят за начетеността на автора и умението му да борави с правната теория, като провежда точно теоретични разграничения между понятие със смесен отраслов характер, които в някои аспекти се припокриват.

В Глава втора „Мястото на общинския съвет в действащата правна уредба на местното самоуправление в Република България“ се преминава към анализ на действащото законодателство въз основа на Закона за местното самоуправление и местната администрация, приет въз основа на Конституцията на Република България от 1991 г. Свидетелство за важността, която учредителната власт отдава на този институт е включването на местното самоуправление като част от основните начала (чл. 2, ал. 1). Още от тази разпоредба на действащата конституция могат да се направят някои изводи за правната уредба на местното самоуправление. Алинея 2 на чл. 2 от КРБ, акцентира, че териториалната цялост на Република България е неприкосновена. Следователно, мястото на местното самоуправление е в рамките на единната държава. Държавата има задължението, чрез средства от бюджета и по друг начин да подпомага нормалната дейност на общините (чл. 20 и чл. 141, ал. 5 КРБ). Намирам, че следваше да се обърне повече внимание на подценяваната и като че смятана повече за декларативна норма на чл. 20 от Конституцията. Подходящо внимание е обърнато на Европейската харта на местното самоуправление като акт на Съвета на Европа, който по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията стои над вътрешните ни актове.

Авторът прави уместно въведение в понятието за местното самоуправление по смисъла на действащото право, като го анализира в подробности преди да започне същинското научно изследване, предмет на дисертационния труд – територия, наименование и др., специално и оправдано внимание е обърнато на качеството, което общината придобива по тази конституция – качеството на юридическо лице, без което са невъзможни много от нейните проявления и практическата ѝ дейност.

Аналогично, преди подробния анализ на органите на общината, е направено проучване и въведение относно всички органи, както са определени от Конституцията и закона, като е взето отношение по целесъобразността и идеите, които са формирали правната уредба. Практически ценна е използваната класификация на органите на общината на основни (конституционно установени) и второстепенни, т.е. такива, които не са установени в конституцията. С обща характеристика са представени кметът на общината, кметовете на райони и кметства, кметският заместник, главният архитект на общината, главният архитект на района и специализираните изпълнителни органи на общината. Мога да приема, че общественият посредник не е държавен орган в юридическия смисъл на това понятие, не мога да се съглася с този извод за секретарите

на общини и райони, които по силата на ЗМСМА са натоварени с разнообразни функции, макар че са назначаеми органи.

Изложени са и особеностите, които общинският съвет притежава, като авторът приема, че характеристиките за изпълнителната власт субординация, подчинение и йерархична зависимост са силно стеснени по отношение на общинския съвет, тъй като той олицетворява независимостта на териториалната общност в определени граници. Уместно е подчертано, че общинският съвет не разполага със собствена администрация, а дейността му се подпомага и осигурява от общинската администрация. Мога да се съглася със становището на дисертанта, че разглеждан като изпълнителен орган, общинският съвет има своя отличителна особеност – а именно негова приоритетна задача е осъществяването на местното самоуправление, което следва от правната уредба, която го определя като "орган на местното самоуправление" в чл. 138 от КРБ и чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА.

Силен приносен момент намирам в анализа на взаимодействието между кмета на общината и общинския съвет с четирите основни типа, определени в теорията: "силен кмет - съвет", "слаб кмет - съвет", "съвет - мениджър" и "комисии". Дисертантът приема, че според формата на съотношение на правомощията между общинския съвет и кмета на общината при действащото законодателство е от типа "слаб кмет - съвет", но поддържа, че с натрупаната практика по приложение на закона и неговите изменения през годините по-скоро сочат на един своеобразен *междинен* модел, като изхожда от зависимостта на кмета от мнозинството в общинския съвет, но пък обръща внимание, че той може да бламира съвета по някои въпроси.

Глава трета „Конституиране на общинския съвет. Вътрешна организация“ намирам най-силната и приносната по темата на дисертационния труд. Авторът проследява старателно всички моменти в конституирането на общинския съвет от изборите. Заслужава одобрение задълбочения анализ на отменените редакции на закона уреждащи клетвата и последиците от неполагането на клетва. Мога да се съглася със становището, че е необходимо въвеждане на срок, в който избраните общински съветници да положат клетва, в противен случай да се обявява за избран следващия в съответната листа или при липсата на такъв мястото да остава вакантно. Видно от практиката, следва да се установи и момент, до който може да се подаде оставка, тъй като сега законът формално не забранява и подаване на оставка след изтичане на мандата на общинския съвет, до конституиране на новия. Подходящо внимание е обърнато на

ролята на председателя на общинския съвет и на общинския съветник, доколкото съветът е колективен и колегиален орган.

Подробен и критичен анализ е извършен относно уредбата на предсрочното прекратяване на пълномощията на общинските съветници. Приносни намирам и направените предложения за изменения и допълнения в материалноправните предпоставки за това, както и за уеднаквяване на производството по чл. 30, ал. 6 и по чл. 30, ал. 7 ЗМСМА. Подкрепа заслужава и анализът и предложенията относно чл. 397 от Изборния кодекс.

Силен приносен момент е анализът на правилника на общинския съвет като особен вид нормативен акт в нашето право.. Дисертантът се задълбочава в анализа си до специалното звено по чл. 29а, ал. 3 ЗМСМА (своеобразна администрация на общинския съвет, макар и ненаречена изрично така) и до практиката относно председателския съвет, като е направено подходящото уточнение, че той може да бъде консултативен и помощен орган, доколкото законът не му позволява изрични властнически правомощия.

Глава четвърта „Компетентност на общинския съвет“ е също силна и приносна, като може да бъде подкрепена предложената за целите на изследването работна класификация на правомощията на общинския съвет: правомощия по упражняване на функциите на местното самоуправление; устройствени (организационни) правомощия и други. На анализ е подложена възможността общинските съвети да повдигат пред КС спорове за компетентност между тях и централните изпълнителни органи.

Направено е разграничение между юридическите и неюридическите актове на съвета, уместно е прокарано разграничение между административни и неадминистративни актове от категорията на юридическите. Методологически правилно това е завършено с разграничение между административните актове с действие към частните лица и вътрешнослужебните административни актове, което има значение в практиката на съдилищата при определяне на правния интерес и допустимостта на жалбата.

Практически ценни са наблюденията за спецификите на изискванията за законосъобразност на административните актове (чието неизпълнение по чл. 146 АПК се явява и основание за обжалване) спрямо актовете на общинския съвет (§ 6 на главата).

Изследването включва начините за контрол върху дейността на общинския съвет, включително от кмета на общината, областния управител и др.

Направено е предложение *de lege ferenda* за обществения посредник по чл. 21а от ЗМСМА да се създаде възможността да оспорва подзаконовите нормативни актове на общинския съвет, с които се нарушават правата и свободите на гражданите, което не подкрепям поради моите наблюдения върху дейността на общините, свързани с обществения посредник, отразена в пренебрежимо малкия брой избрани обществени посредници, но е право на автора и моето несъгласие не излиза от рамките на обикновения научен спор.

Критични бележки:

Намирам, че повече внимание заслужаваше да бъде обърнато на правомощията на общинския съвет по отношение на бюджета на общината, иновация на Конституцията от 1991 г., която обаче в първия си вариант не даваше право на общинския съвет да определя размера на местни данъци и такси (в този смисъл РКС № 9/2000, цитирано по друг повод) и промяната, макар и някак половинчата по отношение на определянето размера на местните данъци и такси, която настъпи след приемането на Република България в Европейския съюз. Това направи общинския съвет орган с финансова правосубектност (макар и ограничена) и повиши значението му за установените в пределите на общината и дължащи данъци и такси към нея физически и юридически лица. Същият резултат се постигна с прехвърлянето на патентния данък от категорията на държавните в категорията на местните през 2008 г., своего рода компенсация за премахването на местния пътен данък.

По отношение на спорните понякога взаимоотношения между местен и държавен орган можеше да се обърне внимание както на Решение № 6 от 2009 г. на Конституционния съд по КД № 7/2009, така и на донякъде противоречащото му Определение № 2/2011 по КД № 20/2010, с което се отказа образуване на дело по същество (делото започна по искане именно на Общински съвет на Община Пловдив). Тези бележки обаче отразяват мои субективни виждания, а материята, която трябва да бъде обхваната е голяма и е право на дисертанта да постави свои акценти. Те трябва да се схващат само в контекстна на бъдещо издаване на труда в книга, което препоръчвам.

Голям е обемът на проучената литература, особено старание е положено по изследване на съдебната практика, нейното систематизиране и осмисляне.

Не съм срещнал данни за плагиатство и неправомерно използване на чужди научни приноси.

В заключение, на основание изложеното, убедено давам своята положителна оценка за дисертационния труд на Васил Младенов Петров и поради неговия научен и практически принос предлагам на почитаемото научно жури да му присъди образователна и научна степен „доктор” по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“.

Рецензент

(доц. д-р Константин Пехливанов)

19.12.2023 г.

Пловдив