

РЕЦЕНЗИЯ

от д-р Боян Тодоров Георгиев

доцент по Административно право и административен процес в ЦЮН на
Бургаски свободен университет

на дисертационен труд за присъждане на образователната 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“

Автор: Васил Младенов Петров

Тема: „Конституиране, вътрешна организация и компетентност на общинския съвет“

Научен ръководител: доц. д-р Богдан Драгнев Йорданов – ПУ „Паисий Хилендарски“

1. Общо описание на представените материали

Със Заповед № РД-21-1717/05.10.2023 г. на Ректора на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ съм определен за член на научното жури за осигуряване на процедура за защита на дисертационен труд на тема „Конституиране, вътрешна организация и компетентност на общинския съвет“ за придобиване на образователната 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“.

Автор на дисертационния труд е Васил Младенов Петров – докторант към катедра „Публичноправни науки“ с научен ръководител доц. д-р Богдан Драгнев Йорданов от ПУ „Паисий Хилендарски“.

Васил Младенов Петров е представил комплект материали в съответствие с чл. 36 (1) от Правилника за развитие на академичния състав на ПУ.

Докторантът е приложил три броя публикации в реферирани научни издания.

2. Кратки биографични данни за докторанта

Васил Младенов Петров е юрисконсулт в Общинска администрация Пловдив. Притежава сериозен опит в публичната администрация в сферата на местното самоуправление. Член е на избирателни комисии.

В Юридическия факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ е завършила магистърска степен „Право“. Владее в различни степени руски, немски и английски езици.

3. Актуалност на тематиката и целесъобразност на поставените цели и задачи

Авторът сам определя актуалността на изследването като следствие от съвременните управленски тенденции в България по отношение на развитието на един от основните органи на местното самоуправление - общинския съвет. Неговата дейност е предмет на редица теоретични анализи. Съществува и богата съдебна практика, посветена на приеманите от него актове. Ето защо темата е интересна за теоретиците и практикуващите юристи, което доказва нейната актуалност. Дейността на общинския съвет като орган на местното самоуправление е

свързана с ежедневните потребности на гражданите и организациите, които на моменти изпреварват действащата нормативна уредба. Това налага непрестанното търсене на нови и ефективни правни решения за тяхното задоволяване.

В изследването докторантът си поставя за изпълнение следните задачи:

- да се изясни смисъла на понятието „местно самоуправление“ и неговото развитие в различните исторически периоди на българската държава, като специално внимание е отделено на ролята, която общинският съвет е имал във всеки отделен исторически период;
- да се анализират понятията „община“ и „органи на общината“, за да се открие мястото на общинския съвет в системата на държавните и административните органи;
- да се анализират отношенията на общинския съвет с други административни органи, в т. ч. централни и териториални.

Представената научна продукция показва, че в немалка степен тези задачи са изпълнени.

4. Методика на изследването

Докторантът използва методология на разработване на дисертационния труд чрез набор от изследователски средства, включващи обзор на специализирана научна литература в областта на публичното право - проучване на доклади, статии и научни публикации във връзка с изследваната проблематика; анализ на нормативни документи.

Представеният историкоправен анализ разкрива правната същност на местното самоуправление и мястото, което общинският съвет е имал в различните етапи от историческото развитие на държавно-правната уредба.

Сравнителноправният метод спомага да се открият особеностите в действащия у нас модел на местното самоуправление.

Изследването се базира на релевантното действащо и отменено законодателство, на практиката на Конституционния съд на Република България, на съдебната практика на българските съдилища и най-вече на Върховния административен съд, както и на административната практика, предимно на общинските съвети на най-големите общини – Столична община и община Пловдив.

5. Характеристика и оценка на дисертационния труд

Дисертационният труд е добре структуриран. Спазен е обемът необходим за едно изследване от тази категория. Темата е дисертателна сама по себе си, въпреки, че така формулирана е много обширна и е трудно да се обхване както от теоретична, така и от практическа страна.

В Първа глава авторът разглежда същността на термина „самоуправление“ въз основа на достиженията на българската правна доктрина, като демократична форма на управление, при която „не става дума за бюрократично-йерархична подчиненост на органите на властта на различните равнища, а за относителност – самоуправлението като опозиция на централното управление.“ Направено е разграничение между самоуправлението и централизацията. На анализ са подложени трите основни системи на местно самоуправление – английската, френската и смесената, наричана още пруска. Отделено е внимание на влиянието, което имат върху местното самоуправление правото на Европейския съюз и Европейската харта за местно самоуправление. Местното самоуправление е отграничено от деконцентрацията, децентрализацията, общинското самоуправление, федерацията, държавно-политическата автономия и административната автономия.

Във Втора глава е се изяснява същността на общината като правен субект, в който местното самоуправление се осъществява. Разгледани са характерните белези на общината - територия, население, наименование, символи, юридическото лице община. Извършена е класификация на органите на общината на основни и второстепенни, т. е. такива, които не са установени в конституцията. Представени с обща характеристика са кметът на общината, кметовете на райони и кметства, кметският наместник, главният архитект на общината, главният архитект на района и специализираните изпълнителни органи на общината. Относно секретарите на общини и райони и обществения посредник по чл. 21а от ЗМСМА е прието, че не представляват държавни органи в юридическия смисъл на понятието.

Общинският съвет е разгледан като орган на изпълнителната власт със съответните характерни особености. Той е определен като държавен и административен орган, който упражнява правомощията си въз основа, в изпълнение и в рамките на закона, като неговата дейност има подзаконов, вторичен характер.

Представени са характерните особености на системите за поделение на правомощията и отговорностите между основните органи на общината - кмета и общински съвет - в теорията те се свеждат най-общо до четири основни типа: "силен кмет - съвет", "слаб кмет - съвет", "съвет - мениджър" и "комисии".

В Трета глава на подробен критичен анализ е подложена уредбата на предсрочното прекратяване на пълномощията на общинските съветници. Направени са конкретни предложения за изменения и допълнения в материалноправните предпоставки, както и за унифициране на производството по чл. 30, ал. 6 и по чл. 30, ал. 7 от ЗМСМА с оглед пълноценната закрила на политическите права на гражданите.

Чрез нормативен анализ е изяснено понятието "конституиране на общинския съвет". Посочена е неговата важност предвид обстоятелството, че съгласно чл. 23, ал. 6 от ЗМСМА, общинският съвет продължава да изпълнява своите функции до конституиране на новоизбран общински съвет.

Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет е дефиниран като нормативен административен акт – подзаконов, по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК. Съдържащите се в него административноправни норми са най-вече процесуални, регулиращи производството по приемането на актовете на съвета.

В последната Четвърта глава са разгледани в конспективен порядък различни въпроси като конституиране на общинския съвет; председател на общинския съвет; правният статус на общинските съветници; вътрешната организация на общинския съвет; правилник за организацията и дейността на общинския съвет; председателски съвет; партийни фракции; постоянни и временни комисии и др.

6. Приноси и значимост на разработката за науката и практиката

Един от основните приноси моменти на дисертационния труд е задълбоченият анализ на основните белези на местното самоуправление. Според него, това е проявна форма на народовластие, белег на демократичност, основна форма на децентрализацията на териториален принцип, при която група от хора, живееща на определена територия самостоятелно и независимо - на собствена отговорност, 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. Местното самоуправление освобождава централните държавни органи от местните проблеми и ги улеснява да отделят основно внимание на националните. Общинският съвет като колективен представителен орган, излъчен на свободни избори, има решаващата роля при формирането на политиките на самоуправляващата се единица и е белег

за равнището на демократичност в държавата и реалното наличие на местно самоуправление.

Разгледан е статутът на председателя на общинския съвет, неговите задължения и възнаграждението му. Обосновано е схващането, че предсрочното прекратяване на пълномощията му в хипотезата на чл. 24, ал. 3, т. 2 от ЗМСМА следва да подлежи на съдебен контрол. На подробен критичен анализ е подложена уредбата на предсрочното прекратяване на пълномощията на общинските съветници.

Като приносен момент може да се приеме и това, че на критика е подложена уредбата на конфликт на интереси относно председателя на общинския съвет, тъй като тя допуска отстранен за конфликт на интереси председател да продължи да бъде общински съветник. Всички общински съветници би следвало да отговарят на високи нравствени и етични норми и в дейността си да се ръководят от интересите на гражданите на общината, а не от свои лични. Разпоредбата на чл. 80, ал. 1 от ЗПКОНПИ предвижда, че установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила акт е основание за освобождаване от длъжност, но при настоящото законодателно разрешение, председателят ще продължи да заема публична длъжност на общински съветник.

Не може да се съгласим с изводите на докторанта, че органите на общината са част от системата на единния държавен апарат за властническо въздействие върху обществото. Разсъждения в тази посока на практика сливат в едно държавното управление и местното самоуправление като негова алтернатива.

Основен приносен момент са направените предложения за промени в уредбата на конституирането на общинския съвет и полагаането на клетва от общинските съветници. Аргументирано е становището, че следва да се установи 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.

Приносно значение има и поставянето на въпроса за самостоятелността на общинския съвет във връзка с дадената от закона възможност сам да приема правилник за организацията и дейността си. Анализът на правната същност на този правилник, определящ вътрешната му организация - неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация е от важно значение за разкриване на особеностите на общинския съвет.

Отделно внимание авторът е обърнал на нормативния характер на правилника на общинския съвет, за което могат да се посочат множество аргументи. Той няма персонално определени адресати и съдържа правила за поведение. Обстоятелството, че нормите на правилника визират определен кръг от лица, намиращи се в определени отношения с общинския съвет не му придават характера на индивидуален или общ административен акт. Нормите на правилника "не се интересуват" от това кои лица и колко пъти ще се окажат в положението на нейни адресати. С правилника се уреждат въпроси, свързани с организацията и функционирането на общинския съвет, конкретизиращи по-горни по степен актове, най-вече ЗМСМА. Въпросните обществени отношения са уредени със закон, следователно следва да бъдат конкретизирани с подзаконов нормативен акт. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 76, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), според която общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Ето защо подкрепяме напълно заключението на докторанта, че правилникът за организацията и дейността на общинския съвет е нормативен административен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 АПК, тъй като съдържа административноправни норми, отнася се до неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие.

Интересни са и други изводи, формулирани в дисертациония труд:

- авторът подкрепя доминиращото в доктрината разбиране, че възприетата при действието на ЗМСМА форма на съотношение в правомощията на общинския съвет и кмета на общината е от типа „слаб кмет – съвет“. Натрупаната практика по приложение на закона и неговите изменения през годините по-скоро сочат на един своеобразен, междинен модел;

- анализира и подкрепя възприетото в редица правилници на общински съвети разрешение, подадената оставка от председател на общински съвет, като проява на лична воля, да не се подлага на гласуване, а да поражда действие незабавно от обявяване на изявлението за прекратяване пред общинския съвет;

- представя една различна класификация на правомощията на общинския съвет - правомощия по упражняване на функциите на местното самоуправление; устройствени (организационни) правомощия и други правомощия;

- направено е предложение de lege ferenda за обществения посредник по чл. 21а от ЗМСМА да се създаде възможност да оспорва подзаконовите нормативни актове на общинския съвет, с които се нарушават правата и свободите на гражданите.

7. Преценка на публикациите по дисертационния труд

Заедно с дисертационния труд, Васил Петров предлага за рецензиране и три отделни публикации, представени като доклади на утвърдени научни форуми. Публикациите отговарят на законовите изисквания, като са публикувани в реферирани сборници и носят необходимите точки за получаване на образователна и научна степен „доктор“.

Две от трите публикации са инкорпорирани в различна степен в дисертационния труд, като част от приносните им моменти бяха посочени по-нагоре в рецензията. Поради това, няма да се спираме отново на тях, но ще посочим като препоръка, докторантът за в бъдеще, при участието си на следващи научни форуми, да се насочи и към други актуални теми на местното самоуправление.

Третата публикация – *Промените в ЗАНН от 2020 г. и наредбите на общинските съвети*, разглежда някои от спорните законодателни решения, които бяха предложени в административното наказване с новите разпоредби в ЗАНН. Основно внимание докторантът обръща на административното наказание безвъзмезден труд в полза на обществото, което безкритично приема и счита за перспективно за нашата правна система. Интересен момент в публикацията са разсъжденията на докторанта относно възможността за преюдициален контрол върху законосъобразността на подзаконовите административни актове на общинските съвети при разглеждането на административно-наказателни дела.

8. Препоръки за бъдещо използване на дисертационните приноси и резултати

Част от критичните бележки и препоръки бяха посочени до тук, но формулираме накратко някои от тях:

- дисертацията ще се обогати ако авторът предложи, по-задълбочен теоретичен анализ на явленията, които поставя за разглеждане;

- необходимо е в по-голяма степен да се представя личното виждане на автора, в резултат на което ще се формулират и повече конкретни предложения за разрешаване на разглежданите проблеми.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дисертационният труд в известна степен съдържа научно-приложни и приложни резултати, които представляват принос в науката и отговаря на изискванията на Закона за развитие на академичния състав в Република България, Правилника за прилагане на Закона за развитие на академичния състав в Република България и съответния Правилник на ПУ „Паисий Хилендарски“. Представените материали и дисертационни резултати напълно

съответстват на специфичните изисквания на Юридическия факултет, приети във връзка с Правилника на ПУ за приложение на Закона за развитие на академичния състав в Република България.

Дисертационният труд показва, че докторантът Васил Младенов Петров притежава теоретични знания и професионални умения по докторската програма „Административно право и административен процес“ като демонстрира качества и умения за самостоятелно провеждане на научно изследване.

Не са установени прояви на плагиатство. Използваните източници са коректно цитирани и посочени в литературните справки.

Поради гореизложеното, давам своята положителна оценка за проведеното изследване, представено от рецензираните по-горе дисертационен труд, автореферат, постигнати резултати и приноси, и предлагам на почитаемото научно жури да присъди образователната и научна степен „доктор“ на Васил Младенов Петров по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление, 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“.

20.12. 2023 г.

Рецензент:

Доц. д-р Боян Т. Георгиев