

РЕЦЕНЗИЯ

от д-р Емануил Красимиров Коларов – доцент в Русенския университет „Ангел Кънчев“
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: *Радослав Йорданов Митев*

Тема: „*Местното самоуправление в градовете с районно деление*“

Научен ръководител: *доц. д-р Константин Василев Пехливанов – Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“*

1. Общо описание на представените материали

Със заповед № РД-21-438 от 23.02.2023 г. на ректора на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ съм определен за член на научното жури в процедура за защита на дисертационен труд на тема „Местното самоуправление в градовете с районно деление“ 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“. Автор на дисертационния труд е Радослав Йорданов Митев – докторант в редовна форма на обучение към катедра „Публичноправни науки“ с научен ръководител доц. д-р Константин Пехливанов от Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

Представеният от г-н Митев комплект материали на хартиен и на електронен носител е в съответствие с чл.36 (1) от Правилника за развитие на академичния състав на Пловдивския университет и включва следните документи:

- молба на докторанта от 28.02.2023 г. до ректора на университета за разкриване на процедурата за защита на дисертационния труд;
- автобиография в европейски формат;
- протокол от заседание на катедрения съвет от 15.02.2023 г., относно готовността за откриване на процедурата и предварително обсъждане на дисертационния труд;
- дисертационен труд;
- автореферат – на български и на английски език;
- списък на научните публикации по темата на дисертацията;
- копия на научните публикации;
- декларация за оригиналност и достоверност на приложените документи;
- справка за спазване на минималните национални изисквания.

Докторантът е приложил 3 броя статии. Две от тях са излезли от печат: едната в сп. „Studia iuris“, бр. 2/2022 г. (стр. 99-107), другата – в „Сборник доклади от годишна университетска научна конференция“ на Националния военен университет „Васил Левски“ (стр. 201-210). Третата е представена в пълен текст, придружена е със служебна бележка, подписана от заместник-главния редактор на сп. „Studia iuris“. Статията е подготвена за отпечатване в бр. 1/2023 г.

2. Кратки биографични данни за докторанта

От представените в приложените по процедурата документи данни можем да посочим следното: г-н Радослав Митев завършва средно образование в СУ „Св. Климент Охридски“ – Пловдив, а висше – по специалността „Право“ през 2013 г. в Пловдивския университет. Работи последователно в политическа партийна структура, в общинско предприятие, в общинска администрация, след това към частен съдебен изпълнител, а понастоящем в общинската администрация на Пловдив към район „Централен“ на общината. В обхвата на задълженията му влиза възлагането на обществени поръчки.

От 1 март 2019 г. г-н Митев е зачислен за редовен докторант към Пловдивския университет в докторската програма „Административно право и административен процес“ с научен ръководител доц. д-р Константин Пехливанов. Работата към администрацията в района на община Пловдив повлиява избора на тема на дисертацията. Отчислен е с право на защита от 1 март 2022 г.

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

Проблемът за самоуправлението в съставните административно-териториални единици, доколкото ми е известно, не е поставян като тема на самостоятелно научно изследване. Териториалното деление на Столичната община и на големите градове поставя две равнища на местно самоуправление в съответното населено място. Относителната независимост на кметовете на райони от кметовете на съответната община предполага необходимост от синхрон в управленските подходи и практики. Тези, а и много други съображения, правят темата за местното самоуправление на равнището на район актуална, предизвикателна и комплексна. С тази нелека задача се е заел г-н Митев в представения за оценяване дисертационен труд.

Работата е актуална и предизвикателна с оглед и на практическите задачи, които преследва. Тя трябва да изследва правното положение на района и на кмета на район, включително и неговите правомощия по отделни специални закони. С това се маркират проблеми в правоприлагането, на които авторът се опитва и да намери отговор и разрешение, включително и с предложения за усъвършенстване на законодателството.

4. Познаване на проблема

Авторът показва знания за нормативната уредба, за теоретичните постановки и за практическите реалности на изследвания проблем – местното самоуправление, осъществявано чрез делението на Столичната община и на големите градове на райони, фигурата на кмета на район, неговия правен статут и правомощия. От собствения си опит като служител в общинската администрация и работещ в един от районите в Пловдив г-н Митев маркира и извежда спецификите на района като административно-териториална единица, като съставна административно-териториална единица в съответната община и като ниво на управление – най-близко до гражданите, – което трябва да отговори на специфични обществени нужди.

5. Методика на изследването

Авторът работи с разнообразни подходи и методи на изследване. Преобладава нормативистичният метод, необходим за изясняването на правния статут на района като съставна административно-териториална единица, положението и правомощията на кмета на район като орган на изпълнителната власт и на заместник-кмета на район. Прилагайки този метод, г-н Митев представя правомощията на кмета по специалното административно законодателство – това е важно с оглед постигането на целите на изследването.

В първа глава е приложен историческият подход. Това е важен елемент от изследването, с който трябва да се представят постоянните реформи в българската държавна традиция по отношение на административно-териториалното устройство (по-специално в условията на Третата българска държава). Изследването и представянето на проблема преминава през няколко етапа, маркирани от конституциите на България от 1879, 1948, 1971 и 1991 г. и приеманото в съответствие с тях текущо законодателство.

В последната глава е приложен сравнителноправният подход. Съпоставката на примери от чуждото законодателство, от разнообразни административни системи и концепции за вертикално разпределение на властническите функции в съответните държави трябва да допринесе за анализиране и извеждане на изводи за уредбата на българската управленска система (имайки предвид, напр., че Франция е децентрализирана държава, докато Унгария е централизирана и в по-голяма степен подхожда за сравнение с България).

Тези методи традиционно се прилагат в правните изследвания и допринасят за качеството на научния продукт като дават адекватни отговори на поставените в дисертационния труд задачи.

6. Характеристика и оценка на дисертационния труд

Представеният за рецензиране дисертационен труд на г-н Митев представлява опит за обхващане на комплексната и многообразна правна уредба на статута на районите в големите градове в условията на централизираната система на държавно управление в България. Проблемът за местното самоуправление засяга стабилността и устойчивостта на общинското равнище на управление – гарантирането на административна и финансова свобода при вземането на решения от отговорни пред населението на съответната единица органи и способности за оперативното привеждане в изпълнение на тези решения.

Изследването преминава през няколко етапа, развити в отделните глави на дисертацията.

На първо място, изследва се въпросът за местното самоуправление като правен феномен – правото и реалната възможност на местните общности да решават въпроси от местно значение, за което да носят отговорност както политическа (пред населението, което е избрало представителните и изпълнителните органи на тази общност), така и юридическа. В първа глава е разгледано историческото развитие на административно-териториалното устройство на българската държава в различни етапи на нейното съществуване, като по-ярко се обособяват двата дяла – до Освобождението и през Третата българска държава. Следосвобожденският период е разделен на три части – до 1944 г., между 1944 г. и 1989 г. и след 1991 г. Историческото проследяване на установяването на местно самоуправление и на различни нива на управление както в средновековната българска държава, така и по българските земи през османския период е важно, удачно и ползотворно за научната задача, за да може да се направи извод за общината като основна единица (общност), в която се гради самоуправлението. В тази глава може да се препоръча боравенето с повече исторически извори, особено от последния век на османското владичество и първите години след Освобождението. Може да се направи допълнение, че важни административни центрове в този период са били и други градове, различни от София (стр. 21 и 23). Съществено значение има прегледът на законодателната уредба след Освобождението и установяването на административно-териториалното устройство на България с акцент върху нарастналата необходимост от обособяването на съставни елементи най-напред в столицата (стр. 26, 28-29). Следва да се подкрепи и представянето на динамиката в административно-териториалното деление на страната през втората половина на XX в.

Втора глава поставя акцента на особеното положение на големите градове при административно-териториалното устройство у нас на съвременния етап и учредяването на районни съвети (стр. 43). Представени са функциите и правомощията на районните съвети в различни области на общественото управление – публични финанси, териториално-селищно устройство (стр. 45), културната сфера, комуналните услуги (стр. 47), обществения ред (стр. 48). Интерес представляват

разсъжденията и аргументите на автора относно процедурата за създаване на райони в градовете с население над 100 хиляди жители – и по отношение на изискването за постоянен адрес в съответната община, и по отношение на сроковете за провеждане на процедурата (стр. 55-57). Важен въпрос е повдигнат във връзка с учредяването на районни съвети като колективни органи на управление на района (стр. 59, 62). В отделни раздели са представени статутите на кмета на район (стр. 65-74), на заместник-кмета на район (стр. 64-65). Може да се препоръча повече да бъде анализиран проблемът с несъвместимостта (стр. 76-78), тъй като това е важен аспект от статута на съответния орган на изпълнителната власт. Същото се отнася и до актовете на кметовете на райони и тяхното оспорване. Принос би било разсъждението относно оспорването на тези актове по административен ред. Не можем да подкрепим твърдението на стр. 81, че непроизнасянето на по-горестоящия административен орган в производство по оспорване на административен акт по административен ред е „мълчалив отказ“. Мълчаливият отказ е продукт на друго производство – това по издаване на административен акт; непроизнасянето на по-горестоящия орган в контролната фаза няма същите последици, защото защитата на засегнатите от първоначалния акт права на оспорващия може да се осъществи по друг ред (съдебен). Може да се препоръча доразвиване на прегледа на практиката на съдилищата по оспорване на административни актове на кметове на райони (стр. 83), както и контролните зависимости между кметовете на райони и на общини и контрола спрямо заместник-кметовете на райони (стр. 85). Също може да се доразвие и тезата за гражданския (обществения) контрол върху дейността на кметовете на райони (стр. 87-88).

Силна и приносна част от дисертацията е глава трета, където са разгледани правомощията на кметовете на райони по силата на българското законодателство в областта на местното самоуправление и местната администрация, на териториалното устройство, обществените поръчки (особено последната, изключително актуална тема, в която и самият автор има професионален ангажимент и опит). Принос може да бъде посочен и в раздела, свързан с управлението на общинското имущество като част от правомощията на кмета на район. Изследването преминава на два пласта – законодателна уредба и такава в подзаконовни нормативни актове (наредби на общинските съвети на София, Пловдив и Варна). Тук проличава значението и ролята, която кметовете на райони имат в управлението, като равнище на управление, най-близо до гражданите. В тази връзка трябва да се посочи и предложението на автора за изменение на нормите относно управлението на общинския бюджет и нуждата от предвиждане на самостоятелен бюджет за районите в градовете с районно деление (стр. 125) – предложение, което заслужава внимание.

Четвърта глава акцентира на европейското измерение на регионите. Тя засяга идеята за местно самоуправление според Европейската харта за местното самоуправление, ратифицирана и в сила за нашата страна. Авторът разглежда тук и подхода на Европейския съюз към регионите, с отражение върху статута и дейността на Комитета на регионите. В тази глава е обърнато внимание и на няколко примера на големи градове в други европейски държави.

Заклучението включва отправени от автора предложения за изменение на законодателството, по-съществените от които са делението на райони да обхване задължително и градовете с население над 100 хиляди души и решението за това да се взема от Народното събрание, както и в тях да се обособят районни съвети. Тези предложения могат да бъдат в предмета на дискусията по отношение на усъвършенстването на администрацията у нас.

7. Приноси и значимост на разработката за науката и практиката

Приносите на оценявания дисертационен труд биха могли да бъдат обобщени в следните по-соки:

- Представен е исторически преглед на административно-териториалното устройство в България с акцент върху мястото на районите и ролята на кметовете на райони;
- Представен е правният статут на кмета на район и е дискутирано положението на заместник-кмета на район;

- Направен е анализ на правомощията на кметовете на райони по специално административно законодателство;
- Направена е съпоставка с примери на големи градове в други европейски страни и опит да се постави районът като съставна административно-териториална единица в наднационалната европейска концепция за местно самоуправление.
- Направени са редица предложения за усъвършенстване на законодателството в областта на изследвания проблем, които заслужават внимание.

Посоченото може да има значение за бъдещи изследвания на поставения проблем, както и на въпросите на местното самоуправление и местната администрация. Може да послужи и като основа на дискусия за бъдещи изменения в уредбата на административно-териториалното устройство на Република България. Това може да се отрази на качеството на управлението.

8. Преценка на публикациите по дисертационния труд

В настоящата процедура кандидатът представя три публикации, свързани с темата на дисертационния труд. И трите са предадени в пълен текст. Две от тях са публикувани в сп. „Studia iuris“, издание на Пловдивския университет.

В статията „Развитие на административно-териториалното устройство на България след Освобождението“, публикувана в сп. „Studia iuris“, бр. 1/2022 (стр. 99-107). Изследването е разпределено в три параграфа, съответстващи на трите етапа в правната уредба на това устройство – периодите между 1879 и 1944 г., между 1944 и 1989 г., както и след 1991 г. Последователно и в хронологичен ред са проследени конституционните и законодателни основи и изменения.

Статията „Правен статут и правомощия на кмета на район“ е публикувана в Сборник с доклади от годишната университетска научна конференция на Националния военен университет „Васил Левски“ – Велико Търново, т. II/2022 (стр. 201-210). В нея са разгледани правните фигури на кмета на район и на заместник-кмета на район. Коментирани са и правилата на Изборния кодекс за избиране на тези органи на управление на района.

Третият приложен материал е статията „Избор на кмет на район. Условия за избираемост и несъвместимост“, която е приета за печат в сп. „Studia iuris“, бр. 1/2023. Тя има информативен и оценъчен характер по отношение на нормативната уредба и необходимостта от нейното прецизиране.

9. Лично участие на докторанта

От представените по настоящата процедура научни материали и документи, включително декларация за оригиналност, личи личното участие на докторанта в подготвянето на дисертационния труд и на публикуваните статии.

10. Автореферат

В автореферата преобладават дълги цитати от източници, които са обсъдени в дисертацията. С това се намалява информативността и яснотата на автореферата относно структурата и съдържанието на дисертационния труд и идеите на автора.

В последната глава от представянето на дисертацията (§3, стр. 29) няма точно съдържание на съответния параграф от самия труд. Говори се за постоянно действащ орган, но не е посочен кой е този орган.

Систематизираните предложения за изменение на законодателството са добра основа за откриването на обществена дискусия за статута на районите в столицата и в големите градове. Тези идеи са предизвикателни и могат да бъдат обсъдени в широк кръг с участието на всички заинтересовани субекти (политически, административни, граждански) и да бъдат преценени с оглед ефективността и оценката на въздействието върху административния капацитет в управлението на общините.

11. Критични забележки и препоръки

Нужна е повече прецизност на лексиката – „разписани“ (трябва да е „уредени“, стр. 80, 153), „районен кмет“ (трябва да е „кмет на район“), „рамките на съответния район, за който е избран“ (по-точно „териториална компетентност на кмета на район“), „приемане на Договора от Лисабон“ (стр. 154).

Изключително лаконично маркирани са методите на изследване във въведението (§3 стр. 9).

При представяне на практическата полза от изследването (§ 4, стр. 10) може да се продължи с анализиране на това, доколко би било полезно въвеждането на райони, районни съвети и кметове на райони в градове с население по-малко от 300 хиляди души. Т.е. по-нататък в работата да има оценка на ефекта на една такава законодателна промяна – доколко приближаването още до населението (напр. в един град със 100 хиляди души) би било обосновано като разход на публичен ресурс (бюджет, имущество, администрация).

Струва ми се погрешен подходът към изследването на статута на кмета на район чрез концепцията за регионализация в Европейския съюз, тъй като тя има предвид обособяването и засилването на междинното ниво на управление (между държавното и общинското), докато идеята на създаването на фигурата на кмета на район (и делението на големите градове на райони) има предвид формирането на ниво, възможно най-близко до гражданите, по-близко дори и от общината. Създаването на райони в общините с по-многобройно население не е регионализиране, а въвеждане на условия за по-ефективно осъществяване на местното самоуправление.

Въпросът за регионализацията в редица европейски държави (изброени в дисертацията на стр. 139) далеч не е от „последните години“. Този процес протича от няколко десетилетия (дори столетия) и се провежда по различен начин в отделните страни – Германия, Австрия и Белгия са федеративно устроени, докато Испания и Италия – регионализирани.

На стр. 151-154 при представянето на Комитета на регионите като представителство на регионалните и местни власти на равнището на Европейския съюз липсва анализ на възможностите пред местните власти, в които, според нашата система, са включени районите като единици и кметовете на райони като органи на изпълнителната власт в района – те отговарят на изискванията за представителство в Комитета на регионите. Може ли този орган на ЕС да допринесе за постигане на целите на все по-близкото до гражданите управление чрез реализирането на управлението посредством районите в България?

Последната глава представлява самостоятелна тема на изследване и не подхожда на концепцията на дисертацията. Може да бъдат поставени въпросите: защо са избрани именно тези столици; защо само столици, а не и други големи градове, с което да бъде направено сравнение и с делението на райони на големите градове у нас. Докато представянето на примера с Гърция е доста по-информативно и става ясно кои функции се осъществяват от вътрешните (съставните) административно-териториални единици на столицата, то представянето на унгарския пример е доста лаконично. Сравнителноправното изследване би помогнало много, за да се формулират идеи за усъвършенстване на българската система на местно самоуправление. Това е самостоятелен научен подход. Може да бъде приложен в по-нататъшни изследвания, ако авторът се ориентира и към научната дейност.

Отделните глави не завършват с обобщение, в което да са представени резултатите от извършените проучвания в тях.

12. Лични впечатления

От представените материали по настоящата процедура и поднесената в дисертационния труд информация, може да се заключи, че кандидатът г-н Радослав Митев има ясна и с научна методология подредба на мисълта и на творческата си дейност. Текстът е представен ясно, граматически и технически коректно.

13. Препоръки за бъдещо използване на дисертационните приноси и резултати

Темата несъмнено представлява оригинално и предизвикателно поднасяне на материята за мястото и ролята на кмета на район и на управлението на района в системата на съвременното общество и държава. Може да бъде препоръчано издаването на дисертацията, като се отразят – разбира се, съобразно вижданията на автора – направените от настоящото научно жури бележки по нея. Тя би послужила за по-широка обществена и научна дискусия върху направените предложения за усъвършенстване на законодателството.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представеният от г-н Радослав Митев дисертационен труд **съдържа научни и приложни резултати, които представляват оригинален принос в науката и отговарят на всички** изисквания на Закона за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), Правилника за прилагане на ЗРАСРБ и Правилника за развитие на академичния състав на ПУ „Паисий Хилендарски“.

Дисертационният труд, както и другите приложени научни материали в процедурата показват, че докторантът Радослав Митев **притежава** задълбочени теоретични знания и професионални умения по научна специалност „Административно право и административен процес“ като демонстрира качества и умения за самостоятелно провеждане на научно изследване, с което отговаря на изискванията на закона за придобиване на образователната и научна степен „доктор“.

На основата на изложените по-горе съображения и на основание чл. 10, ал. 1 ЗРАСРБ вр. чл. 6, ал. 3 от същия закон, както и чл. 38, ал. 1 Правилника за развитието на академичния състав на Пловдивския университет, 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 г-н Радослав Йорданов Митев в област на висше образование 3. „Социални, стопански и правни науки“, професионално направление 3.6 „Право“, докторска програма „Административно право и административен процес“.

09.05.2023 г.

Рецензент:

(подпис)

/доц. д-р Емануил Коларов/

(ак. дл., н. ст., име, фамилия)