

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Константин Василев Пехливанов

Юридически факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“

Относно представен дисертационен труд с наименование “Правомощия и актове на общинския съвет при осъществяване на местното самоуправление”, автор Диан Стоянов Дунев, за получаване 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”, с научен ръководител проф. д-р Богдан Йорданов, приемащо звено Юридически факултет на ПУ “Паисий Хилендарски”, първично звено Катедра „Публичноправни науки“

Представям настоящата рецензия в качеството ми на член на научното жури, назначено със Заповед № РД 22-1671 от 16.07.2025 г. на Ректора на ПУ, след като с решение на научното жури, Протокол № 1, ми беше възложено да изготвя рецензия.

Представен е пълен комплект документи, авторефератът е изготвен коректно и отразява структурата на дисертационния труд и получените резултати. Докторантът е постигнал минималните национални изисквания и процедурата е допустима до разглеждане по същество пред научното жури.

Изводите ми по същество са:

Общинският съвет е измежду тези държавни органи (в случая и орган на местното самоуправление), по чиято правна природа още се водят спорове. Органът участва в толкова много правоотношения от най-различен характер, ролята му е предвидена от многобройни разпоредби в законодателството, по неговите правомощия са направени най-различни изводи в съдебната практика. Дисертационният труд е актуален и приносен. Приносите му ще разгледам по съответните глави.

Дисертационният труд е в общ обем от 207 страници. Разделен е на увод, списъчна използваните съкращения, три глави, разделени на параграфи, заключение и списък на използваната библиография. Същинският аналитичен текст на трите глави е 180

страници. В библиографията са цитирани 78 заглавия, от които 75 монографични труда на български език, 1 на руски (френски автор, превод), 2 национални стратегии.

Уводът определя мащаба на дисертационното изследване, като стъпва на конституционните основи на местното самоуправление, тенденцията към децентрализация в световен мащаб, прави се опит за обосноваване на съществуването на отрасъл „общинско право“. Обръща се внимание на приложимото международно право (преди всичко Европейската харта за местно самоуправление на Съвета на Европа).

Глава първа, озаглавена „Общинският съвет като орган на местното самоуправление“ анализира съотношението на процесите на централизация и децентрализация и определя местното самоуправление като точка на баланса между двете начала. Анализират се понятията „децентрализация“ и „деконцентрация“ с нюансите на двете понятия, доколкото те, имайки общи черти, не означават едно и също. Разгледани са, макар и странично от гледна точка на темата, проявите на тези начала във федералните държави. Изследвани са стратегиите за децентрализация, които имат основно политически и програмен характер, но от тях следват юридически промени. Мога да подкрепя общия извод, че „степената на децентрализация отговаря на степента на социално-икономическото развитие на една страна и е отражение на степента на демократизация, националната специфика, традициите и зрелостта на гражданското общество“.

Направен е сериозен анализ на Европейската харта за местното самоуправление, която се разглежда от автора като основен акт, който залага основите на самостоятелността на местните органи и техните правомощия, с който нашето вътрешно законодателство е длъжно да се съобразява. Имам резерви по отношение на поддържания от автора извод „Съвсем точно е и схващането, че местното самоуправление може да се разгледа и като реализация на общинска публична власт“, доколкото поддържам, че в единна държава „властта“ на местните органи има произведен характер и произтича от определените от държавния център правомощия, като авторът сам обяснява спора в доктрината и цитира съдебна практика, относима по въпроса. Проведен е анализ на понятието „делегиране“ и е достигнат до правилния извод, че то не е приложимо към правомощията на местните органи, поддържа се виждането на автора, че „...самоуправлението е гаранция за автономност и независимост“. Отбелязвам научната добросъвестност на автора, който подробно излага различните виждания по този спор с препратки към доктринерните източници. Приносно е изследването за

конституционноустановен принцип в държавното устройство, залегнал още в Конституцията на Княжество България. Поддържам и подхода на автора характеристиките на местното самоуправление да се извлекат чрез практически подход от постиженията на съдебната практика. Добро е разграничението между понятията „местно самоуправление“ с конституционно установен титуляр общинския съвет и „местно управление“.

Теоретично приносно е разграничението между понятието „местно самоуправление“ и сродни понятия като деконцентрация, децентрализация, регионално управление, които са сродни, но имат своите видови разлики.

Проведен е исторически преглед на развитието на местното самоуправление по налични данни от древността; историческият преглед преминава на нормативна основа след възстановяването на Третата българска държава, като се започне от нормите, приети от Временното руско управление. Законодателството, прието след Търновската конституция (справедливо се сочи, че слабост на тази конституция е липсата на уредба на органите, определянето на персоналния им състав и отношенията с държавните органи) е подложено на систематично изброяване и анализ. Отдадено е място и е анализирано законодателството на социалистическия режим като е отбелязано тяхното подчинено положение, изразено главно в липсата на право на самостоятелен бюджет и подчиненост спрямо централните държавни органи.

След историческия увод се преминава към детайлен анализ на нормативната уредба на сегашното местно самоуправление след Конституцията от 1991 г. Приносен намирам анализа на Европейската харта за местното самоуправление, която намирам като цяло подценяван у нас акт.

Проведен е анализ на административно-териториалното устройство като предпоставка и териториален предел на местното самоуправление. Авторът добросъвестно описва теориите относно минимално изискуемите елементи на общината и анализира последователно всеки от тях. Използвани са примери от реалната юридическа и административна практика на общините.

Особено високо оценявам § 3.2 Правосубектност на общината. Това правилно е изтъкнато като преломен момент в нашето право с оглед разпоредбата на сега действащата Конституция, че тя е юридическо лице (чл. 136, ал. 3), като е направен

анализ и на възгледите в теорията по въпроса. Добро продължение на анализа е следващият параграф относно общинската собственост.

Приносно е изследването за прякото участие на гражданите в местното самоуправление (§ 3.2.3) и ограниченията, предвидени в това отношение. В § 4 са изследвани вижданията за правната същност на общинския съвет, като отново щателно е издирена и осмислена литературата с относими мнения и е изложен авторовият възглед. Анализът на общинския съвет като начин на конституиране, вътрешна организация и процедури за вземане на решения е юридически коректен. Също така са точни наблюденията за контрола, извършван от държавния орган (в тесен смисъл) – областния управител. Оценявам положително и анализа на правомощията спрямо кмета на община, които ми се струват подценявани в нашата литература.

Глава втора, озаглавена „Правомощия на общинския съвет при осъществяване на местното самоуправление“ започва с базово и добросъвестно теоретично изследване на понятията „компетентност“ и „правомощия“, които залагат фундамента за по-нататъшното научно-практическо изследване. След научния анализ са дадени интересни и поучителни примери за реални правомощия на общинския съвет, разпръснати по отделни закони (ЗУТ, ЗДвП и др), които показват реалното многообразие на неговите функции. Поддържам извода, който дисертантът е приел, че целта на законодателя е била с тази разпоредба да се определи същността и обхвата на местното самоуправление, но на практика с тази разпоредба са очертани функциите и компетентността на общинския съвет, в качеството му на орган на местното самоуправление.

Добро е систематичното разделение на функциите на общинския съвет в § 2 на главата с оглед целта на дисертационното изследване. Авторът последователно ги класифицира и илюстрира с примери от специални закони и съдебната практика. Отново, видно от § 2.2, първо той е проучил и осмислил постиженията на правната теория.

Оценявам високо анализа на организационните правомощия на общинския съвет (с. 96 и сл.) и анализа на комисиите на съвета, подкрепен от реални примери. Приносен е и анализът на актовете с вътрешноорганизационен характер, които не подлежат на съдебно обжалване, както и самостоятелните актове на председателя на общинския съвет. Анализирани са и типичните нарушения, които се допускат на практика.

Много силна страна на дисертацията е анализът на правомощията на общинския съвет в областта на финансите и управлението на имуществото на общината, при бъдещо издаване на труда тази част заслужава по-сериозно развитие. Приносно е анализирането на тенденциите на държавните бюджети по отношение на субсидиите за общините. Обърнато е внимание на като цяло подценявания Закон за общинския дълг.

Много подробна и с подчертан практически принос е разделът за териториално-устройственото планиране и правомощията на общинския съвет в това отношение. Точен е анализът на плана за интегрирано развитие на общината.

Административно-културни правомощия на общинския съвет е оригинален възглед, а те съставляват определено важна част от правомощията на общинския съвет.

Приносно намирам изследването на решенията за участие на общината в сдружения на местни власти в страната и в чужбина, както и в други юридически лица с нестопанска цел и определяне на представителите на общината в тях.

Анализът на всяко от правомощията на общинския съвет е подкрепен и илюстриран със съдебна практика.

Глава трета, именувана „Актове на общинския съвет, издавани в процеса на осъществяване на местното самоуправление. Контрол върху актовете на общинския съвет“ намирам най-силна от гледна точка на юридическия анализ. Направена е характеристика на всички възможни актове, които издават общинските съвети, като отново щателно е изследвана теоретичната база и наличните източници.

Точен е анализът на контрола, осъществяван от областния управител (т.е. териториален държавен орган), който може да извършва и служебен контрол без сезиране.

Приносна е частта в § 3.3.2 и следващата относно правомощията на кмета на общината.

Силни страни на труда са: 1. многостранното разглеждане на изследвания проблем и стремежът да се обхванат и систематизират всички правомощия на общинския съвет, 2. щателното проучване на постиженията на доктрината и 3. проучването на голям обем съдебна практика, която илюстрира тезите на автора.

Препоръки:

1. намирам, че можеше дисертантът да разгледа по-подробно отмененото законодателство, за да подкрепи пълнотата на научното изследване. Можеше да се изследва въпросът например, допустимо ли е държавни органи да влияят на общинската собственост, като в периода 1996 - 2005 имаше Правилник за прилагане на Закона за общинската собственост, приет с ПМС № 235/1996, отм. ПМС № 35/2025 г. Правилна ли беше отмяната на ППЗОС, а извън този въпрос – добра ли беше правната уредба и може ли нещо да се почерпи от нея? Законът за публичните финанси (в относимата част) превъзхожда ли отменения специализиран Закон за общинските бюджети?

Страничен въпрос е, но можеше да се разсъждава дали редуцирането на числеността на общинския съвет, предвидено с § 19 от преходните и заключителни разпоредби на Изборния кодекс от 2011 г., обявено за противоконституционно с РКС № 4/2011 по к.д. № 4/2011 би било оправдано от гледна точка на динамиката на процеса на вземане на решения в общинския съвет.

Бележките ми не оспорват ценността на дисертационния труд и само предлагат да дисертанта насоки за разсъждения в случай, че реши да развие и публикува труда, което му препоръчвам.

Не съм установил данни за плагиатство и използване на чужди научни приноси по нерегламентиран от закона начин.

С оглед изложеното, намирам, че с качествата на представения дисертационен труд с наименование “Правомощия и актове на общинския съвет при осъществяване на местното самоуправление” авторът Диан Стоянов Дунев заслужава 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”

Рецензент

(доц. д-р Константин Пехливанов)

11.09.2025

Пловдив