

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: Диан Стоянов Дунев

Тема: „Правомощия и актове на Общинския съвет при осъществяване на местното самоуправление“

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

1. Общо описание на представените материали

Със Заповед № РД-22-1671-16.07.2025 г. на Ректора на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ съм определен за член на научното жури в процедура за защита на дисертационен труд на тема „Правомощия и актове на Общинския съвет при осъществяване на местното самоуправление“ 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 Диан Стоянов Дунев - докторант към катедра „Публичноправни науки“ с научен ръководител проф. д-р Богдан Драгнев Йорданов от ПУ „Паисий Хилендарски“. Представеният от Диан Стоянов Дунев комплект материали е в съответствие с Правилника за развитие на академичния състав на ПУ.

Докторантът е приложил три броя публикации в реферирани научни издания.

2. Кратки биографични данни за докторанта

Диан Стоянов Дунев е дългогодишен адвокат в Адвокатска колегия - Бургас. Притежава сериозен опит в осъществяване на процесуално представителство пред съд по дела на общински съвет, включително и изготвяне на докладни записки, проекти на подзаконови нормативни актове и други. Член е на Съюза на юристите в Република България.

Висше образование е придобил в Бургаски Свободен Университет - специалност „Право“. Бил е „Асистент“ по дисциплините „Административно право“; „Трудово и осигурително право“; „Основи на правото“; „Социално законодателство и социална защита“ в Университет проф. д-р „Асен Златаров“ гр. Бургас.

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

Авторът сам определя актуалността на изследването като следствие от съвременните тенденции към децентрализация, фискална автономия на общинските съвети и възможност за прякото и косвено гражданско участие в контекста на европейските политики и доброто местно самоуправление и управление. Това поражда потребности от научни изследвания с оглед

изясняване и отграничаване на тези въпроси, както и предоставяне на обективна информация за по-нататъшни действия в хода на реформата на нашата администрация.

Мотивите за избор на тема са продиктувани от обстоятелството, че в наши дни се е достигнало до по-високо ниво на взаимоотношения между държавата и местната общност. Децентрализацията дава правото на гражданите директно да участват в управлението на държавата и самостоятелно да градят основите на своето по-добро съществуване на територията, която обитават.

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 местното самоуправление и местната администрация - проучване на доклади, статии и научни публикации във връзка с изследваната проблематика; анализ на нормативни документи, регламентиращи правомощията и актовете на общинските съвети; критика на съдебната практика; систематизиране на данни, анализ, синтез, формулиране на изводи и обобщения.

Прави впечатление, че в труда е заложено на събирането на голяма по обем информация, което дава поле за разнородни анализи, както и за представяне на повече собствени идеи, изводи и предложения *de lege ferenda*.

Методологията на изследването е насочена по-скоро към стремеж за по-пълнен информационен обзор на проблемите, поставени в темата на дисертацията. Наблюдава се известен дисбаланс между практически и теоретични изводи, което може да се обясни с практическия уклон, характерен за докторанта като действащ адвокат в материята.

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. Издирен и приложен е сериозен списък от заглавия в съответната област.

Научният труд е фокусиран върху правомощията на общинския съвет, които са свързани с осъществяването на местното самоуправление. Извеждането и анализирането на всички разгледани правомощия се основава на базата на подробно проучване на сега действащото законодателство, както и на отменено; на актуалната съдебната практика на Конституционния съд, на Върховния административен съд и на административните съдилища; на актовете на общинските съвети на община Бургас, Столична община и община Пловдив и на създадените разработки в областта на местното самоуправление.

Първа глава е посветена на историческото развитие и правния статут на общинския съвет като орган на местното самоуправление.

Във втората глава от дисертацията се анализират подробно правомощията на общинския съвет. Разгледани са нормативните основания и обхватът на правомощията, предвидени в чл. 17 и в чл. 21 Закона за местното самоуправление и местната администрация, като акцент е поставен върху предметното и функционалното разграничение между различните видове компетентности на съвета и ролята им за реализиране на местното самоуправление.

Глава трета е насочена изцяло към актовете, чрез които общинският съвет упражнява правомощията си по осъществяване на местното самоуправление. Актовете, които той приема, са определени като формалния израз на волята на местната общност.

6. Приноси и значимост на разработката за науката и практиката

Един от основните приноси моменти на дисертационният труд е практическят анализ на настоящото развитие на местното самоуправление в България. В резултат на това, авторът прави редица изводи, които биха помогнали на бъдещи реформи. Интерес представлява изследването на правомощието на общинския съвет да обсъжда и приема решения по предложения на кметове на райони и кметства. Това е гаранция за участие на териториалните органи на управление в процеса на вземане на решения и осигурява на възможност за по-добро представяне на нуждите на местното население. Подобен анализ не е срещан в нашата литература. Подчертава се и необходимостта от нормативно обезпечаване на този процес, както и необходимостта от осигуряване на допълнителни условия за участие на гражданите в управлението на териториалната общност чрез отправяне на предложения за решаване на въпроси с висок обществен интерес.

Ще се съгласим с твърденията на докторанта, че самите регионални и териториални органи са самостоятелни, техните правомощия са нормативно предвидени и могат да упражняват свободно своите права и да изпълняват задълженията си. Те са независими спрямо горестоящите централни органи на управление, които имат възможност само и единствено да упражняват контрол над поведението им и да проверяват целесъобразността и законосъобразността на техните актове.

Приносен момент представляват и изводите, че са налице пропуски в законодателството при уредбата на решенията на общинските съвети. Според автора, не е правилно чл. 21 Закона за местното самоуправление и местната администрация да се тълкува буквално и да се стига до извод, че щом правомощията, изброени например в т. 8, т. 9, т. 10, т. 11, т. 14, т. 15 и др., могат да се упражняват само и единствено посредством издаването на решения на местния парламент, то тогава упражняването на другите правомощия се обективира задължително чрез други актове на съвета - административни или не. След анализи в правната доктрина се е достигнало до разбирането, че решенията, които се приемат от общинските съвети биват два вида - както нормативни, така и ненормативни актове, докато решенията, които се приемат, например от Народното събрание или от Министерски съвет са само и единствено ненормативни административни актове. Оригинален принос е опитът да се направи класификация на видовете решения, които издават общинските съвети и да се открият противоречията в съдебната практика относно определянето на вида им.

Интересно е изследването на докторанта на съдебната практика, относно определянето на вида на решенията на общинския съвет за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и за определяне на конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства по чл. 21, ал. 1, т. 8 Закона за местното самоуправление и местната администрация. Авторът прави извод, че тя е неоправдано противоречива.

Приносно значение има и поставянето на въпроса за вътрешнослужебните актове в местното самоуправление. Общинският съвет при упражняване на своите правомощия, свързани с осъществяването на местното самоуправление, издава вътрешнослужебни актове, които нямат външно действие, а с тях се създават задължения за технически подчинени органи или се разрешават конкретни служебни въпроси, които не засягат пряко гражданите и организациите. Докторантът определя като такива актове следните решения на общинския съвет: решенията по чл. 21, ал. 1, т. 1 Закона за местното самоуправление и местната администрация, с които се създават постоянни и временни комисии и се избират техните членове; решенията по чл. 21, ал. 1, т. 2 Закона за местното самоуправление и местната администрация, с които се одобрява числеността и структурата на общинската администрация; решенията по чл. 21, ал. 1, т. 3 Закона за местното самоуправление и местната администрация, с които се избира председател на общинския съвет и решенията по чл. 21, ал. 1, т. 5 Закона за местното самоуправление и местната администрация, с които се определя размера на трудовите възнаграждения на кметовете на общини, райони и кметства.

Като приносен момент може да се приеме и предложеният нов подход в административната реформа, насочена към правомощията на общинския съвет. Направен е опит всички те да бъдат разделени в няколко категории и да се анализират.

Приемаме заключението, че в нашата страна на практика се провеждат три основни форми на децентрализация: административна, финансова и политическа, като научният труд основно се насочва към административната децентрализация.

Авторът поставя акцент върху правната защита на правомощията на общинския съвет като съществен механизъм за гарантиране на конституционно установения принцип на местно самоуправление - едно средство срещу неправомерна намеса от страна на централната власт или други органи в компетентността на общинските съвети. Анализът на съдебната практика показва, че до решаване на спорове за компетентност по същество, между органите на държавното управление и на местното самоуправление, се стига рядко. Според докторанта, *de lege ferenda* е необходимо въвеждането на допълнителен ефективен механизъм за защита на правомощията на общинския съвет от опити за централизация, който да осигури по-добра практическа приложимост на принципите на децентрализация и местно самоуправление. Основен приносен момент е анализът на основните форми на контрол върху тези актове - административен контрол, правораздавателен контрол, прокурорски надзор и обществен контрол. Централно място заема контролът, осъществяван от областния управител и кмета на общината. Авторът е убеден, че контролът, който осъществява областният управител върху актовете на общинския съвет по реда на чл. 45, ал. 4 Закона за местното самоуправление и местната администрация, е административен - извод, с който трудно може да се съгласим.

Но, подкрепяме наблюдението, че в съвременната законодателна уредба сякаш се разчита на добросъвестността на областния управител да упражни своите контролни правомощия, тъй като не са определени и санкции, които да го карат да изпълнява това свое задължение, като дори и за съда не е предвидена възможност да го принуди да упражни тази своя компетентност. За разлика от срока за произнасяне на общинския съвет по върнатия акт, който е инструктивен, срокът по чл. 45, ал. 8 Закона за местното самоуправление и местната администрация е преклузивен, от което следва, че ако областният управител не предприеме някакво действие срещу незаконосъобразен акт на общинския съвет, той ще загуби завинаги възможността да го постави за ново разглеждане и като единствена опция остава възможността за реализиране на съдебен контрол. *De lege ferenda*, добре е да бъдат предвидени някакви принудителни способи, посредством които областният управител да бъде стимулиран да изпълнява това свое задължение.

Най-подробно е разгледан правораздавателният контрол, който се реализира от административните съдилища по жалби, подадени от засегнати лица, прокурор, областен управител или кмет. В дисертацията се акцентира върху особеностите при местната и родовата подсъдност, както и спецификите при касационното оспорване. Обозначена е възможността в определени случаи съдебният контрол да се осъществява и от общите съдилища - например при спорове по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи или по Търговския закон.

Интересни са и някои от препоръките на автора, формулирани в дисертационния труд:

- предложения за подобряване на законодателната рамка;
- препоръки за по-ясно разграничаване на административните и управленските актове и предложените модели за ефективен контрол върху актовете на общинския съвет и за подобряване на взаимодействието между общински съвет, кмет и областен управител;
- призивите законодателят да не допуска разлики относно спирането на изпълнението на индивидуалните и на общите административни актове и спирането

на действието на нормативните административни актове при реализирането на контрол от страна на областния управител и на кмета на общината. Кметът на общината също няма правото едновременно да върне акта на общинския съвет за ново обсъждане и да го оспори по съдебен ред - необходимо е да направи преценка кое от двете действия би дало по ефективен резултат.

7. Преценка на публикациите по дисертационния труд

Заедно с дисертационния труд, Диан Дунев представя 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 публикациите 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 публичната администрация.

Третата публикация е свързана с промените в Закона за административните нарушения и наказания, направени през 2020 г. Акцентът е върху маловажността, като важен материалноправен институт при наказването. Авторът твърде безкритично приема промените в административното наказване, особено в светлината на последвалия практически опит, който показва, че правата на гражданите и организациите се оказват все по-слабо защитени в нашия административно-наказателен процес.

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 съдържа научно-приложни и приложни резултати 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“. Дисертационният труд показва, че докторанта Диан Стоянов Дунев 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.

В заключение 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 Диан Стоянов Дунев в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление, 3.6 Право, докторска програма „Административно право и Административен процес“.

25.09.2025 г.

Рецензент:

Доц. д-р Боян Т. Георгиев