

**ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ
ХИЛЕНДАРСКИ“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“**

ДИАН СТОЯНОВ ДУНЕВ

**ПРАВОМОЩИЯ И АКТОВЕ НА
ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ ПРИ
ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА МЕСТНОТО
САМОУПРАВЛЕНИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд
за присъждане на 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

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:
Проф. д-р Богдан Йорданов

Пловдив, 2025 г.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Актуалност на изследването

Актуалността на изследването се определя от съвременните тенденции към вземащата превес децентрализация, фискалната автономия на общинските съвети и възможността за прякото и косвено гражданско участие в контекста на европейските политики и доброто местно самоуправление и управление.

Интересът на автора към актуалните административноправни въпроси в областта на правомощията на общинския съвет при осъществяването на местното самоуправление са предопределени от следните обстоятелства :

На първо място, авторът притежава опит и лична ангажираност като специалист в областта на местното самоуправление и местната администрация. Ангажиран е в редица проекти и инициативи за развитието на местното самоуправление, като например работата му като консултант на Националната асоциация на председателите на общинските съвети в Република България.

На второ място, съществуват и доста академични причини, като например фактите, че правомощията на

общинския съвет са разисквани и от други автори, но разглеждането им не е било задълбочено и липсва цялостен и систематичен анализ; авторът може да допринесе към развитието на науката – чрез анализ на законодателните празноти и неясноти и чрез отправени предложения за законодателни реформи.

На следващо място, не липсват и социални фактори, които да привлекат вниманието на автора, като например засиленият обществен интерес към прозрачността и отчетността на местната власт; необходимостта от законодателни промени, които да онагледят по-съвременния прочит на правомощията на общинските съвети според нуждите на местното население и значението на провежданите европейски политики, които насърчават децентрализацията и засилват гражданското участие.

Цели и задачи на изследването

Самото научно изследване цели да анализира най-актуалните административноправни въпроси, свързани с правомощията и актовете на общинския съвет, издавани във връзка с осъществяването на местното самоуправление. Пряката изследователска цел е да се разгледа цялостната нормативна уредба, посветена на правомощията на

общинския съвет по реализацията на местното самоуправление от гледна точка на административното право. Дисертационният труд има за цел да обогати и общите теоретични познания на юристите относно компетентността на общинските съвети, свързана с осъществяването на местното самоуправление и да изясни максимално административноправните явления, възникващи в процеса на реализация на местното самоуправление.

Обобщено може да се каже, че задачата на научната разработка е да бъдат максимално очертани актуалните административноправни проблеми, които са свързани с упражняването на правомощията на общинския съвет по функционирането на местното самоуправление и да се предложат адекватни подходи за решаването на тези проблеми посредством актуализация на действащото законодателство и адаптиране на административната практика по прилагането му.

Обект и предмет на изследването

По своята същност дисертационният труд представлява едно цялостно монографично изследване.

Обект на изследването са актуалните административноправни аспекти на правомощията и

актовете на общинския съвет, свързани с реализацията на местното самоуправление.

Предмет на научния анализ са: класификациите на отделните правомощия по осъществяване на местното самоуправление, както и актовете, издавани във връзка с тяхното упражняване, които предизвикват нееднократни спорове в теорията и практиката, свързани с определянето на техния вид и най-вече с реда и условията за упражняване на контрол върху тях. Трябва да се отбележи, че научният труд е разработен изцяло в съответствие с действащото законодателство, като е анализирана и актуалната съдебна практика, заедно с практиката на общинските съвети. За да бъдат напълно изяснени основните теоретични и практически въпроси, свързани с реализацията на местното самоуправление, особено място е отделено на подробния анализ на съдебната практика както на ВАС, така и на регионалните административни съдилища.

Методология на изследване

За да бъдат постигнати научната цел и задачите, които са поставени в дисертационния труд са използвани следните общоизвестни методи на познание: наблюдение, описание, сравнение, методът на научния анализ и синтез. Използван е и опитът на общинските съвети при

упражняването на правомощията по реализация на местното самоуправление. Приложение намира и практическят анализ на нормативната уредба и оценката на развитието на законодателството в условията на настъпилите реформи в политиката по осъществяване на местното самоуправление. Използвани са и познатите частни методи на изследване, а именно: сравнително-правен, исторически и логико-юридически.

Практическо значение на дисертацията

Дисертационният труд цели да спомогне за подобряването на работата на общинските съвети при вземане на решения и приемане на актове; да допринесе за насърчаването на законността, прозрачността и ефективността в местното самоуправление и да подпомогне законодателя и правоприлагащите органи при необходимост от промени или тълкуване на законодателството в областта на местното самоуправление.

Направените изводи и предложения могат да бъдат използвани като начало на едно бъдещо обсъждане на усъвършенстване на сега действащото законодателство в областта на местното самоуправление. Базисните положения и основните идеи на дисертационния труд

могат да се използват и при обучението на студенти, както и при подготовката на практикуващите юристи.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В самото **въведение** са изброени обектът, целта, задачите и значението на научното изследване. Със солидни факти е подкрепена и актуалността на проблематиката на научния труд. Обобщено е представена конструкцията на изследването, която включва: анализ на същността и историческото развитие на местното самоуправление; изследване на децентрализацията като процес, който гарантира възможността за реализация на отговорност от местните органи на управление; обсъждане на основни въпроси, отнасящи се до правния статус на общинския съвет; класифициране на правомощията на общинските съвети при осъществяване на местното самоуправление; обобщаване на възможните юридически способности за контрол върху актовете и действията на общинския съвет при реализацията на местното самоуправление и предлагане на варианти за усъвършенстване на сега действащото законодателство. Подробно са конкретизирани и основните задачи на

научното изследване, които са следствие от поставената цел.

ГЛАВА ПЪРВА „ОБЩИНСКИЯТ СЪВЕТ КАТО ОРГАН НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ“ е разделена на четири параграфа и е посветена на историческото развитие и правния статут на общинския съвет като орган на местното самоуправление.

Първият параграф, озаглавен „Децентрализация на държавното управление. Същност на местното самоуправление“ подробно разисква същността на местното самоуправление като основно проявление на децентралистичното начало в държавното управление. Научното изследване започва с общо представяне на нормативната уредба на местното самоуправление в Република България, наблягайки върху ролята му като фундаментален принцип на демократичното управление. Подчертано е значението на поддържането на баланса между централистичното и децентралистичното начало, като се подчертава и необходимостта от взаимното им допълване, за да се гарантира в най-голяма степен провеждането на ефективно местно самоуправление и защита на обществения интерес. Разглеждани са и различните проявни форми на децентрализация –

административна, финансова и политическа децентрализация. Фокусът е поставен върху административната децентрализация, като основен инструмент за прехвърляне на правомощия централните към местните органи на управление. Набляга се върху значението на децентрализацията за развитието на съвременното гражданското общество и социално-икономическия му напредък.

Понятието „местно самоуправление“ е представено не само в светлината на националното, но и на европейското законодателство, като се прави опит да се систематизират неговите характеристики: териториална ограниченост, правна автономия, отговорност, ориентираност към интересите на местната общност и възможност за реално участие на гражданите в управлението. В настоящият параграф е направено и разграничение между местното самоуправление и сродните нему понятия.

Вторият параграф със заглавие „Историческо развитие на самоуправлението в България“ подробно проследява етапите в развитието на местното самоуправление в българските земи още от дълбока древност до наши дни. На първо място, в изложението са представени племенните форми на самоуправление при

траките и илирите; преминава през римските муниципии и славянските задруги и се стига до административните структури на Първата и Втората българска държава. Солидно внимание се отделя и на влиянието на византийското и на османското владичество, които ограничават и дори унищожават местното самоуправление, за да се достигне след Освобождението през 1878 г. до модерното местно самоуправление. Създадена е нова нормативна уредба, която постепенно се адаптира към нуждите на местната общност и се развива ведно с гражданското общество. Третото българско царство може да се свърже с известно стабилизирането на местното самоуправление, въпреки засилената централна власт.

След 9 септември 1944 г. местното самоуправление напълно е подчинено на централистичния модел на управление. Едва след 1989 г., с приемането на новата Конституция от 1991 г., местното самоуправление отново се утвърждава като основен принцип на демократичното управление на Република България. В обобщение, параграфът очертава цялостната правна рамка и проследява развитието на източниците на съвременното местно самоуправление, включително международни актове, център на които е Европейската харта за местно самоуправление.

Третият параграф именуван „Общината – териториалната основа на местното самоуправление“

е посветен на общината като основна административно-териториална единица, в рамките на която се реализира местното самоуправление в Република България. Подробно се разглежда правната природа на общината, в качеството ѝ на ЮЛ, както и нейните основни белези – територия, население, наименование и символи, както и правосубектността ѝ. Общината е представена като ЮЛ – самостоятелен публичноправен субект, който има своя собственост и самостоятелен бюджет. В този параграф специално внимание е отделено и на териториалната структура на общината и на населението като ключов елемент, както и на символите, които формират нейната идентичност. Обръща се и внимание на правния режим на общинската собственост и на общинския бюджет, както и на ролята на органите на местното управление и самоуправление – общински съвет, кмет на община, кметовете на кметства/райони и на общинската администрация. Този параграф завършва с направеното заключение, че общината е необходим инструмент за реализация на местното самоуправление, тъй като признаването ѝ за административно-териториална единица, в рамките на която се реализира местното

самоуправление, е гарант за защита на интересите на местната общност.

Последният параграф на тази глава със заглавие „Общинският съвет в качеството му на орган на местното самоуправление в Република България“

разглежда правната същност, структурата и функциите на общинския съвет като основен орган на местното самоуправление в Република България. Общинският съвет е представен като представителен, колективен и избираем орган, чиято дейност е конституционноустановена и доразвита в ЗМСМА. Съветът е характеризирани като орган с широк кръг от правомощия, основно концентрирани в сферата на местната политика - образование, здравеопазване, културата, социална политика и др.

Общинският съвет е разгледан като орган с обща компетентност, чиито правомощия се разпростират в рамките на административно-териториалната единица „община“. Въпреки че, притежава и изпълнително-разпоредителни функции, той не е част от териториалните органи на изпълнителната власт и не е пряко подчинен на по-горестоящ административен орган, което подчертава децентрализирания характер на местното самоуправление.

Накратко тук са разгледани и взаимноконтролните отношения между общинския съвет, областния управител

и кметът на общината. Вместо заключение, параграфът подчертава необходимостта от баланс между самостоятелността на местното самоуправление и контролните механизми, които гарантират законосъобразност и ефективност в управлението на общините.

ГЛАВА ВТОРА „ПРАВОМОЩИЯ НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ“ е същинската част от дисертационния труд, която е изцяло посветена на основната тематика и е разделена на пет параграфа.

В първият параграф който носи заглавието „Въведение“ общинският съвет е представен с характерните му белези на основен представителен орган на местното самоуправление. Направено е разграничаване на понятията „правомощия“ и „компетентност“, като се подчертава фактът, че компетентността на общинският съвет представлява съвкупност от правомощия, нормативно определени и ограничени по обем, територия, време и степен. Разгледани са и петте вида компетентност: персонална, материална, териториална, по степен и повременна компетентност, както и начините за придобиване ѝ – първично или функционално.

Общинският съвет разполага с един широк кръг от правомощия, повечето от които се упражняват в условията на оперативна самостоятелност. Подчертана е и възможността му да издава подзаконови нормативни актове. Набляга се на извода, че общинският съвет е ключовата фигура за реализацията на принципа на местно самоуправление, чрез нормативно установените и функционално придобити си правомощия.

Във втория параграф, именуван „Видове правомощия на общинския съвет“, от тази 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 ЗМСМА, като акцентът е поставен върху предметното и функционалното разграничение между различните видове компетентности на съвета и ролята им за реализиране на местното самоуправление. Това е най-обемния параграф от научната разработка.

Първата му част представя един обширен анализ на сферите, в които общинският съвет притежава управленски правомощия, като са изброени и единадесетте основни области. Фокус се поставя върху изискването задължително въпросите бъдат с местно значение, за да

могат да попаднат в обхвата на компетентност на местния парламент.

Във втората част е направен един обобщен преглед на класификациите на правомощията, предложени от няколко водещи учени в областта: проф. Борис Спасов, проф. Мария Славова и д-р Михаела Доцова. Направен е опит да бъдат изведени възможните критерии, които могат да се използват за класифициране и систематизиране на правомощията на съвета, а именно - предмет на дейност, функционална насоченост и правен характер. Направеният сравнителен анализ между отделните подходи за класификация подпомага по-задълбоченото разбиране на ролята и значението на различните групи от правомощия.

Извежда се и идеята, че т. нар. „организационни правомощия на общинския съвет“, които включват: създаване на постоянни и временни комисии, одобряване структурата на администрацията, избор и освобождаване на председателя на общинския съвет, определяне възнагражденията на кметовете и администрацията и изборът на обществен посредник, също индиректно, съдействат за реализирането на принципа на местно самоуправление.

Представени са и устройствените правомощия на общинския съвет, включващи възможността за създаване

на райони и кметства и за оправянето на предложения за административно-териториални промени, засягащи територията и границите на общината. Като самостоятелна категория са обособени и още една особена група правомощия, която носи наименованието административно - културни правомощия на общинския съвет и включва правомощието за приемането на решения за именуване и преименуване на улици, площади, паркове, инженерни съоръжения, вилни зони, курорти и курортни местности и други обекти с общинско значение и възможността за одобряване на символ и печат на общината и удостоверяването с почетно гражданство български и чуждестранни граждани.

Подробно са анализирани и имуществените правомощия на общинския съвет, към които са причислени: приемането на решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определяне на конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства; приемането на решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество и избирането на представителите на общината в техните органи и приемането на решения за създаване и за прекратяване на

общински фондации и за управлението на дарено имущество.

Анализирани са и финансовите правомощия, свързани с приемането и изменянето на годишния бюджет на общината, осъществяването на контрола и приемането на отчета за изпълнението му; определянето на размера на местните такси и приемането на решения за ползване на банкови кредити, за предоставяне на безлихвени заеми, както и на решения за поемане на общински дълг чрез сключване на договори за заем или емитиране на общински ценни книжа и решения за издаване на общински гаранции.

Тази част от дисертационният труд набляга на доказването на автономията на общинските съвети при вземането на решения с местно значение, като същевременно са очертани и границите на тази автономия. Запазването на тези граници се гарантира от споменатите законовите контролни механизми. Ясно се подчертава необходимостта от гарантирана управленска отговорност на общинските съвети при упражняване на посочените правомощия, за да се предотврати издаването и изпълнението на незаконосъобразни актове и превратното упражняване на власт.

В този параграф се разглеждат и специфичните правомощия на общинския съвет, които също са свързани

с осъществяването на местното самоуправление и отразяват духа на децентрализацията, а именно: приемането на решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техни изменения за територията на общината или за части от нея при условията и по реда на ЗУТ; приемането на стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности; определянето на изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура; приемането на решения 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; приемането на решения за произвеждане на референдуми и общи събрания на населението по въпроси от неговата компетентност; упражняването на текущ и последващ контрол върху изпълнението на приетите от самия общински съвет актове и определянето на условията и реда за пътуване по маршрутите на обществения градски транспорт на територията на съответната община. Тези

правомоцията целят да гарантират автономното управление на общината и ефективното участие на гражданите в местното управление.

В параграф трети от дисертационния труд – „Правомоцията на общинския съвет, свързани с осъществяването на местното самоуправление“ е разгледана самостоятелно категорията правомоцията на общинския съвет – онези, които са пряко свързани с реализирането на местното самоуправление. Те не се вписват в обичайните категории правомоцията - организационни, имуществено-устройствени, финансови или културно-административни и на практика са прякото отражение на децентралистичното начало. Набляга се на факта, че тези правоможности не само осигуряват устойчивото развитие на общината, но и създават условия за активно и засилено гражданско участие, съгласно принципите на Европейската харта за местно самоуправление. Детайлно са разгледани седем групи правоможности.

На първо място, са поставени правоможията по устройствено планиране – приемане, изменение и одобрение на общи и подробни устройствени планове (ОУП и ПУП), регламентирано в ЗУТ. Общинският съвет е представен като един от органите, вземащи активно участие във всички етапи от планирането на територията на

общината. Много важни са правомощията му във връзка с определянето на специфични изисквания към градския облик.

Втората група правомощия от тази категория са свързани с регионалното развитие и планиране и включват приемане на стратегически документи, програми и планове, в т.ч. Плана за интегрирано развитие на общината (ПИРО). Тази дейност цели хармонизиране на общинската политика с националните и с европейските приоритети за устойчиво развитие.

На следващо място, общинският съвет определя и изискванията за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и на социалната инфраструктура. Подчертано е, че при определянето на тези изисквания общинският съвет трябва да се съобразява с ограниченията, предвидени в ЗОАРАКСД. Въпросното правомощие позволява адаптирането на местната политика към спецификата на всяка конкретна община.

Четвъртото правомощие е свързано със вземането на решения за участие на общината в сдружения – както на местни власти, така и на други ЮЛНЦ, включително на

международно ниво, с цел обмен на добри практики и съвместно решаване на интернационални и национални и междуселищни проблеми. Тук се извежда и необходимостта от ясно законодателно уреждане на трансграничното сътрудничество.

Общинските съвети са оправомощени и с вземането на решения за провеждане на местни референдуми и общи събрания. Това за правомощия в сферата на пряката демокрация, чрез които на местното население се реализира правото на директно участие в решаването на значими за общината въпроси.

Разгледани са и контролните правомощия на общинските съвети върху изпълнението на приетите актове. Анализира се както текущият, така и последващият контрол върху актовете на съвета, които подлежат на изпълнение от кмета на общината. Подчертава се изключителното значение на отчетността и контрола като механизми за подобряване на местното управление и самоуправление.

Общинският съвет определя и т. нар „общинска транспортна политика“. Той е овластен да предвижда условията за пътуване с общественя транспорт на територията на общината. Това правомощие се оценява

като много важно средство за социално включване и икономическа ефективност.

Обобщено казано, тези правомощия на общинския съвет представляват реализация на същинското местното самоуправление – прякото участие на гражданите, стратегическо планиране на развитието и нормативна автономия. Те са в основата на ефективното управление и развитие на местната общност и трябва да бъдат упражнявани в съответствие с принципите на законност, пропорционалност и прозрачност.

В предпоследният **четвърти параграф със заглавие „Други правомощия на общинския съвет“** са разгърнати т. нар „други правомощия на общинския съвет“. Изследването в тази част се фокусира върху две ключови разпоредби – т. 19 и т. 23 от чл.21, ал.1 ЗМСМА, които разширяват възможностите на общинския съвет да действа в интерес на местната общност.

В първата разгледана хипотеза (чл. 21, ал. 1, т. 19 ЗМСМА) се изследва правомощието на общинския съвет да обсъжда и приема решения по предложения на кметове на райони и кметства. Това негово правомощие е оценено като гаранция за участие на териториалните органи на управление в процеса на вземане на решения и осигурява възможност за по-добро представяне на нуждите на

местното население. Подчертава се и необходимостта от нормативно и процедурно 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.

Във втората разгледана хипотеза (чл. 21, ал. 1, т. 23 ЗМСМА) се анализира възможността общинският съвет да решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи. Това правомощие се оценява като една своеобразна „резервна компетентност“, която позволява на местния парламент да реагира своевременно на специфични местни нужди. Особено внимание се отделя и на правото на общинския съвет да обявява определени дни за празнични и неprisъствени, което има както културно, така и административно значение.

Вместо заключение, анализът подчертава значението на резервната компетентност за ефективното функциониране на местното самоуправление, като се акцентира върху тяхната значителна роля за осигуряването на гъвкавост и прозрачност на местното управление и поддържането на политика, която да държи гражданите близо до същинския процес на управление.

Предмет на анализ на **последния пети параграф – „Способи за защита на предоставените на общинския съвет правомощия“** са механизмите за защита на правомощията на общинския съвет в качеството му на орган на местното самоуправление. Направеният анализ е фокусиран върху правната рамка, която гарантира автономията на местната власт спрямо централната и подчертава значението на съдебната защита като основен способ за отстояване на тази автономия.

Анализирани са и разпоредбите на чл. 145 от Конституцията на Република България и чл. 11 от Европейската харта за местно самоуправление, според които, общинските съвети имат право да оспорват актове и действия, които нарушават техните правомощия. Въпреки това, в административноправната теория съществува спор относно правосубектността на общинските съвети, който опира до това дали те като колективни органи имат правото самостоятелно да защитават свои права.

Обърнато е внимание и на ЗМСМА, който предвижда също конкретни механизми за защита, включително правото на общинския съвет да отменя или оспорва актове на кмета, които противоречат на негови решения - чл. 45, ал. 2 ЗМСМА. Направена е и оценка на правото, уредено в чл. 149, ал. 1, т. 3 КРБ за сезиране на

Конституционния съд при отнемане на правомощия от страна на централната власт, които принадлежат на общинския съвет като орган на местното самоуправление.

Разглежда се и ролята на председателя на общинския съвет, който се явява представител на органа в съдебни производства, както и на необходимостта от колективно решение за инициране на такива производства. Подчертава се, че реализацията на съдебна защита е затруднена, а практиката на Конституционния съд в тази насока е оскъдна.

В заключение се предлага *de lege ferenda* въвеждането на допълнителни ефективни механизми за защита на местното самоуправление, включително възможността Националното сдружение на общините в Република България да играе активна роля в сезирането на Конституционния съд при нарушаване на принципа на децентрализация. Така се подчертава необходимостта от не само нормативно предвидени механизми за защита, но и практически осъществима такава на правомощията на общинските съвети като гарант за устойчивото функциониране на местното самоуправление.

ГЛАВА ТРЕТА „АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ, ИЗДАВАНИ В ПРОЦЕСА НА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ

НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ. КОНТРОЛ ВЪРХУ АКТОВЕТЕ НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ“ е посветена изцяло на актовете, чрез които общинският съвет упражнява правомощията си по осъществяване на местното самоуправление. Актовете, които той приема, са определени като формалният израз на волята на местната общност.

Първият параграф е структуриран под формата на **въведение** в тази област на изследването, като специално внимание е обърнато на важността и значението на ясното разграничаване на видовете актове, поради тяхната различна правна природа, процедурите по приемане и механизмите за контрол. Именно определянето на характера на даден акт е от решаващо значение за това дали той подлежи изобщо на контрол, на какъв вид контрол може да бъде подложен и от кого може да бъде атакуван. Това е ключово за осигуряване на законосъобразност и целесъобразност на актовете и действията на този орган и защита на правата на гражданите. Във въведението са очертани и целите на тази част от научното изследване, а именно: анализиране на видовете актове, издавани от общинските съвети; изясняване на тяхната правна същност и функционално значение; разглеждане на формите на контрол (административен, съдебен и обществен) върху

тези актове и формулиране на предложения за нормативни усъвършенствания (de lege ferenda), които да подобрят правната регулация в областта на местното самоуправление.

Направен е и изводът, че доброто познаване на актовете, функциите и компетентността на общинските съвети е съществено не само за контрола върху местната власт, но и за цялостната стабилност на демократичното управление на страната ни. Затова анализът на тази тематика има сериозно теоретично и практическо значение в контекста на административното право и процес.

Вторият параграф със заглавие „Актовете на общинския съвет“ разглежда в дълбочина правната същност, класификацията и особеностите на актовете, издавани от общинските съвети в Република България. Вниманието е насочено към административноправния характер на тези актове и тяхното значение за реализацията на местното самоуправление. Но-напред в изложението се подчертава, че макар общинските съвети да не са органи на държавната власт, а на местното самоуправление, голяма част от актовете им притежават белезите на административни актове – те са едностранни, властнически волеизявления, способни да породят правни последици без съгласие на адресатите. В съответствие с изискванията на

АПК, актовете се разделят на нормативни, индивидуални и общи административни актове, всеки с различна юридическа сила и ред за издаване и оспорване.

Подробно е изследвана и правната същност на нормативните актове, които съдържат подзаконови правни норми с многократно действие и адресирани до неограничен брой лица. Особено внимание е отделено на решенията на общинските съвети – най-честата форма на правен акт, издаван от общинския съвет. Въз основа на съдебната практика и правната теория са анализирани спорните моменти около характера на някои решения, като например тези относно бюджетите, именуването на улици, устройствени планове и разпореждане с общинско имущество. Разгледани са задълбочено и управленските актове, които макар да имат правна тежест, не попадат в дефиницията за административни актове по АПК.

В този параграф е включен и анализ на вътрешнослужебните актове, адресирани само до подчинени органи и лишени от външноправен ефект, както и на декларациите и обръщенията – актове без правна сила, които изпълняват морална, политическа и обществена функция.

Чрез систематизирането на видовете актове и изясняването на техния правен режим, трудът се стреми да

допринесе за по-ясното разбиране и прилагане на принципите на местното самоуправление, за изясняване на обхвата на правомощията на общинските съвети, както и за повишаване на правната сигурност и защита на правата на гражданите и организациите.

Последният параграф на тази глава със заглавие „Осъществяване на контрол върху актовете на общинския съвет“ е посветена на анализ на механизмите за контрол върху актовете на общинските съвети, като се поставя акцент върху юридическите способности за гарантиране на тяхната законосъобразност и целесъобразност.

Разгледани са 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.

Контролът от страна на областния управител се разглежда като форма на административния контрол, но обхваща само проверка за законност, без възможност за намеса в целесъобразността на актовете на съвета. Областният управител може да върне акт за ново обсъждане или да го оспори пред административния съд. Разгледани са и трите форми на контрола, осъществяван от

страна на кмета на общината - превантивен, текущ и последващ.

Прокурорският надзор е представен като възможност за следене на законосъобразността на актовете, без прокурорът да се намесва в тяхната целесъобразност. Отбелязва се, че прокурорът може да сезира съда с протест, дори и да не разполага с личен интерес, когато се защитава общественият интерес.

Най-подробно е разгледан правораздавателният контрол който се реализира от административните съдилища, които се произнасят по жалби, подадени от засегнати лица, прокурора, областния управител или кмета. Посочени са особеностите при местната и родовата подсъдност, както и спецификите при касационно оспорване. Обозначена е възможността в определени случаи съдебният контрол да се осъществява и от общите съдилища – например при спорове по ЗСПЗЗ или по ТЗ.

Анализът показва необходимост от усъвършенстване на законодателната уредба, включително въвеждане на по-ясни санкции и гаранции срещу евентуална злоупотреба с контролни правомощия.

Дисертационният труд завършва със **заключение**, с което се обобщава, че местното самоуправление е основополагащ конституционен принцип, основан на

децентрализацията, а общината и общинският съвет са двигателите на тази структура – общината е административно-териториална основа, а съветът е орган с широка компетентност, осъществяващ представителната власт на местно ниво. Правомощията на общинския съвет са класифицирани в отделни категории, като са анализирани и средствата за контрол върху актовете и действията на съвета. Направени са и множество предложения за законодателни промени с цел подобряване на отчетността, прозрачността и правната защита на съветите срещу прекомерна намеса от централната власт.

III. ПРИНОС НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Приносът на дисертационния труд може да бъде определен в няколко насоки:

Направена е систематизация на правомощията на общинския съвет; подробно е анализирано историческото развитие на местното самоуправление в България – проследена е еволюцията от античността до съвременната конституционна уредба, което обогатява научната картина на административната история; изяснена е и правната природа на актовете на общинския съвет – разграничени са нормативни и ненормативни актове, както и техните

правни последици и контролни механизми и е направен критичен преглед на съдебната практика с анализ на противоречията в тълкуването на актовете на общинския съвет от ВАС и други съдилища.

Практическите приноси са: отправените предложения за подобряване на законодателната рамка; формулираните 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.

Приложен е и интердисциплинарния подход – с цел да се съчетаят историко-правният, сравнителният и позитивно-правният анализ. Изграден е и аналитичен модел за оценка на правомощията – използван е системен подход за оценка на компетентността на органите на местно самоуправление.

Направени са предложения *de lege ferenda* в областта на уредбата на местното самоуправление и правомощията на общинския съвет, които целят да очертаят насоките за бъдещо усъвършенстване на законодателството, с оглед постигане на по-ефективна, демократична и правово гарантирана местна власт.