

## **РЕЦЕНЗИЯ**

от проф. д-р Александър Асенов Воденичаров

на дисертационен труд за придобиване на  
образователна и научна степен **ДОКТОР**

Област на висше образование: Социални, стопански и правни науки,  
Професионално направление „Право” 3.6;  
научна специалност – Конституционно право

**Автор на дисертационния труд** : Пламена Димитрова Пенова,  
задочен докторант към катедра „Конституционноправни науки” към  
Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски”

**Тема на дисертационния труд**: МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В  
БЪЛГАРСКИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН МОДЕЛ СЛЕД 1991 ГОДИНА

### **1. Информация за дисертанта**

Със заповед № РД 38-409 от 28.06.2013 г. на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски” съм определен за член на научното жури по защита на дисертационния труд на Пламена Димитрова Пенова на тема „Местното самоуправление в българския конституционен модел след 1991 година”.

Пламена Пенова е зачислена за докторант на задочна платена докторантура към катедра „Конституционноправни науки“ на Юридическия факултет, СУ „Св. Климент Охридски” по професионално направление 3.6 – Право (Конституционно право), със Заповед на Ректора № РД 20-293 от 12.02.2008 г., със срок считан от 10.02.2008 г. до 10.02.2012 г.

В срока на заповедта, докторантът е положил изискваните изпити с отличен успех, както следва:

1. Конституционно право на Република България – отличен 5.50;
2. Сравнително конституционно право – отличен 5.50;
3. Немски език – много добър 5.00.

Със Заповед № РД 20-545 от 29.03.2012 г. на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски” Пламена Пенова е отчислена с право на защита поради изтекъл срок, считано от 10.02.2012 г. Заповедта е издадена на основание чл. 74, ал. 1 от Закона за висше образование, решение на Факултетния съвет на Юридически факултет от 20.03.2012 г., протокол № 6 и доклад на декана с Вх. № 70.10-125/27.03.2012 г.

Пламена Димитрова Пенова е родена на 24 юни 1981 г. в гр. Бургас. През 2000 г. е завършила средното си образование в Гимназия с преподаване на немски език (ГПНЕ) „Гьоте” – Бургас, а през 2006 г. е завършва Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски”, и придобива магистърска степен в специалност „Право”. През 2008 г. е зачислена като задочен докторант към катедрата по Конституционноправни науки на Юридическия факултет СУ „Св. Кл. Охридски”.

В рамките на трудовата си дейност Пламена Пенова е работила като юрисконсулт в отдел „Обжалване“ на Дирекция „Обжалване и управление на изпълнението” към ЦУ на НАП гр. София. През 2011 г. е правила практика като данъчен консултант в австрийското дружество „ЛайтнерЛайтнер“ ООД (LeitnerLeitner GmbH) в гр. Линц, Австрия. В момента работи като юрисконсулт в частно дружество.

## **2. Обща характеристика на представения дисертационен труд**

Представеният дисертационен труд е **удачно структуриран в правно-логическа последователност** в увод, три глави, разделени в параграфи, въведение, заключение и литературна справка. Разработен е в обем от 259 страници. Библиографската справка съдържа общо 157 заглавия на 5 езика (български, руски, английски, немски и френски). Прегледът на използваната литература показва, че съдържащите се в библиографската справка литературни източници имат пряко отношение към темата на дисертацията. При разработване на изследваните проблеми докторантката показва отлична ориентация в наличните изследвания в правната доктрина, оценките на състоянието и възможностите за решаването на изследвания проблем.

Дисертационният труд е посветен на съвременния конституционен модел на местно самоуправление след приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. В центъра на анализа в дисертацията са конституционноправните измерения на местното самоуправление.

Изследванията, предмет на дисертационния труд са с **подчертана актуалност**. Преходът към демокрация и плуралистично гражданско



общество в България намира едно от своите конституционни изражения с въвеждането на нов демократичен модел на местно самоуправление в организацията на държавата и публичното управление. Поначало местното самоуправление има дълбоки исторически корени във всички етапи от развитието на българското общество и държава, особено от Възраждането и създаването на Третата българска държава до наши дни. Особено значение има неговото развитие след приемането на Конституцията през 1991 г., с която са положени конституционните основи на съвременния модел на местно самоуправление в България.

Темата за местното самоуправление има непреходно значение, но нашето съвремие я прави особено актуална. Проучваният комплекс от правни норми, свързани с местното самоуправление е основен компонент на демократичната държава. Радикалните политически и обществено-икономически промени в края на 80-те и началото на 90-те години на ХХ в. обуславят необходимостта от задълбочено проучване на местното самоуправление, като гарант за демократичността и развитието на гражданското общество.

Следва да се отбележи, че представеният дисертационен труд представлява **съвременно цялостно изследване** на актуалните конституционноправни аспекти на местното самоуправление в България. Последователно, в него аргументирано се разкриват отделните конституционноправни въпроси на същността и вътрешното юридическо съдържание на местното самоуправление. Изследването на този въпрос в контекста на съвременните демократични тенденции, в съчетание с историческите, сравнителноправните и функционалните аспекти на местното самоуправление е в полза на развитието на конституционализма и на демократичното общество в България.

Представената дисертация поставя логично местното самоуправление в неговата връзка и взаимоотношеност с демократичните конституционни ценности и принципи. Основната задача, която докторантът си поставя е да определи мястото и ролята на местното самоуправление в националния конституционен модел. Изясняването на този въпрос е постигнато чрез разкриване на същността, характеристиките и особеностите на местното самоуправление в условията на установените унитарна форма на държавно устройство и парламентарна форма на управление на Република България. Следва да се подчертае, че дисертантът е успял да реализира тази задача.

Местното самоуправление не е свързано с определен тип или модел на конституционно управление, поради което сравнителният анализ на моделите на местно самоуправление в развитите демократични



европейски държави и общества стои в центъра на ползрението на автора в научното изследване. Наред с това заслужава да се отбележи, че научният проблем, разработен в дисертационния труд, е разгледан в светлината на историческите традиции, свързани с възникването и развитието на местното самоуправление в българската държава.

Научната новост на изследването се състои в разкриването на еволюиращия в хода на процеса на преход към демокрация съвременен конституционен модел на местно самоуправление в България. **Предметът на изследването е напълно осъществен.** Разкрити са юридическото съдържание и теоретичният фундамент на местното самоуправление в конституционноправните аспекти на института. Разкрити са елементите на понятието „местно самоуправление“, неговата същност, форми, характеристики, принципи и функции. Дисертантът сполучливо разглежда поставените въпроси в контекста на цялостната реализация на демократичния процес и на принципите на конституционното управление.

Достойнство на дисертационния труд е изследването на местното самоуправление в контекста на конституционните категории „форма на държавно управление“ и „форма на държавно устройство“, както и на вертикалното разделение властите.

Характер на научен принос в изследването имат формулирането и позитивно правният анализ на принципите и на функциите на местното самоуправление в България. В работата се прави опит за представяне на собствени класификации на неговите принципи и функции. Също така за първи път в конституционноправната доктрина у нас е представено подробно изследване на политическите функции на местното самоуправление.

Научно-приложните резултати и навременността на дисертацията са свързани и с европейските тенденции и стандарти в областта на местното самоуправление. В дисертацията се анализират и обобщават съвременните елементи и особености на системите на местно самоуправление в европейските страни с подчертан акцент върху моделите на местно самоуправление във Великобритания, Франция и Германия.

**Конкретните предложения *de lege ferenda*** способстват за прецизиране и усъвършенстване на правната уредба на местното самоуправление в България. От една страна тези, които са свързани с въвеждането на конституционни изменения, както и предложения, свързани с подобрене на конкретната законова уредба, регулираща функционирането на българското местно самоуправление.

В дисертационния труд се обосновава необходимостта от допълнения в Конституцията с цел разширяването на достъпа на органите на местно



самоуправление до контрола по конституционосъобразност върху законодателните актове, упражняван от Конституционния съд на Република България.

Аргументирано се предлагат законодателни подобрения в сферата на децентрализацията с цел да бъде създадено относително равновесие между националните политически институции и органите на местното самоуправление.

Обосновано в дисертацията се правят предложения за задълбочаване на процесите на финансовата децентрализация чрез различни механизми – чрез разширяване кръга на данъчните правомощия на общинската власт, чрез предоставянето на по-висока степен на самостоятелност на общините по отношение на финансовите ресурси с които разполагат, а също и чрез осигуряване на възможности за увеличаване на собствеността и финансовите приходи на общините. В същото време основателно се предлагат мерки за централизиран контрол с оглед недопускане установяването на финансова автономия.

Обоснована е тезата за необходимост от предоставяне на повече права и възможности на гражданите за участие в управлението и политическия процес в общините.

Предлага се Допълнителният протокол към Европейската харта за самоуправление относно правото за участие в делата на местната власт (подписан от България през месец май 2012 г.) да бъде ратифициран от Народното събрание. Наред с това са предложени подобрения в законодателната уредба с оглед важните функции на местните омбудсмани за защита на правата и интересите на гражданите в общините. Те следва да се обособят като постоянно функциониращ орган в общината, с необходимите гаранции за тяхната независимост от страна на общинския съвет и на останалите общински органи.

Методологията на изследването заслужава положителна оценка. Дисертантът показва умело и премерено боравене с класическите методи на правните изследвания. Наред с историческия, сравнителноправния, функционалния, логическия и правно-догматичен метод, кандидатът умело си служи с методиката на синтетичния анализ.

### **3. Аналитична характеристика на дисертационния труд**

Във въведението на дисертационния труд се прави характеристика на местното самоуправление. Обосновава се актуалността на темата,

посочва се предметът на изследването и се разкриват ролята и значението на местното самоуправление за съвременните демократични конституционни системи и модерни общества.

Глава първа от дисертационния труд е посветена на теоретико-правните и историко-правните основи на местното самоуправление в Република България, разкрити в условията на парламентарната форма на управление и на унитарната форма на държавата.

В параграф първи се разкрива юридическият генезис на основните принципи, върху които функционира системата на местно самоуправление. Посочва се дискуссионния характер на принципите на местното самоуправление в правната теория. Поради съществуващите различия в разбирането на понятията „местно самоуправление“ и „местно управление“, често се правят опити да се разграничат и анализират поотделно различни групи принципи. Следва да се оцени като интересен подходът на дисертанта към анализа и систематизирането на принципите на местно самоуправление.

В изследването е предложена собствена класификация на принципите на местно самоуправление от автора на дисертационния труд. Те са изведени в две основни категории. В първата категория, представена като „принципи на конституционната основа на местното самоуправление“ са формулирани принципът на законност, принципът на публичност, принципът на разделение на властите и принципът на политическо представителство. Втората категория се отнася до изведените „принципи на организация на местното самоуправление“, обособени като: принцип на децентрализация и деконцентрация на държавната власт; принцип на комплиментарност; принцип на субсидиарност; принцип на хомогенност; принцип на демократизма и общественения контрол.

В параграф втори задълбочено е изследван теоретичният фундамент на функциите на местното самоуправление. Авторът приема, че влиянието на местното самоуправление върху различните сфери на гражданското общество и съвременната държава е изключително сложно и се осъществява чрез неговите функции. Възприетият подход за анализ и изследване на функциите на местното самоуправление се основава върху понятието „местно самоуправление“, неговата същност, и целите и задачите, които то осъществява.

Дисертантът систематизира функциите, върху които се изгражда и функционира местното самоуправление в две основни групи: организационно-управленски и политически функции.

Организационно-управленските функции по местно самоуправление включват специалния каталог от дейности, свързани с отделните



направления от компетентността на субектите, носители на правото на самоуправление. Те са изведени по следния начин: икономически функции; финансови функции; социални функции; правозащитна функция; регулативна (нормотворческа) функция; административна функция; функции, свързани с държавното управление.

В дисертационния труд е поставен акцент върху изследването на политическите функции на местното самоуправление. За първи път в българската правна доктрина е предложен подробен анализ и систематизация на политическите функции на местното самоуправление.

Дисертантът изследва приноса на местното самоуправление към утвърждаване и развитие на демократичното представително управление, очертан в следните функции: интеграция на местните общности и формиране на обща политическа воля; легитимация на общинските институции и стабилизиране на политическата система; канализиране, стабилизиране и регулиране на местните политически конфликти; изграждане подкрепата на органите на местното самоуправление сред широката общественост и политическа социализация на гражданите; контрол върху местните институции; формиране на управляващо мнозинство, опозиция и управленски капацитет; развитие и модернизация на системата на местното самоуправление и генериране обновление на обществото.

В параграф трети е проследено историческото развитие на местното самоуправление в различните периоди от съществуването на българската държава. Авторът не се е задоволил с анализ на представите за местно самоуправление в модерната епоха, а проследява възникването и прилагането му от древността, още преди създаването на държавната организация.

Местното самоуправление е характерен белег на държавната система на Първата българска държава, но неговото приложение е силно ограничено през историческите периоди, в които България се намира под политическия контрол на Византия, а по-късно и на Османската империя.

На основата на исторически и сравнителен анализ е проследено конституционното закрепване на местното самоуправление в трите български конституции – Търновската конституция, Конституцията от 1947 г. и Конституцията от 1971 г.

Аргументирано е направен изводът за неравномерното проявление на местното самоуправление, повлияно най-вече от централната политическа власт към съответния исторически момент. Въпреки това, дисертантът посочва дълбоките исторически корени и многовековните традиции на местното самоуправление в България.



В глава втора се изследват конституционните модели на местно самоуправление.

Като предмет на анализ в параграф първи е представено функционирането на местно самоуправление, разгледано през призмата на конституционно установената форма на държавно устройство в България. Разкрит е юридическият генезис на правната регламентация на административно-териториалното устройство на страната. Според дисертанта демократичният характер, основан на изискванията за задължително участие на населението на съответната административно-териториална единица при извършване на промени в техните граници е основна характеристика на административно-териториалното устройство.

Обосновано, въз основа на анализа на конституционните разпоредби, определящи общините и областите като основните административно-териториални единици, системата на териториална организация на България е определена като двустепенна. Посочена е възможността по законодателен ред да бъдат създавани и други административно-териториални единици.

Разгледани са установените със Закона за административно-териториалното устройство на Република България териториални структури – кметствата и районите, и населените места и селищните образувания. Анализирани са редът за създаване и за извършване на промени в различните видове териториални структури.

В контекста на направения от дисертанта сравнителен анализ на законодателството и практиката на местното самоуправление в европейските държави, са изведени общите елементи от характеристиката на местното самоуправление в Европа. Поставен е акцент и подробно са изследвани системите на местно самоуправление на Великобритания, Франция и Германия.

В параграф втори е разгледан установения модел на децентрализация на държавната власт в българския конституционен модел. Изведени и анализирани са неговите характеристики и особености.

Според дисертанта, теоретичният фундамент на децентрализацията в рамките на унитарната държава налага отграничаването ѝ от деконцентрацията в юридически аспект, а като главна отлика между тях се посочва субектът, на когото се прехвърлят властническите функции и правомощия. При деконцентрацията става въпрос за държавни органи, които са част от изпълнителната власт. При децентрализацията това са предвидените в Конституцията на Република България органи на местно самоуправление в общините.



Подробно изследвани и анализирани са правният статут на органите на местно самоуправление, на техните функции, организация и компетентност. Като орган на местно самоуправление се посочва общинския съвет. Поддържа се тезата, че кметът има двойствена юридическа същност – като орган на местно самоуправление и като изпълнителен орган.

Интерес представлява изследването на взаимния контрол, който органите на местно самоуправление осъществяват върху своите дейност и актове, както и административният контрол, осъществяван от областния управител върху органите по самоуправление.

Участието на гражданите в осъществяването на местната власт и в самоуправлението на общините е изследвано в параграф трети от дисертационния труд. Дисертантът го определя като най-същностният белег на местното самоуправление.

Анализирани са конституционните аспекти на този въпрос от гледна точка на народния суверенитет, заложен като основополагащ конституционен принцип в България. Заслужава внимание становището на автора, че предвидените механизми за осъществяването на местното самоуправление в общините предполага активното участие на гражданите в политическия процес и е необходима предпоставка за реализацията на неговата същност и непосредствена цел.

Открояват се два основни способа за участие на гражданите в политическия процес в общините. Единият е представителната демокрация, чрез провеждането на местни избори на органите на местно самоуправление. Другият способ е непосредственият, чрез формите на пряката и партиципаторна демокрация на местно ниво.

Обосновано, като особеност на българския модел на местно самоуправление, авторът посочва прякото избиране, както на общинския съвет, така и на общинския кмет и кмета в кметството. Друга особеност е наличието на назначаван от общинския кмет кметски наместник в малките кметства.

Предмет на подробно изследване и анализ са изборните процедури и формите на пряка демокрация в местното самоуправление.

Като част от актуалните проблеми на съвременното местно самоуправление в България дисертантът акцентира върху въпросите засягащи правния статут и дейността на местните омбудсмани, които имат важни функции при осъществяване на местната демокрация.

Глава трета от дисертационния труд представя местното самоуправление в контекста на европейското развитие и интеграция.

Параграф първи е посветен Европейската харта за местно самоуправление, като международен акт с фундаментално значение в областта на местното самоуправление.

След кратък исторически преглед, посветен на създаването на Хартата, на подписването ѝ от България и приемането на закон за ратификацията ѝ 1995 г., дисертантът извежда ролята и значението на Хартата за развитието на съвременното местно самоуправление в България и Европа. Изследвани са нормативната структура, отделните разпоредби от нейното съдържание и съответствието на българското законодателство с тях.

В дисертационния труд е обърнато внимание на изразената резерва от Република България към чл. 7, параграф 2 от Европейската харта за местно самоуправление при подписването на международния акт. Посочено е обстоятелството, че Република България вече е оттеглила декларацията, изразяваща резерва към чл. 7, параграф 2 със закон, приет през 2012 г.

В дисертационния труд е представена характеристика на приетия през 2009 г. от Съвета на Европа Допълнителен протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт, подписан от Република България през 2012 г. Предлага се Допълнителният протокол да бъде ратифициран от Народното събрание.

Параграф втори е посветен на съвременните аспекти на регионализацията и регионалното управление в контекста на процесите на европейска интеграция и на техните проекции върху регионалното управление в България. Модерното разбиране за силно и стабилно местно самоуправление, съчетано с ефективно управление в регионите се изследва в контекста на модела на регионално управление в България.

Анализиран е традиционният за България модел на регионално управление, чиято юридическа основа се съдържа в Конституцията и в последния приет през 2008 г. Закон за регионалното развитие.

Параграф трети разкрива особеностите на съвременния модел на местно самоуправление от гледна точка на неговия конституционен, правен и функционален аспект. Авторът проследява развитието на децентрализацията в контекста на извършените законодателни реформи и на практиката в България.

Изведени са редица предложения с цел усъвършенстването на правната уредба на местното самоуправление и децентрализацията в страната.



Наред със задълбочаването на процесите на децентрализацията в местното самоуправление се предлага насочването на усилията за усъвършенстване на регионалното управление и на деконцентрацията в регионалните нива.

Важно практическо значение има поддържаната теза за невъзможност за въвеждане на второ ниво на регионално самоуправление в действащия конституционен модел.

В заключението дисертантът обобщава анализираният въпроси, касаещи местното самоуправление в Република България.

Демократизирането на политическата система и рационализирането на установения модел на местно самоуправление налагат усъвършенстване на конституционно установения модел на местно самоуправление в България посредством приемането на нормативни актове, които интерпретират и доизграждат конституционните принципи.

Дисертантът правилно обобщава, че задълбоченият анализ и широкият обществен дебат при предприемане на законодателни реформи в местното самоуправление са необходима предпоставка за ефективността и подобряването на настоящия модел на местно самоуправление.

Пламена Пенова е представила автореферат, който отразява постигнатите резултати в изследването.

Налице са три публикации в авторитетни юридически издания във връзка с изследваната материя в дисертационния труд.

Дисертационният труд на Пламена Димитрова Пенова е посветен на актуален и значим за конституционната теория и практика проблем. В труда има достатъчно убедителни доказателства за научно-приложни резултати с характер на научни приноси.

Във връзка с посоченото до тук, дисертационният труд следва да се оцени като едно навременно и задълбочено изследване на важен конституционноправен въпрос.

На фона на моята като изцяло положителна оценка за научната продукция и дейността на дисертанта, бих искал да отправя следните бележки и препоръки:

Въпреки като цяло балансираният подход между теоретични разсъждения, нормативен анализ и оценка на практиката, приложен от автора, на някои места в дисертационния труд превес има нормативният анализ.

Считам, че изложението щеше само да спечели, ако докторантът бе изследвал по-задълбочено въпросите, свързани с развитието на регионализма и на регионалното управление в България.

Дисертационният труд би спечелил и от един по-обхватен анализ на актуалните тенденции в развитието на принципите на Европейската харта за местно самоуправление. Допълнителният протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт е достижение в развитието на европейските ценности и стандарти за функциониране на местното самоуправление. Очакванията ми в бъдеще са авторът да задълбочи своите изследвания в тази насока.

Тези бележки нямат съществено значение и не намаляват научно-приложната стойност на представената дисертация.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обсъжданият научен труд показва категорично, че Пламена Димитрова Пенова притежава **задълбочени теоретични знания** в областта на публичноправните науки. Това особено силно проличава в конституционното право и сравнителното конституционно право.

Проучванията в труда, извеждането на научни изводи, аргументирането на поддържаните становища, изразяването на критично отношение по дадени въпроси и др. ясно показват, че кандидатът притежава **способност за самостоятелни научни изследвания**.

Изхождайки от гореизложеното, считам, че представеният дисертационен труд на Пламена Димитрова Пенова **отговаря напълно на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитието на академичния състав** в Република България и чл. 27 от Правилника за прилаганото му. Ето защо убедено **предлагам на уважаемото научно жури да присъди на Пламена Димитрова Пенова образователната и научна степен „Доктор“**.

РЕЦЕНЗЕНТ :

(проф. д-р Александър Воденичаров)