

## **РЕЦЕНЗИЯ**

от проф. д-р Евгени Петров Танчев  
на дисертационен труд за придобиване на образователната 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“ при Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

Тема на дисертационния труд:

**Местното самоуправление в българския конституционен модел след 1991 година**

#### **1. Кратки биографични данни за докторанта**

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 родена в гр. Бургас. Средното си образование завършва в Гимназия с преподаване на немски език „Гьоте“ гр. Бургас. През 2006 г. завършва Юридическия факултет към СУ „Св. Климент Охридски“, специалност „Право“. От 2008 г. Пламена Пенова е работила като юрисконсулт в Националната агенция по приходите и в частни дружества.

Пламена Димитрова 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.

През четиригодишния срок на задочната докторантура Пламена Пенова е положила всички изпити от докторантския минимум по специалността според индивидуалния план, 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.

Докторантът е изготвил дисертационен труд, съдържащ научни резултати, които представляват оригинален принос в науката. Това показва, че кандидатът притежава задълбочени теоретични знания по съответната специалност и способности за самостоятелни научни изследвания съгласно изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитие на академичния състав на Република България (ЗРАСРБ) и чл. 27 от Правилника към ЗРАСРБ.

Пламена Пенова е представила автореферат според изискванията на нормативната уредба, който отразява основните резултати постигнати в дисертационното изследване.

Налице са три отпечатани публикации, свързани с дисертационния труд.

## **2. Обща характеристика на дисертационния труд – актуалност на темата, структура, методология и основни приносни моменти в дисертационния труд**

2.1. Дисертационният труд е на тема „Местното самоуправление в българския конституционен модел след 1991 година“. Проблемът за местното самоуправление винаги е имал непреходно значение, доколкото местното самоуправление има дълбоки исторически корени във всички етапи на развитие на българската държава, но нашето съвремие го прави особено актуален. След промените в края на 80-те години на XX в., преходът към демокрация и плуралистично гражданско общество намира едно от своите конституционни изражения с въвеждането на нов демократичен модел на местно самоуправление в държавната организация и в публичното управление.

Настоящият дисертационен труд поставя логично този проблем в светлината на неговата връзка и взаимоотношеност с основните конституционни ценности и принципи, залегнали в българската Конституция – парламентарната форма на управление, унитарното устройство на страната и основните принципи на демократичната държавност. Основната задача, която дисертантът си поставя е да определи мястото и ролята на местното самоуправление като една от гаранциите за демократично и отговорно управление в националния конституционен модел на Република България. Съвършен модел на местно самоуправление, еднакво приложим за всички конституционни системи не би могъл да съществува, поради което сравнителният анализ стои в центъра на ползрението на автора в научното изследване. Въпреки, че отделни аспекти на проблема са били разглеждани от редица учени, дисертантът е успял да систематизира проблематиката, като е обхванал редица измерения на този проблем, убягвали от ползрението на изследователите в юридическите и конституционноправните науки. Наред с това, заслужава специално да се отбележи, че научният проблем, на който е посветен дисертационния труд, е разработен в светлината на прехода от тоталитаризъм към демокрация през изминалите 22 години от приемането на четвъртата по ред българска конституция и в контекста на процесите на усъвършенстване на местното самоуправление в развитите демократични страни в Европа. Напълно естествено авторът на дисертационния труд е посветил усилията си към действащия конституционен модел на местно самоуправление в Република България и неговата конституционна и законодателна интерпретация.

Дисертантът е показал изключително добро познаване на проблематиката, която съставлява темата на настоящия дисертационен труд. Фактическият материал на изследването е обемист и представлява резултат от продължителни теоретични натрупвания и усилия. Дисертантът борави свободно с научната литература и демонстрира изключително добра осведоменост особено с българските и с основните чуждестранни източници. Широките познания на автора на дисертацията в областта на конституционното и сравнителното конституционно право дават възможност да се направи задълбочено юридическо изследване на множеството аспекти, които темата на дисертацията предполага.

Методологичният инструментариум на изследването е богат – като се започне с правно-догматичния, историческия и сравнителния метод и се премине към системния

и структурно – функционалният метод. Това дава възможност да се навлезе в дълбочина на темата и в същото време да се обхване цялата богата проблематика на местното самоуправление в демократичния процес.

Заслужават да бъдат отбелязани способностите на автора да изгражда самостоятелни научни тези и конструкции, да полемизира с утвърдени учени и изследователи на материята, както и да обогатява или опровергава техни построения. При анализа на неговия труд трябва да бъдат взети предвид и високо да се оценят усилията, които дисертантът е положил в усвояването на знанията по конституционно, сравнително конституционно право, и в публичноправните науки като цяло.

Дисертационният труд в структурно отношение е добре построен, което поначало изключва повторения и празноти в изложението. Дисертацията се състои от въведение, три глави, разделени на параграфи, заключение и списък на използваната литература. Обемът на представения дисертационен труд е 259 страници (включително съдържанието и библиографията). Библиографската справка, която е приложена, съдържа общо 157 заглавия на 5 езика (български, английски, немски, руски и френски). Бележките под линия са 273 на брой.

2.2. В дисертационния труд е представен теоретичният фундамент на местното самоуправление. Във въведението се посочват целите на изследването, структурата на труда и поставените задачи. Усилията на автора са насочени към създаване на обосновано теоретично изследване на местното самоуправление при отчитане на съвременните тенденции в неговото развитие в страните от Европа и техните проекции върху националния конституционен модел. Работата е изградена върху исторически преглед и сравнителноправен анализ при отчитане на постепенно формиращите се международни демократични стандарти за функциониране на съвременното местно самоуправление. Подобен подход има не само теоретично измерение, но и подчертано практическо значение, тъй като се концентрира върху ефектите от функционирането на местното самоуправление в българския конституционен модел.

Авторът на дисертационния труд разглежда местното самоуправление като основен конституционен принцип, който е свързан с унитарната форма на държавно устройство на Република България, но и с организацията и осъществяването на държавната власт. В условията на демократичното конституционно управление,

местното самоуправление осигурява нормалното открито и отговорно функциониране на политическите институции в местните равнища. В същото време то е предпоставка за предоставянето на възможности за участие на гражданите в политическия процес на местно ниво и основен механизъм при неговото реализиране.

Актуалността на дисертационния труд се предопределя от позитивно-правния анализ на принципите на местно самоуправление в националния конституционен модел след 1991 година. В работата за първи път се прави опит за самостоятелно изследване на съвременните измерения на принципите на местното самоуправление в контекста на основните принципи на конституционно управление и на разделението на властите. Според автора на дисертационния труд принципът на разделение на властите, и в частност вертикалното разделение на властите, имат особена теоретична и практическа стойност в местното самоуправление, а неговото приложение спомага за утвърждаване на разбирането, че местното самоуправление не е резултат от отстъпени от централната власт правомощия за решаване на местни въпроси, а основно право на всяка териториална общност да участва в управлението на процесите, протичащи на територията, която нейното население трайно обитава.

Характер на научен принос има изследването на политическите функции на местното самоуправление. Според дисертанта възникването и развитието на функциите на местното самоуправление не са изключителен продукт на законодателно закрепване, а на обществената необходимост да бъдат изразени и представени в публичното управление интересите на различните социални групи. Те се появяват в процеса на установяване на основните елементи на модерното представително управление, като внасят широк кръг от интересите на общността и подпомагат процеса на демократично търсене на отражението на „общата воля“ при вземането на политически решения. Следва да се отбележи, че политическите функции на местното самоуправление са обобщени и анализирани за първи път в конституционноправната литература у нас.

Положителна оценка заслужават анализът и извеждането на съвременните елементи и особености на европейските модели на местно самоуправление, поставяйки акцент върху системите на местно самоуправление на Великобритания, Федерална Република Германия и Франция в дисертационния труд.

### **3. Съдържание на дисертационния труд**

Глава Първа от дисертацията е посветена на теоретико-правните и историко-правните основи на местното самоуправление в България, на неговата същност, принципи и функции. В дисертационния труд местното самоуправление се определя като елемент от формата на държавно устройство, изразена в конституционната формула „единна държава с местно самоуправление“ и едновременно с това – като елемент от организацията на държавната власт и конституционното управление на страната. В исторически план е проследено възникването и развитието на местното самоуправление в България.

Според автора на дисертационния труд принципите на местното самоуправление, изведени и формулирани не само в словесната си форма, но и нормативно закрепени, очертават достигнатото равнище в еволюцията на местното самоуправление и тенденциите в по-нататъшното му развитие. Развитието на принципите на местно самоуправление се обуславя от развитието на политическата форма на държавата, а от тук и основните линии на взаимодействие между членовете на социалните общности и органите на местно самоуправление. (с. 9).

Дисертационният труд акцентира върху основните проблеми, решени чрез въвеждане на конституционна уредба – определянето на общото предназначение на местното самоуправление, на неговите органи, на целите и задачите, които то осъществява, както и на въведените конституционни механизми и гаранции за неговото реализиране.

В контекста на съвременното демократично конституционно управление, местното самоуправление, според дисертанта, се изгражда върху следните принципи, систематизирани в две групи. В първата група – принципи на конституционната основа на местното самоуправление са анализирани принципът на законност, принципът на публичност, принципът на разделение на властите и принципът на политическо представителство. Втората група се отнася до принципите на организация на местното самоуправление, които дисертантът представя като принцип на децентрализация и деконцентрация на държавната власт, принцип на комплиментарност, принцип на субсидиарност, принцип на хомогенност и принцип на демократизма и обществения контрол.

На конституционно равнище се признава ролята на органите на местно самоуправление при взимането на политическите решения в интерес на местните

общности. Това намира отражение във функциите на местното самоуправление, които детайлно са разгледани в параграф трети на Глава Втора от дисертацията.

В него авторът на дисертационния труд прави всеобхватно изследване на функциите на местното самоуправление в българския конституционен модел. Според дисертанта функциите на местното самоуправление могат да бъдат разглеждани както в управленски, така и в политически контекст, макар и двете сфери да не са рязко отделени и взаимно да се преплитат. В тази връзка с дисертационния труд са представени две групи функции на местното самоуправление: организационно управленски и политически (с. 44).

При отчитане на ролята и функциите на местното самоуправление в политическия процес, особено внимание авторът на дисертацията е отделил на политическите функции на местното самоуправление (с. 48 и сл.). Положителна оценка заслужава изследването на широкия кръг политически функции, изведени както следва: 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.

Историческият и сравнителният преглед на развитието на местното самоуправление в България в параграф трети представлява логически преход към втората глава, която поставя акцент на изследването на конституционните модели на местното самоуправление в България и Европа. Авторът проследява историческото възникване и развитие на общинското самоуправление, отчитайки неравномерното проявление на принципа местно самоуправление в България.

Първият параграф от Глава Втора съдържа изследване на регламентацията на формите на местното самоуправление от гледна точка на формата на държавно устройство и на административно-териториалното деление с неговото „фундаментално значение за местното самоуправление“ (с.82).

Авторът представя сравнителен анализ, отбелязвайки голямото разнообразие от модели на местно самоуправление в Европа (с. 99). Наред с това са изведени основните

общии елементи, които характеризират европейския модел на местно самоуправление. (с. 100 и сл.). Внимание заслужава актуалното сравнително изследване на съвременните измерения на системите на местно самоуправление и на техните органи във Великобритания, ФРГ и Франция.

Параграф втори представя децентрализацията на държавната власт в българския конституционен модел. Повдигат се дискуссионни проблеми и се предлагат решения, свързани с местното самоуправление в процеса на общото ръководство на държавата и отношенията между органите на самоуправление, както и местните държавни органи на управление и общинските органи.

Дисертантът подробно изследва и анализира нормативната уредба на статута, функциите, правомощията и предвидения ред за конституиране на общинския съвет и общинския кмет, както и на останалите форми на кметската институция, характерни за националния модел у нас. В контекста на юридическия характер на клетвата на народния представител за спазване на конституцията и законите на страната, авторът на дисертационния труд определя предвидената в чл. 30 ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация клетва на общинските изборни органи като задължителна предпоставка за встъпването в техните пълномощия, докато началото на четиригодишния срок на техния мандат започва да тече от датата на избирането им.

Особено значение за задълбоченото изследване на темата на дисертацията има анализът на конституционните и законодателните основи на участието на гражданите в местното самоуправление. Според дисертанта, участието на гражданите в управленските процеси е най-ефективно и има най-голяма практическа стойност в местното самоуправление (с.148). Въз основа на заложената в българската конституция логика на принципа на народния суверенитет, дисертантът последователно изследва теоретичния и нормативния генезис на възможностите за участие на гражданите в политическия процес в общините – както формите на пряката, така и на представителната и партиципаторната демокрация. На практика, правилно посочва авторът, не би било възможно разгръщането на формулата на принципа на местно самоуправление без наличното реално участие на живеещото в съответната териториална общност население, доколкото то представлява основна предпоставка за неговото осъществяване (с. 149 и сл.).



Анализирани са правилата за провеждане на местни избори и на изборните системи, приложими за тях. Изследвани са съдържанието на активното и пасивното изборително право, принципите на уседналост и на представителност.

Положителна оценка заслужава поставянето на въпросите, свързани с институцията на местния омбудсман (т. нар. обществен посредник в общината) като „част от актуалните проблеми на местното самоуправление в България“ (с. 179). Направена е обща характеристика на институцията и са изследвани основните недостатъци на правната уредба и съществуващата практика.

Глава Трета на дисертацията разглежда новите съвременни тенденции и практики в системите на местно самоуправление в европейските страни. Според дисертанта голяма част от тях следва да получат по-пълноценна изява в по-нататъшното развитие на българския модел на местно самоуправление, особено в условията на членство на Република България в Европейския съюз.

Дисертационният труд акцентира върху подробния анализ на Европейската харта за местно самоуправление”, на нейната роля и значението за развитието на европейските стандарти за ефективно местно самоуправление. Изследвани са нормативната структура и отделните разпоредби от нейното съдържание, както и тяхната проекция в българското законодателство.

Авторът разглежда новостите в усъвършенстването на Хартата и нейното отражение в нормативната уредба на местното самоуправление в България. Представен е подписаният от България Допълнителен протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт, а авторът препоръчва приемането на закон за неговата ратификация.

Заслужава внимание поддържаната теза и препоръка на дисертанта за силно и стабилно местно самоуправление, съчетано с ефективно управление в регионите в контекста на модела на регионално управление, установен в България.

Последният параграф от Глава Трета на дисертационния труд съдържа обобщения на особеностите и характеристиките на българския модел на местно самоуправление. Авторът проследява развитието на децентрализацията в контекста на извършените законодателни реформи в България, в отделни нейни аспекти. Представеният анализ на законодателните реформи е съчетан с извеждането на конкретни предложения за усъвършенстване на нормативната уредба на местното самоуправление и на децентрализацията в управлението на страната.

Според автора на дисертационния труд, наред с процесите по децентрализация в местното самоуправление, подобряването на българския модел следва да включва и усъвършенстване на регионалното управление и процесите на деконцентрация. Предоставянето на по-широки възможности за участие на гражданите в управлението на териториалните общности е необходима предпоставка за укрепване и прилагане на местната демокрация.

Логичен и правилен е изводът на дисертанта за невъзможност на въвеждане на второ ниво на регионално самоуправление в настоящия конституционен модел. Въвеждането на второ ниво на местно самоуправление на ниво област, би породило конституционно напрежение със съществуващата забрана за формиране на автономни териториални общности в Република България (с.242).

В заключението са обобщени някои от направените изводи от характеристиката на конституционния модел на местно самоуправление в страната. Според автора задълбочаването на процеса на демократизация 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 законови актове, които интерпретират и доизграждат конституционните принципи и норми.

#### **4. Бележки към дисертационния труд**

Към дисертационния труд могат да се отправят и някои критични бележки, присъщи за младите изследователи. Тези критични бележки могат да се отправят към стила, като в някои случаи дисертантът неоснователно усложнява изказа на общоизвестни и в достатъчна степен преповторени факти, а в други случаи ги спестява. Препоръчвам при по-нататъшната работа върху темата авторът да задълбочи изследванията си върху взаимоотношенията между органите на местно самоуправление и органите на изпълнителна власт, както и административния контрол, упражняван от органите на изпълнителната власт върху органите на местно самоуправление. Изследването на националния модел на местно самоуправление в Република България би спечелило и ако анализът на различните форми за участие на гражданите в местното самоуправление бе допълнен с представяне и изследване на съответната правна уредба и на други форми на партиципаторната демокрация, упражнявана на местно равнище.

Считам, че тези недостатъци не намаляват достойнствата на рецензирания труд и отстраняването им само би повишило неговите качества.

## **5. Заключение**

Уважаеми членове на Научното жури, като имам предвид качествата на рецензирания труд, считам че той притежава безспорни достойнства, демонстрира задълбочен анализ водещ до теоретични изводи, съдържа важни приносни моменти и предложения *de lege ferenda*, поради което с убеждение предлагам на Научното жури да даде образователната и научна степен “доктор” на Пламена Димитрова Пенова.

София, 25.06.2013

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'E. Tanchev', written in a cursive style on a light background.

проф. д-р Евгени Танчев