

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Емилия Първанова
Панайотова

относно дисертационния труд на тема **„Контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети”** от Михаела Милчева Доцова за присъждане на образователната и научна степен „доктор” в област на висшето образование
3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, специалност Административно право и административен процес

1.Кандидат за придобиване на образователната и научна степен „доктор” е Михаела Милчева Доцова, магистър по право на СУ „Св. Кл. Охридски” от 2010 г. В периода 7.03.2011-16.01.2017 г. Михаела Доцова работи като експерт, юрисконсулт, старши юрисконсулт, главен юрисконсулт в Областната администрация на Софийска област, в дирекция „Правна“ на Народното събрание на Република България и в търговско дружество. За кратко време (20.02.2017-20.11.2017) е адвокат в гр. Монтана, а от 20.11.2017 и до момента е на работа в Министерството на околната среда и водите - като главен юрисконсулт, а след това като директор на дирекция „Правна“. През целия период на практическата си дейност Михаела Доцова запазва интереса си към придобиването на допълнителни квалификации и поддържането на висока теоретична подготовка в областта на материалното и процесуалното административно право. Участва в множество научни конференции по актуални проблеми на дейността на общинските съвети. От 2015 г. е задочен

докторант в Катедра „Административноправни науки“ при Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.

2. Представената дисертация на тема „Контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети“ е в обем от 223 страници, включително съдържанието, използваните съкращения и библиографията. Трудът се характеризира със структура, включваща увод, четири глави и заключение.

В **увода** докторантката обосновава актуалността и обществената значимост на разглежданата тема, съответно основната цел и възприетия подход при осъществяване на изследването ѝ.

Изложението по **първа глава** е посветено най-напред на понятията „местно самоуправление“ и „децентрализация“. След прегледа на различните становища в теорията за съдържанието на двете понятия, е разгледан общинският съвет в качеството му на орган на местното самоуправление. За целта е направен исторически преглед на правната уредба на общинския съвет, както и на действащата понастоящем обща законова регламентация в ЗМСМА, като акцентът е поставен върху правомощията на този орган. С оглед на предметното им съдържание правомощията на общинския съвет са подразделени на имуществени, финансови, организационни, правомощия, пряко свързани с реализацията на местното самоуправление и други правомощия. В последния параграф на първа глава е взето отношение по изразените в теорията становища, които причисляват общинския съвет към органите на изпълнителната власт.

Втората глава е посветена на административния контрол върху актовете на общинския съвет. Най-напред подробно е проследено историческото развитие на правната уредба на контрола на централната изпълнителна власт спрямо общинските съвети - от Привременните правила за

общинското и градско и селско развитие, Закона за общините и градското самоуправление, Закона за градските общини и Закона за селските общини, Наредбата-закон за градските общини и Наредбата-закон за селските общини, Законът за народните съвети от 1948 г. до приемането на ЗМСМА. След това са представени различните видове административен контрол и характеристиките им според основните становища в теорията.

По-нататък е направен подробен анализ на двата вида административен контрол върху общинския съвет с оглед на субектите, които го осъществяват – от областния управител и от кмета на общината.

Първо е разгледан контролът, упражняван от областния управител. Изследвани са характеристиките (включително и през призмата на извършените през годините промени в ЗМСМА) на двете контролни правомощия на областния управител – връщане за ново обсъждане и инициране на съдебен надзор: коментирани са видът на актовете, предмет на контрола и на акта, с който се извършва връщането за ново обсъждане или се сезира съдът, характерът на срока за упражняване на контролните правомощия; аргументирана е тезата, че контролът се осъществява *ex officio*. Посочени са особености на някои от изискванията за действителност на административните актове на общинския съвет, обусловени от начина на вземане на решения от него като колективен орган – изискванията за форма и за спазване на процесуалните правила за издаване на акта.

В отделен параграф са анализирани контролните правомощия на кмета на общината. Направена е обща характеристика на правното му положение - от една страна като орган на общината, а от друга като орган на държавата. Предвид темата на дисертацията е уточнено, че предмет на разглеждане ще са само тези негови контролни правомощия, които той има в качеството на орган на общината. На следващо място контролът на кмета е диференциран на превантивен, текущ и последващ, и акцентът в анализа е поставен върху последващия контрол. Изследвани са двете контролни правомощия, с които той разполага, като са подчертани отликите в сравнение с аналогичните две контролни правомощия на областния управител. Коментиран е взаимният контрол между кмета и общинския съвет. Осъщественият анализ е послужил за достигане до изводи за промени в ЗМСМА, които да обезпечат в по-голяма степен защитата на интересите на местната общност чрез разширяване на контролните правомощия на кмета на общината. Самостоятелно са обособени и разгледани хипотезите на избор на временно изпълняващ длъжността кмет: при предсрочно прекратени пълномощия на кмета на общината и при регистрация на действащ кмет за кандидат за общински съветник или кмет, и са направени предложения *de lege ferenda*.

Изложението по **третата глава** е посветено на правораздавателния надзор върху административните актове на общинския съвет. В отделни параграфи са анализирани надзорът, осъществяван на основание обща клауза и на основание специална клауза. При разглеждането на общата клауза е обърнато специално внимание на последните изменения в АПК относно местната подсъдност, на въпроса за кръга на заинтересованите лица, които може да подават жалби и на инициирането на съдебното производство от прокурора. Коментирано е нарушаването на всяко едно от изискванията за законосъобразност на актовете на общинския съвет. Касационното

производство по АПК също е предмет на разглеждане. При анализа на специалната клауза особено внимание е отделено на конкретни хипотези за оспорване пред граждански съд и пред особена юрисдикция.

В четвъртата глава са разгледани актове на общинския съвет, които не притежават характеристиките на административни актове по смисъла на АПК. В § 1 е направена обща характеристика на правото на общината да осъществява стопанска дейност; коментирани са актовете на общинския съвет, приемани във връзка с дейността на търговски дружества с общинско участие, както и актове относно дейността на общински предприятия и е анализиран контролът върху тях. В § 2 са разгледани две групи актове на общинския съвет: в първата са обособени вътрешнослужебните и процедурните актове, а във втората са коментирани волеизявленията относно участието на общината в юридически лица с нестопанска цел и в сдружения на общините.

В заключението на дисертационния труд докторантката систематизира основните изводи от осъщественото изследване и обобщава своите предложения *de lege ferenda*.

По темата на дисертационния труд Михаела Доцова е автор на седем публикации в авторитетни научни издания.

3. Основното достойнство на рецензирания труд е, че не само са очертани проблемите, но е осъществено необходимото изследване и са аргументирани съответните изводи по темата. За качеството на работата способства и съчетаното използване на правнологическия, сравнителноправния и историческия методи на изследване. За практическото значение на труда допринася анализът на съдебната практика.

Дисертацията се характеризира и с конкретни приносни моменти, част от които са следните:

- изяснени са юридическите характеристики на всеки един от видовете контрол върху актовете на общинския съвет;

- въз основа на анализ на контрола на областния управител по чл. 45 ЗМСМА са направени важни за практиката изводи относно рамките, в които може да бъде реализиран този контрол, неговия предмет, характера на сроковете за упражняването му, формата и правната същност на акта за връщане за ново обсъждане от общинския съвет на прието от него решение;

- аргументирана е тезата за необходимост от промяна в ЗМСМА, целяща ограничаване на възможността за оспорване от страна на областния управител на административните актовете на общинския съвет. По този начин ще се гарантира в по-голяма степен правото на местната общност да решава самостоятелно, в свой интерес тези въпроси от местно значение, които са определени от закона като предмет на местното самоуправление;

- разгледани са хипотези, при които контролът на областния управител се използва като инструмент за непряка намеса в местното самоуправление и е обоснована необходимостта от законодателна уредба на търсенето на административнонаказателна отговорност от него в такива случаи;

- направено е заключение, че е необходима по-подробна и ясна правна уредба на условията и реда за избор на временно изпълняващ длъжността кмет на община, на район и на кметство;

- анализирани се случаи, в които по силата на специална клауза административни актове на общинския съвет се оспорват пред граждански съд по реда на АПК;

- изследван е характерът на решенията на общинския съвет, които имат отношение към осъществяваната от общината стопанска дейност и са направени предложения de lege ferenda за отстраняване на съществуващите непълноти в правната уредба на тази дейност.

4. В представената за публична защита дисертация са съобразени онези критични бележки, отправени в рамките на предварителното обсъждане в Катедрата по административноправни науки на СУ „Св. Кл. Охридски”, които са в съответствие с тезите на автора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на изложеното считам, че предложеният дисертационен труд отговаря на изискванията, посочени в Закона за развитието на академичния състав в Република България, поради което давам положителна оценка и предлагам да бъде присъдена на Михаела Милчева Доцова образователната и научна степен „доктор”.

гр. София

Рецензент:

декември 2019 г.

(проф. д-р Емилия Първанова

Панайотова)

