

РЕЦЕНЗИЯ

от професор д-р Дарина Пеева Зиновиева,
Институт за държавата и правото, БАН и Пловдивски
университет „П.Хилендарски“, Юридически факултет

за дисертационния труд на
Михаела Милчева Доцова
на тема:

КОНТРОЛ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА АКТОВЕТЕ НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ

за придобиване на ОНС „доктор“ по професионално направление
3.6. право /административно право и административен процес/,
СУ”Св.св.Кл.Охридски”, Юридически факултет
катедра „Административно-правни науки,“
с Научен ръководител: проф. д-р Мария Славова

1. Общи данни

Със Заповед № РО38-632 от 23.10.2019г на ректора на СУ ”Св.
Кл.Охридски” съм назначена за член на научното жури.

Михаела Милчева Доцова е била задочен докторант по
професионално направление 3.6 Право (Административно право и
административен процес) към катедра „ Административноправни
науки в ЮФ. Докторантката е завършила специалност „Право“ в
ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“.

Завършила е и журналистика в същия университет. Има няколко допълнителни специализации, между които се откроява тази в Маастрийт по европейско право и по обществени поръчки.

Регистриран експерт е по обществени поръчки.

В момента е директор на правна дирекция в Министерство на околната среда и водите. Преди това е била юрисконсулт в това министерство, адвокат, юрист в Правна дирекция на НС. Заемала е няколко длъжности в Областна администрация на Софийска област.

Михаела Доцова представя списък със седем научни публикации по темата на дисертацията и една, предадена за публикуване.

Представен е изискуемия автореферат. Състои се от 27 стр. и са отразени коректно съдържанието на дисертацията и научните постижения.

2. Характеристика и анализ на дисертационния труд

2.1. Дисертационният труд се състои от увод, четири глави, заключение и библиография. Общият му обем е 223 /двеста двадесет и три/ страници, включително съдържание, списък на използвани съкращения и списък на използвана литература.

Разпределянето му в отделните глави е с много добра систематика, като е постигната последователност и яснота.

В Увода авторката сочи поставените научни цели, а именно- да се изследват способите за осигуряване на законосъобразност и правилност на актовете на общинските съвети, да се анализира

юридическия контрол за законосъобразност, обхващащ основно административният контрол, правораздавателният надзор, контролът на особените юрисдикции. Много подробно авторката обосновава нуждите от задълбочено изследване на темата. Правилно тя сочи проблемите в реализацията на контрола, проблемите в законодателната уредба и разсъждава върху принципните причини за появата им. Тя посочва и научните методи на изследване- историко-теоретични, сравнително-правни и позитивно-правни методи, като подчертава, че целта е да се постигне комплексен подход за разкриване пълната същност на правния контрол в местното самоуправление.

2.2.В глава Първа, озаглавена „Общинският съвет – орган на местно самоуправление” авторката изследва основните въпроси, свързани с понятията централизацията и децентрализация.

Интересни и заслужаващи положителна оценка са разсъжденията относно същността на местното самоуправление - авторката представя мнения на различни автори от доктрината и дава свои изводи. Прави терминологично разграничение между понятията „местно” и „общинско” самоуправление, изразява мнението си, че общината правилно е определена като основна административно-териториална единица и го обосновава /с.23/. Положително следва да се оцени и анализа на Европейската харта за местно самоуправление в контекста на изследвания проблем.

Заслужава позитивна оценка силното изследване на органа на местно самоуправление- Общинския съвет.

Авторката проследява историко-правното развитие на дефиницията, конституирането и правомощията още от

Търновската конституция до наши дни. В изследването са направени анализи на съответни за историческия период нормативни актове, ползвани са изразени мнения на акад. П.Стайнов, акад.А.Ангелов.

Авторката прави задълбочен анализ на правомощията на общинския съвет, регламентирани в Закона за местно самоуправление и местна администрация. Интерес представляват изследването относно ролята на председателя на общинския съвет, анализа на доктринерните тези и изводите на авторката /с.29/. Силен е анализът относно правомощията на общинския съвет. Положително следва да се оцени идеята за групиране на различните правомощия по критерия- предметно съдържание /с.31 и сл./ Тя обосновава наличието на финансови правомощия, като включва в тази група приемането на общинския бюджет, определянето на местните данъци и такси, ползването на банкови кредити и безлихвени заеми. В групата на така нар. от автора „организационни правомощия” тя включва създаването на постоянни и временни комисии, избора на членове, избор и освобождаване на председател на общинския съвет, одобряване численост и структура на общинската администрация.

В тази глава тя подробно изследва въпросите относно същността на органа Общински съвет. Прави анализ на доктринерни тези от типа дали е орган с обща компетентност, дали превалират функциите по местното самоуправление, дали изобщо е орган на изпълнителната власт.

Точно тази част от глава Първа е с открояващ се приносен характер, тъй като авторката коректно коментира изразените тези в доктрината и дава свои изводи по сложни и със съществено практическо значение въпроси.

Във Втора глава е изследван административния контрол в местното самоуправление. С цел пълнота на изследването, авторката проследява историческата правна уредба на контрола на централната изпълнителна власт над общините в отделните нормативни актове- Наредби-закони и закони. Изследва теоретичната основа на понятието административен контрол и изразените становища в административно-правната доктрина. Коректно представя авторските мнения и разсъждава върху критериите, чрез които се окачествява административния контрол. Интерес представлява анализа на така нар. специализиран административен контрол и изводите относно реализирането му основно чрез актове относно незаконни действия или бездействия /с.48, с.49/.

В добра систематика Михаела Доцова анализира характеристиките относно контрола на кмета на общината, а след това - тези на областния управител. Анализът се основава на критичен преглед на основния приложим закон - ЗМСМА.

С много задълбочени изводи е подплатено изследването на контролът на областния управител, осъществяван по реда на ЗМСМА. Авторката го разглежда от гледна точка на субекта на извършвания контрол, на обекта на контрол, анализира и правния характер на контрола. Изследва както процесуално-правни, така и материално-правни въпроси. Така напр. силно е изследването на обхвата на контрола, на производството по неговото осъществяване, на критериите за действителност на актовете на общинския съвет /с.63 и сл./.

В тази връзка тя обосновава ценни

изводи относно законосъобразността на акта на областния управител, с който се осъществяват контролни правомощия.

С приносен характер е анализът на компетентността на областния управител да върне за ново обсъждане решението на общинския съвет и сравнението с ветото на президента върху закон /с.76 и сл/. Интерес представляват разсъжденията относно връщането на част от решението и връщането на цялото решение. Силен е анализът на усложненията в производството при връщане за ново разглеждане, както и на пороците на акта и връзката им с преразглеждането на акта.

Относно правомощието на областния управител да инициира съдебен надзор, авторката прави много добър анализ на редица въпроси, като напр. нужен ли е или не правен интерес, спира ли сезирането на съда действието на административните актове, изследва спецификите при оспорване на вече върнат акт за ново разглеждане и др. /с.89 и сл./

Всички изводи на авторката са много добре обосновани и заслужават положителна оценка.

В същата глава Михаела Доцова прави подробно и задълбочено изследване на контролните правомощия на кмета върху актове и действия на общинския съвет. Тя ги анализира в рамките на трите принципни форми на контрол – превантивен, текущ и последващ.

Заслужава положителна оценка анализът относно административният контрол на кмета и неговия ограничен правен ефект /с.108 и сл/.

Много силна част от труда е изследването относно компетентността на кмета да върне акта за ново разглеждане и компетентността по инициране на съдебен надзор. Авторката умело

прави усложнено съпоставяне на същите видове компетентност на областния управител, с тези на кмета.

Изводите са с доктринерна и практическа стойност. Такъв е напр. изводът относно правомощието на кмета и целесъобразността на акта, който кметът ще върне за ново разглеждане. Такъв е изводът, също, относно принципната възможност да се инициира съдебен надзор винаги, освен ако специален закон изключва тази компетентност. С практическа стойност са анализа и изводите от него относно случаите на временно изпълняващ длъжността кмет /с.119/.

В Трета глава „Правораздавателен надзор,, Михаела Доцова разглежда правораздавателният надзор върху актовете на общинските съвети. По възприетата от нея схема на изложение, тя представя първо доктринерните виждания за правораздавателен контрол и правораздавателен надзор. Авторката прави анализ на реализирането му по общата клауза и след това по специалната клауза. С вещина тя включва в анализа свои мнения, като дава конкретни примери, анализира хипотези и ги подплатява с подходяща юриспруденция /напр. с.128/.

Много добро е изследването за правомощието на прокурора да протестира актове на общинския съвет, както и изводите от него. Авторката разсъждава и върху проявените специфики при осъществяване на съдебния надзор по „общата клауза“- напр. специфики, свързани с основанията за оспорване, особености в сроковете. Със същата вещина тя прави анализ и на подобни въпроси при прилагането на така нар. „специална клауза”.

Авторката борави с актуалното законодателство и разсъждава по нови проблеми, породени от актуални норми. Така напр. тя разсъждава върху хипотези от съдебното производство при прилагане измененията в АПК от 2018г и прилагането на ЗСПЗЗ, като стига до обосновани и правилни изводи. /с.170/.

В последната Четвърта глава на дисертационния труд „Контрол на други актове на общинския съвет”, авторката обособява специфични актове на общинския съвет, които имат по-различна правна същност от принципните административни актове, издавани от този орган. Така напр. Михаела Доцова прави интересен и силен анализ на актовете на общинските съвети, с които се дава съгласие общината да апортира недвижим имот в капитала на търговско дружество /с.175 и сл./, на актовете на Общинския съвет за създаване, преобразуване или прекратяване на търговско дружество с общинско участие и реда за оспорването им /с.179/, както и на други актове, свързани с дейността на търговското дружество с общинско участие. Положително следва да се оцени изследването на актовете на Общинския съвет относно дейността на общинските предприятия. Тя поставя на дискусия всякакви хипотези и достига до ценни за доктрината и практиката изводи. Такъв е примерът с обоснования извод относно съдебния контрол на актовете на общинския съвет, свързани с общински предприятия и стопанската дейност, извършвана от тях /с.187/. Много добър е анализът на издаването и контролът на вътрешно-служебните актове, процедурните актове, като напр. решенията за приемане на годишната програма за управление и разпореждане с общинско имущество. Тя обосновава изключването на съдебен контрол върху някои от тях и причините за това.

В обособена част от дисертацията, озаглавена „Заключение”, Михаела Доцова обобщава основните изводи от конкретни части на изследванията в труда.

Подчертава напр., че съдебният контрол е сигурен вариант, чрез който се гарантира законосъобразност на дейността на общинския съвет.

В цялостност, дисертационният труд се отличава с изключителна задълбоченост, с разгърнатост на проблематиката, с фрагментарност на хипотезите от практиката.

В целия труд авторката, поставяйки основен проблем за изследване, непрекъснато включва конкретика, примери от практиката, които създават проблеми, тълкуване на приложението на общи, специални закони, подзаконови актове, илюстрира с казуистика и релевантна юриспруденция. Това умение на авторката следва да се оцени високо, тъй като показва възможност да се анализира конкретен проблем, с виждане от различни посоки на правоприлагането, с цел търсене на възможно най-прецизно заключение.

Авторката демонстрира изключително детайлни познания в материята на общинското законодателство, които заслужават висока оценка. Михаела Доцова борави с познания от почти цялата актуална научна литература у нас, свързана с правния режим на местното самоуправление.

Тя показва не само доктринерно мислене, но и практическа насоченост на изследването си, като успява умело да ги съчетава.

Всички изводи за оптимизиране на законодателството са логични, обосновани и са насочени към решаване на конкретен проблем в практиката и в законотворчеството.

3. Критични бележки и препоръки

Бележките ми са само относно частични стилови неточности, на фона на прецизния правен език и научен стил на изложението. Изрази като „вписан в специален нормативен акт”, вместо „уреден” или „регламентиран”, като „законодателните инициативи няма да бъдат рефлексия на поредната компилация”, могат да се избегнат. Препоръката ми е категорично труда да се публикува, поради своята практическа полезност и доктринерна стойност.

Заключение:

В цялостност дисертацията има всички качества за присъждане на научната степен доктор по право.

Темата е много актуална, като е изследвана пълноценно-задълбочено и обхватно. Авторката демонстрира владееене на материята, а изследването на проблеми от други отрасли, различни от публичното право /гражданско и търговско право/, показват нейната широка правна култура.

Предложенията за оптимизиране на законодателството са удачни, точни и необходими.

Считам, че трудът има изключителен приносен характер за административното право.

Изложеното до тук, в съответствие със ЗРАСРБ ми дават основание **да дам своята положителна оценка** и да предложа на научното жури да бъде присъдена на Михаела Милчева Доцова образователната и научна степен „Доктор” по професионално направление 3.6 право /административно право и административен процес/.

16. декември.2019г.

професор д-р Дарина Зиновиева