

РЕЦЕНЗИЯ

от

проф. д-р Александър Асенов Воденичаров

на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен доктор

научна област: 3. Социални, стопански и правни науки

професионално направление: 3.6. Право

научна специалност: Административно право и административен процес

Автор: Константин Ангелов Григоров, задочен докторант към секция по „Публичноправни науки“ към Институт за държавата и правото при Българска академия на науките

Тема: ОСПОРВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ

1. Информация за дисертанта

Константин Ангелов Григоров е роден на 28 февруари 1977 г. в гр. София. Завършва средното си образование в Гимназия с преподаване на немски език „Гьоте“ – Бургас. В периода 1996 – 1997 г. отбива редовна военна служба и през 2009 г. завършва висшето си образование специалност „Право“ в Център по юридически науки на Бургаски свободен университет.

От 2000 до 2004 г. е студент в Бон – Германия по специалностите философия и славянска филология.

Владее английски и немски език.

След завършване на висшето си образование Константин Григоров е работил единствено като юрист, като към настоящия момент е съдебен помощник в Административен съд гр. Бургас и хоноруван преподавател

по „Основи на правото“ в Колеж по туризъм при университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас.

Със заповед № 19/27.01.2012 г. на зам.директора на ИДП при БАН, г-н Григоров е зачислен в задочна докторантура в научна област Право, научна специалност Административно право и административен процес. Тема на дисертационния труд „Оспорване на нормативните актове на общинския съвет“ с научен ръководител проф. д-р Ганета Минкова.

Със заповед № РД-09-133/20.12.2016 г. на и.д. директор на ИДП при БАН, докторантът е отчислен с право на защита.

Със заповед № РД-09-94 от 18.10.2017 г. на и.д. директор на ИДП при БАН е утвърден състав на научно жури и е определена дата за провеждане на открито заседание за защита на дисертационния труд.

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

1. по научната специалност АПП, срок за явяване 31.12.2012 г., положен на 19.09.2012 г. с оценка 5,50;
2. по немски език, срок за явяване 31.12.2012 г., положен на 03.07.2012 г. с оценка 5,50;
3. по компютърни умения, срок за явяване 31.12.2012 г., положен на 12.04.2012 г., оценка 5,50.

2. Обща характеристика на дисертационния труд

Представеният дисертационен труд е в общ обем от 219 стр. включително съдържание, списък на използваните съкращения и библиография. Библиографската справка е оформена в три раздела, както следва:

- литература по темата с посочени 147 заглавия на български език и 6 заглавия на немски език;
- статии с посочени 84 заглавия на български език;
- източници от интернет.

Прегледът на анализиранията литература показва, че посочените заглавия имат пряко отношение към темата на дисертацията.

Бележките под линия са с общ брой – 181.

Дисертационният труд е удачно структуриран и логично последователен от въведение, три глави, състоящи се от отделни параграфи и заключение. Посветен е на оспорването на нормативните актове на общинския съвет според актуалното законодателство. В центъра на анализа в дисертацията са актовете с многократно действащи правила за поведение, приемани от органа на местно самоуправление, тяхната функция, правно въздействие върху местните субекти и възможностите за защита, както срещу отделни незаконосъобразни разпоредби, така и срещу целите актове. В този анализ докторантът показва отлична ориентация в наличните теоретични изследвания, а разсъжденията си подкрепя и с коментар на богата съдебна практика, изолира проблеми и предлага възможности за тяхното решаване.

Изследването, предмет на дисертационния труд е с подчертана актуалност.

Преходът към демокрация и последващото членство на България в ЕС, поставя пред страната предизвикателства, изразяващи се включително в приемане на правила и участие в процеси, които са нови за държавата. Налага се съобразяване на националното законодателство с европейското, което в една част засяга компетентността на местния парламент. Следвайки съвременните европейски тенденции се засилва ролята му в процеса по управление на общината. Тази нова действителност обаче, води до необходимост от строг контрол върху дейността на общинския съвет с цел подчиняване неговото нормотворчество на законите в страната и правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела на местно равнище. Интензивното изменение на националното законодателство и разширяване на нормотворческата дейност на общинския съвет, водят до потребност от осъвременяване на средствата и начините за защита. Разширяващото се разнообразие от материи с местно значение, по които този орган издава нормативни актове налага преглед и на текущото състояние на процеса по разработването и приемането им.

В процеса на разработката аналитично е изяснено съдържанието на понятията „управление“ и „самоуправление“. Съвременният орган на местно самоуправление е сравнен с местни органи, установени и функционирали в историята на българската държава. Исторически е проследено и анализирано нормативното установяване на общинския

съвет в България. По този начин, правно-исторически са разкрити обществените нагласи, очаквания и необходими спрямо него. Подробно са анализирани видовете нормативни актове, издавани от общинския съвет. Този анализ разкрива начина, по който те функционират и указва значението им за развитието на общината. Детайлно е разгледан редът, по който същите се оспорват, субектите с право на оспорване, предпоставките и действието на оспорването. Отграничено е оспорването по административен и по съдебен ред. Изучен е съответният дял от правната система на Република Австрия и е сравнен с българския модел. Направени са конкретни предложения за промяна в действаща правна уредба и прецизиране на теоретични определения.

2. Аналитична характеристика на дисертационния труд

Предложеният от г-н Григоров труд анализира същността на нормативните актове на общинския съвет, изследва наличната научна литература, изучава нормотворческата практика на съвета и практиката на административните съдилища по дела с предмет оспорване на нормативни актове на местния парламент. Така докторантът извежда актуални спорни въпроси, посочва и обсъжда различните мнения в тяхното решаване и навежда предложения за подобряване на законодателството и административното правосъдие.

Текстът, по един естествен начин, започва с анализ на правото на местно самоуправление и органите, чрез които то се осъществява в съвременното държавно организирано общество. Така е разкрита същността на местното самоуправление, начинът по който общинският съвет регулира местните обществени отношения чрез многократно действащи правила за поведение и детайлно е очертан редът и основанията за оспорването им.

Едно от достойнствата на дисертацията, което представлява научен принос е изводът на докторанта, че правото на самоуправление е естествено право, което е присъщо и принадлежи на хората така, както и останалите естествени човешки права. Обосновано е становището, че хората не наследяват това право, нито то им бива признато от държавата.

Този извод е подкрепен с детайлен анализ на същността на процеса по управление, съпоставен с процеса по самоуправление.

В изложението, правилно и обосновано докторантът е посочил, че темата на изследването не акцентира върху историята на българското местно самоуправление. Този факт не игнорира нуждата от исторически преглед и анализ на начина на управление на административно-териториалните единици в България. Проследяване развитието на местните органи е необходимо, за да се схванат историческите традиции при установяването им, както и да бъдат оценени предимствата и/или недостатъците на съвременния конституционен модел. Предварителният исторически преглед на разглеждания проблем, изложен в дисертацията, поставя пред читателя възможност, в детайли да възприеме историческата хронология и логика в установяването и развитието на общинския съвет като орган на местно самоуправление, както и необходимостта от възлагане на нормотворческа компетентност на този орган.

Следва да се отбележи, че дисертационният труд не само борави с правни понятия, а педантично анализира всяко от тях и извежда предложения за прецизиране на дефинициите. По тази причина същите са разгледани не само от лексикално-теоретичната им страна, но и в чисто практичен аспект – как те функционират в реалните обществени отношения между субектите на правото. Приведени са примери и сравнения. Така е изяснено съдържанието и логиката на местните обществени отношения, проследено е как нормативните актове на общинския съвет въздействат върху тях.

Научен интерес предизвиква и лексикално-правният анализ на видовете нормативни актове и техните функции, приемани от общинския съвет. Тук г-н Григоров прави множество предложения за изменение и прецизиране на легални и теоретични определения. Подробният правен анализ засяга понятията нормативен акт, подзаконов нормативен акт и нормативен административен акт. Докторантът аргументирано разсъждава относно основата, върху която може да се търси общото и различното в посочените актове. Извежда извод, че нормативният акт е общото, първичното понятие, а подзаконовият нормативен акт и нормативният административен акт са видове нормативни актове. Докторантът уместно критикува законодателния подход при легалното дефиниране на

нормативния административен акт, като изтъква, че дефиницията съдържа понятие (административен акт), което не е законово определено, след което е установено действие на съдържанието – административноправните норми, каквото те по природа и по дефиниция имат. Като непрецизен изобщо е определен законодателният подход при дефинирането на видовете административни актове, тъй като не е изведено родово определение за всички общи за тях белези, едва след което да бъдат посочени различните видове. В тази връзка е направено убедително предложение родовото понятие „административен акт“ да бъде изведено в отделна норма от АПК. Коректно, като изключително прецизни, са отчетени съществуващите в теорията определения, поради което е възприет подход те директно да бъдат ползвани. Посочен е извод, според който кодифициране на понятието ще произведе полезно практическо действие, тъй като ще спести на съда ситуации, в които се стреми да отнесе оспорен пред него акт единствено към някой от видовете определени в чл. 21, 65 и 75 от АПК, за да допусне оспорването. В заключение, в тази част от изследването, под условие, че в закона е намерило място определението за административен акт, докторантът предлага ново съдържание на разпоредбата относно нормативния административен акт, както следва: „С нормативен административен акт се установяват общи правила за поведение, които уреждат трайно обществените отношения в областта на изпълнително-разпоредителната дейност“. Предложението е базирано и на убедеността на г-н Григоров, че законовите определения (и изобщо структурата и съдържанието на нормативните актове) следва да бъдат така конструирани, че да работят в реални условия. Т.е. приложението им да води до точно изясняване правното съдържание на обществените отношения, тъй като именно в това е същността на функцията на правото като социален регулатор.

Изложението продължава с преглед и обстоен анализ на правните норми, които възлагат на общинския съвет подзаконова нормотворческа компетентност. Тук правилно е отчетен фактът, че в АПК законодателят използва три понятия по отношение на нормативните актове, които съветът издава – в глава пета, раздел трети – „нормативни административни актове“ и „подзаконови административни актове“, а в глава десета, раздел трети – „подзаконови нормативни актове“. На тази

плоскост, фактът, че след хаотичното въвеждане и боравене с посочените различни понятия, в глава десета, раздел трети кодексът е уредил оспорването единствено на подзаконовите нормативни актове, е квалифициран като слабост в процесуалния закон.

Подробно и поединично са анализирани правилниците, наредбите по законова делегация, и в изпълнение на собствени функции, които издава общинският съвет и инструкциите. За последните правилно се приема, че са извън обхвата на дисертацията. В този анализ докторантът е възприел уместен научен подход, като е посочил, че се концентрира само върху онези нормативни актове на общинския съвет, които имат действие „навън” – към субекти, които са извън структурата и администрацията на органа – такива, с които се засяга нечия правна сфера. Нормативните актове, с които се урежда организацията или вътрешният му ред остават извън приложното поле на АПК (чл. 2, ал. 2, т. 3). Последните са коментирани за пълнота на изложението и доколкото е възможно тяхна разпоредба да засегне правния мир на местни субекти.

В следващата част от изложението г-н Григоров прецизно изследва въпроса за оспорването на административните актове по административен ред. Обосновано извежда особеностите на това производство, както и изключенията от него. Правилно поддържа, че актовете на общинския съвет не подлежат на оспорване по този ред. Чрез анализ на относимите правни норми, подкрепен с цитиране на съдебна практика, доказва, че се оспорват единствено по съдебен ред.

Анализът на оспорването пред съд е задълбочено и пълно. Открити са всички елементи на производството – субекти, процесуална легитимация, срокове, предмет на делото и произнасяне на съда. Разсъжденията са подкрепени с цитиране и анализ на съдебна практика. Лицата, с право да оспорват нормативните актове на общинския съвет са обособени в две групи – такива с пряк и личен интерес и субекти оправомощени с правна норма да следят за законосъобразност на тези актове.

Като необходим и полезен за изследването може да бъде определен, подобреният от дисертанта подход за сравнение на елементите на местно самоуправление у нас и с държава с утвърдена демокрация и развита правна система. Особен научен интерес предизвиква фактът, че

сравнението е проведено между държави с различна форма на държавно устройство. Така в детайли се изясняват приликите и разликите в правните понятия и се добива поглед над текущото състояние на специализираните български литература и законодателство, изтъкват се предимствата и се отчитат недостатъците.

Без съмнение, предложеното за оценка изследване, проведено от Константин Григоров, има и сериозно практическо приложение. То ще бъде полезно, както на юристи, заети пряко с оспорване на нормативни актове на общинския съвет, така и на юристи занимаващи се с теоретичната страна на същността и функциите на юридическите актове на органа на местно самоуправление в България. Изследването допринася за по-доброто изясняване и задълбочено осмисляне на същността и функциите на нормативните актове на общинския съвет дава отговор на въпроси относно усъвършенстване производството по тяхното оспорване. Начинът на представяне на темата, изложените предложения и цитирана съдебна практика, биха могли да намерят непосредствено приложение в работата на общинските съвети и да ограничат пороците в приеманите нормативни актове, водещи до тяхната незаконосъобразност. От друга страна изводите и предложенията, могат да послужат за бъдещо усъвършенстване на българското законодателство.

Следва да се отчете, че 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 си служи и с методиката на синтетичния анализ.

Константин Григоров е представил автореферат, който коректно отразява постигнатите резултати в изследването.

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

Дисертационният труд на Константин Григоров е посветен на актуален и значим за българската административноправна теория и практика проблем. В труда има достатъчно убедителни доказателства за научно-приложни резултати с характер на научни приноси.

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

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

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

Считам, че изложението щеше да бъде по-пълно, ако докторантът бе изследвал и съпоставил законово определените като нормативни актове на общинския съвет с други актове, приемани от същия орган, които не съдържат прани норми, но имат постоянно действие във времето.

От друга страна, една докторска дисертация се концентрира върху конкретен правен проблем, анализът и решението на който неминуемо засяга съпровождащи и относими въпроси. Обемът на техния коментар обаче, следва да е достатъчен, за да подкрепи основната теза на автора. В противен случай, има опасност, задълбочаването в материи извън основната, да отклони съдържанието на дисертацията и вниманието на читателя от основния проблем.

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обсъжданият научен труд показва категорично, че Константин Ангелов Григоров притежава **задълбочени теоретични знания в областта на публичноправните науки и в частност в областта на административното право и процес.**

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

Изхождайки от гореизложеното, считам, че представеният от Константин Ангелов Григоров дисертационен труд 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 Константин Ангелов Григоров образователната и научна степен „доктор“.**

09.01.2018 г.

РЕЦЕНЗЕНТ :

(проф. д-р Александър Воденичаров)