

РЕЦЕНЗИЯ

на дисертационния труд "Съдебен контрол върху нормативни административни актове на общинските съвети"

на Ваня Вълкадинова, докторант в катедрата по Публичноправни науки и публичен мениджмънт, Правно-исторически факултет, ЮЗУ "Неофит Рилски"

от проф. д-р Любен Караниколов, УНСС

1. Дисертацията на тема „Съдебен контрол върху нормативни административни актове на Общинските съвети“ е в обем от 212 страници, разделена е на четири глави с увод и заключение, изготвена е на основата на библиография с над 100 заглавия на български и английски език. По дисертацията са публикувани 4 статии.

2. Научното внимание на докторанта е концентрирано върху съдебния контрол върху нормативните административни актове на общинските съвети, като най-високо стоящи актове в йерархията на актовете на органите на местната власт. Фокусът на изследването са административноправните аспекти на правораздавателния надзор върху нормативните административни актове на общинските съвети, с цел да се изведат препоръки за усъвършенстване на местното самоуправление и местната администрация и в защита на публичния интерес.

Предметът на изследване е благодатен, тъй като е ясно, че законодателството на местната власт се нуждае от реформа.

Важността на процедурите за приемане на нормативни административни актове от общинските съвети се осъзнава все повече, с оглед на вниманието на законодателството на Европейския съюз и засилване на правомощията на Комитета на регионите, а от там и на органите на националната местна власт на страните членове на общността

Българската административноправна доктрина не съдържа цялостно и задълбочено изследване по темата на правораздавателния контрол върху нормативните актове на общинските съвети. В анализа на практиката на нормотворческата дейност на общинските съвети и на съдебната практика при осъществяване на контрола за нейната законосъобразност, предложен в дисертацията, има елементи на научна новост. Успехът на изследването се определя и от направените предложения за промяна на законодателството в областта.

Принос имат конкретните предложения за усъвършенстване на правната уреда и практиката по съдебния контрол върху нормативните административни актове в работата на местните органи. Предложените разрешения в дисертационния труд могат да служат при прилагане на законодателството, което регламентира нормотворческия процес на органите на местно самоуправление, основанията за оспорване на нормативните административни актове на общинските съвети, правомощията на съда и последиците на съдебното решение. Направените предложения могат да способстват за подобряване подготовката, разглеждането и приемането на нормативни административни актове от общинските съвети и да

улеснят и повишат ефективността на съдебния контрол за тяхната законосъобразност. Проучването може да допринесе за развитие на понятието за правото на общинските съвети на нормотворчество в съвременните условия.

3. В началото на изследването се анализира понятието за нормативен административен акт и видовете нормативни административни актове, които приемат общинските съвети. Докторантът е представил съотношението между основните видове административни актове в работата на органите на местното самоуправление и е обобщил белезите на правния институт на основата на теоретичното понятие за нормативен административен акт. Проследени са теоретичните виждания за същността на административното нормотворчество, като е направен исторически анализ на законодателството на т. нар. "законодателно наместничество". Обърнато е внимание на различните теории за същността на нормативните административни актове. Въз основа на анализа са очертани специфичните особености на създаваните от общинските съвети нормативни административни актове. Особен интерес в тази част на изследването представлява опитът за обособяването на наредбите на общинските съвети в две групи чрез тълкуване на разпоредбите на чл. 7, ал. 2 и чл. 8 ЗНА. Това е един от първите анализи и разграничение на наредбите на общинските съвети и едно от достойнствата на обсъждания труд.

В Глава втора, на базата на практическите си познания, авторът разглежда основните характеристики на съдебния контрол върху

нормативните административни актове на общинските съвети, като изхожда от разграничението на понятията "контрол" и "надзор". В глава втора е предложен анализ и на видовете правораздавателен контрол с конкретни предложения *de lege ferenda* за преодоляване на противоречивата съдебна практика от гледна точка на последиците на една косвена преценка за законосъобразност на нормативен административен акт на общински съвет, при която съдебното решение няма силата на пресъдено нещо. Систематизирани са основните празноти в правната уредба, несъответствията с принципите на европейското право и липсата на важни административноправни институти за защита на публичния интерес.

Глава трета е посветена на основанията за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети пред съда. Направен е анализ на изискванията за законосъобразност на административните актове, формулирани като основания за оспорване в разпоредбата на чл. 146 АПК и е обосновано приложението им за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети пред съда. Особен интерес предизвикват очертаните от автора специфики на всяко едно от основанията по чл. 146 АПК през призмата на специфичния предмет на изследването – съдебния контрол за законосъобразност на нормативни административни актове на общинските съвети. Специално внимание е посветено на примерните критерии за разграничаване от правораздавателните органи на нищожните от унищожаемите административни актове при нарушения на отделните изисквания за законосъобразност.

Трета глава е посветена на предложенията за институционализация на процедурите за консултация със заинтересуваните местни общности, които ще бъдат засегнати от приложението на бъдещ нормативен административен акт на общински съвет, като възможност разнообразни и дори противоречиви интереси да бъдат отчетени в процеса на административно правотворчество. Този подход съответства на замисъла на законодателя, заложен в чл. 20 АПК, относно споразумението в административния процес и представлява опит за контрол върху целесъобразността на решенията на общинските съвети при уреждане на въпроси от местно значение с нормативни административни актове.

Четвърта глава разширява полето на анализ, като дисертантът е обсъдил особеностите на правораздавателния процес за законосъобразност върху нормативни административни актове на общинските съвети, както и резултатите от съдебната практика. Маркирани са важни моменти, относими към анализа – предмет и обект на съдебния контрол за законосъобразност върху нормативни административни актове на общинските съвети, правният интерес в съдебното производство по оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети, ефект на жалбата срещу нормативен административен акт на общински съвет за спиране на действието му, правомощията на съда при решаване на делото, действие на съдебното решение и правни последици от отмяната на нормативен административен акт на общински съвет.

При анализа на националната правна уредба на правомощията на съда при произнасянето по жалби и протести срещу нормативни административни актове е акцентирано основателно върху особеностите на тези правомощия и върху последиците на съдебното решение за отмяна на нормативен административен акт на общински съвет, като са идентифицирани проблеми: за "съдбата" на разрешени въз основа на отменен нормативен административен акт на общински съвет с индивидуални административни актове случаи, за неизпълнението на задължението от общинските съвети за съобразяване с решенията на съда, за възможните случаи на настъпили вреди при упражняване на нормотворческата компетентност от общинските съвети и способите в националното законодателство за тяхното обезщетяване.

Втора, трета и четвърта глави съдържат и прогнози за евентуални промени, както и предложения *de lege ferenda*.

5. Дисертацията съдържа изследване на практическото приложение на основанията за оспорване на административни актове по чл. 146 АПК като условия за законосъобразност към нормативните административни актове на общинските съвети като област на правно регулиране с голяма обществена значимост. Направените изводи са основа за финалните обобщения в дисертацията. В заключението докторантът прави редица изводи и дава целенасочени препоръки, които могат да бъдат съобразени при разработването на националната политика в областта на местното самоуправление.

В дисертационен труд се съдържат следните приноси:

- разгледана е същността и видовете нормативни административни актове на общинските съвети.

- анализирана е нормотворческата компетентност на общинските съвети по действащото законодателство.

- изведени са критерии за отграничаване на отделните видове нормативни административни актове на общинските съвети.

- обособени са по групи и са изследвани характеристикните белези на приеманите от общинските съвети наредби по чл. 7, ал. 2 ЗНА и тези по чл. 8 ЗНА.

- разгледани са основанията за оспорване на нормативните административни актове на общинските съвети.

- анализирано е действието на съдебното решение по дела за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети.

- изследвани са последиците от неизпълнение на съдебно решение по дела за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети.

- изследвани са възможните хипотези на настъпили вреди от нормативен административен акт на общински съвет и отговорността за тяхното обезщетяване.

6. Заявявам в качеството ми на рецензент, че дисертационният труд на Ваня Вълкадинова отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитие на академичния състав в Република България и предлагам на членовете на научното жури да се присъди научната и

образователна степен *доктор* на Ваня Вълкадинова, задочен докторант в катедра Публичноправни науки и публичен мениджмънт на Правно-исторически факултет на ЮЗУ "Неофит Рилски", гр. Благоевград.