

ДО ЧЛЕНОВЕТЕ НА НАУЧНОТО ЖУРИ

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р **Емилия Любомирова Сидерова**

член на научното жури за защита на дисертационен труд на

Дани Стефанова Каназирева

по професионално направление 3.6. Право,
докторска програма „Конституционно право“,
съгласно Заповед № 2837/10.11.2014 г.
на Ректора на ВСУ „Черноризец Храбър“

Уважаеми членове на научното жури,

В изпълнение на възложената ми задача, представям на вниманието ви своите констатации, мотивиращи съответно предложението, по процедурата за получаване на образователна и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6. Право, докторска програма „Конституционно право“ от Дани Стефанова Каназирева, докторант на самостоятелна подготовка в Юридическия факултет на ВСУ „Черноризец Храбър“, катедра „Правни науки“.

Анализът на научните постижения и характерът на научните приноси на докторанта се основават изцяло на дисертационния труд, до голяма степен съвпадат с преценката на г-жа Каназирева, отразени в автореферата и могат да бъдат систематизирани така:

1. Темата на дисертационния труд **„Местната власт в условията на членство на България в Европейския съюз”** е безспорно актуална, с възможност за теоретичен анализ и научни резултати.

Съобразно с изискванията за получаване на образователна и научна степен заедно с дисертацията са представени и три публикации свързани с местната власт, както и автореферат, даващ точна представа за това научно изследване.

2. Дисертационният труд е с общ обем от 291 с., от които **184с. изложение, систематизирано в увод, три глави, заключение и 107 с.**, включващи съдържание, съкращения, приложения на пълните текстове на пет юридически актове (единият от които проект), които не са резултат от научното изследване, библиография с 124 заглавия на кирилица и 109 на латиница, списък на цитирани български и европейски нормативни актове, списък на цитирани решения и дела на български и европейски съдилища, списък на цитирани решения на държавни и общински органи, списък на ползвани интернет адреси.

Научен ръководител е доц. д-р Марчо Марков.

3. Проблемът, на който е посветен дисертационния труд – „неизбежното провеждане на нова административно-териториална реформа в Република България” (с. 9) е актуален и значим. Оценката на състоянието на решаването му към момента на представяне на дисертационния труд е точна. Според докторанта предмет на изследването е „хармонизацията на българското право, регламентиращо местната власт в условията на членство на България в Европейския съюз”, а целта му е обусловена от

„необходимостта от обобщение на най-важните тенденции и основни характеристики на локалната и регионална демокрация в Европа с оглед на използване на техните позитивни постижения в настоящите български условия” (с. 10, 11). Правилно избрана е методиката на изследването, чрез съчетаването на три метода: исторически, сравнителноправен и позитивноправен метод.

4. Аналитична характеристика на естеството и достоверността на материала, върху който се градят приносите на дисертационния труд.

Глава първа от труда, озаглавена „Понятие за местна власт“ е структурирана в два параграфа с подточки. В тях докторантът е разгледал административно-териториалното деление в исторически и сравнителен план, и правния статут на общинския съвет и на кмета на община, район и кметство.

Глава втора от труда, озаглавена „Правна уредба на местната власт“ е структурирана в три параграфа с подточки. В рамките на тази глава авторката е намерила за нужно да разгледа конституционната уредба на местното самоуправление и местната администрация, като фрагментарно е посочила формата на държавно устройство на Република България; коментирана е практика и различни автори виждания в правната доктрина. Тук е отделено място на правната уредба на областта и правния статут на областния управител. §3 е посветен на Европейската харта за местно самоуправление и Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво.

Глава трета от труда, озаглавена „Политика на териториално сближаване. Ролята на местната власт за прилагане на правото на

ЕС“ се състои от пет параграфа с подточки. Проследена е регионалната политика на ЕС, идеята за второ ниво на местно самоуправление според актовете на Съвета на Европа, Договорът от Лисабон и Комитетът на регионите. Изведени са тенденции на развитие на местната власт под влиянието на правото на ЕС.

В Заключението е направен опит за обобщаване на резултатите от изследването, очертани са приносите на труда, така както ги вижда авторката и са изведени предложенията *de lege ferenda*.

Препоръките и предложенията *de lege ferenda* на г-жа Каназирева са изведени от Европейския доклад за състоянието на местната и регионалната демокрация в България от септември 2011 г., изготвен от Комитета за съблюдение към Съвета на Европа: кодификация на законите, относими към местното самоуправление (с.176); създаване на второ ниво на местно самоуправление и промяна на чл. 143 от Конституцията на РБ чрез замяна на областния управител с избран орган (с. 178); финансова децентрализация чрез превръщане на ЗДДФЛ в местен данък, разширяване на правомощията на общинските съвети за въвеждане на данъчни облекчения и утежнения и осигуряване на политическа или партийна независимост на органите на местно самоуправление при усвояване на евросредства (с. 179); пряк избор на кметовете в градове с районно деление, в евентуалност предвиждане на квалифицирано мнозинство от 2/3 от всички общински съветници, вместо досегашното обикновено мнозинство (с. 181); да се измени правомощието на областния управител да не може да отменя незаконосъобразните актове на кметовете на общините, а да може да ги връща за преразглеждане на кмета или да ги оспори пред компетентния административен съд, както това е нормативно

определено за актовете на общинския съвет (с. 183). Намирам за важен принос идеята за създаването на система от преки отношения между европейските институции и общините с оглед на по-ефективното използване на фондовете на Европейския съюз (с. 183). Според автора неизбежно е окрупняването на българските общини по пътя на естественото им сливане, като техния брой трябва да бъде между 60 и 80 общини.

Внимание е отделено на гражданския контрол в местното самоуправление. Анализирани са текстовете на Закона за допитване до народа, с предложения за предстоящото му изменение и допълнение. Следва да се има предвид, че този закон е отменен 2009 г. и сега действащия Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление¹ не е коментиран от автора.

Същността на получените приноси се изразява в обогатяване на съществуващи знания, свързани с темата на дисертационния труд.

При по-нататъшната работа на докторанта с цел подобряване на представения труд и за да предизвикам защита по същество, правя следните критични бележки и препоръки:

1. Необходимо е по-задълбочено разглеждане на конституционния модел на формата на държавно устройство като основа на местната власт в България, според темата и проблематиката на научното изследване. Превес е даден на нормативния анализ.

¹ Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (Обн. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.100 от 21 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.9 от 28 Януари 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.42 от 5 Юни 2012г., изм. ДВ. бр.20 от 28 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Юли 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.19 от 5 Март 2014г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г.)

Едва в последната страница от дисертацията (с. 193) се обобщават конституционните промени от 2007 г., наложени във връзка с членството на Република България в Европейския съюз, отнасящи се до даване правомощие на общинския съвет да определя размера на местните данъци и такси като отправна точка за търсената финансова децентрализация, отчетена като принос от докторанта.

2. Грешно посочено е на с. 94 и 176, че Конституционният съд приема или не приема законови текстове. Според чл. 149, т. 2 от Конституцията, той може да установява само тяхната конституционност.
3. Предложението за превръщане на ЗДДФЛ в местен данък е правно неиздържано като конструкция, тъй като Законът за данъците върху доходите на физическите лица е нормативен акт, не може да се превърне в данък.
4. Намирам за недостатъчно убедителен направения от докторанта извод на с. 180 – „консолидираният държавен бюджет силно нарушава независимостта на общинските бюджети“ с мотива, че е неправилно да се приеме бюджета на общината едва след приемането на държавния бюджет и в съответствие с неговите инструкции. По мое мнение, самостоятелният бюджет на общините, провъзгласен в Конституцията на РБ, не може да бъде изолиран от държавния бюджет на страната. Нещо повече, сега действащия закон е Законът за публичните финанси в сила от 1.01.2014 г., а не Законът за общинските бюджети, който е отменен. Отменен също е и Законът за допитване до народа,

както беше посочено по-горе, а Европейска харта за регионално самоуправление все още не е приета.

5. Не може да бъде споделено предложението, правомощието на областния управител да упражнява т.нар. своеобразно вето (подобно на президентското) спрямо актовете на общинския съвет да бъде еднакво приложено и спрямо актовете на кметовете на общините, поради различното правно положение на тези два органа в системата на държавните органи и съобразно принципа за разделение на властите. Докато общинският съвет е орган на местно самоуправление и се определя като „местният парламент“ на ниво община, така с. 38 от дисертацията „местното самоуправление стои на другия полюс на вертикала“, то кметът като орган на изпълнителната власт се намира в различно положение спрямо областния управител, който също е орган на изпълнителната власт според конституционния модел.

Въпросните критични бележки имат и дискуссионен характер, те не намаляват качеството и количеството на получените резултати и приноси.

Уважаеми членове на научното жури,

Изложеното мотивира заключението ми, че трудът „Местната власт в условия на членство на България в Европейския съюз“ отговаря на изискванията и притежава необходимите качества за

присъждане на неговия автор Дани Стефанова Каназирева на образователна и научна степен „доктор”.

03.01.2015 г.

Варна

РЕЦЕНЗЕНТ:

доц. д-р Емилия Сидерова