

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. Цветан Георгиев Сивков,

за провеждане на конкурс за доцент по Конституционно право
за нуждите на Юридическия факултет, СУ „Св. Климент Охридски“

(обявен в ДВ, бр. 65 от 28.07.2023 г.)

в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки,
професионално направление 3.6.Право: специалност „Конституционно
право“

кандидат гл. ас. д-р Пламена Димитрова Пенова

Със заповед на Ректора на СУ № РД-38-485/08.08.2023г. за провеждане на конкурс за доцент по професионално направление 3.6. Право /Конституционно право/, обявен в ДВ, бр. 65 от 28.07.2023г. съм определен за член на научното жури по провеждане на конкурса.

С решение на журито на неговото първо заседание ми е възложено да представя рецензия за провеждането на конкурса. Единствен кандидат е гл. ас. д-р Пламена Пенова.

Процедурата по обявяването на конкурса за доцент, по нейното придвижване и приключване, преминава в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. Спазени са всички изисквания на ЗРАСРБ и подзаконовите нормативни актове по неговото приложение.

Кандидатът Пламена Пенова е магистър по право на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ и дипломиран юрист от 2007 г. През 2012 г. тя завършва докторантура по Конституционно право към катедра „Конституционноправни науки“ при Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. След успешната защита на докторската си дисертация, през 2013 г. на г-жа Пенова е присъдена образователно-квалификационна степен „доктор“ по специалност 3.6. Право /Конституционно право/ в същия университет, удостоверена с диплома № СУ 2013-132/25.10.2013 г., с тема на дисертационния труд: „Местното самоуправление в българския конституционен модел след 1991 г.“

Д-р Пенова има дългогодишен преподавателски стаж. От 2015 г. до сега тя заема длъжността „главен асистент“ в катедра

„Конституционноправни науки“ при Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, видно от трудов договор № РД 22-1294/05.06.2015 г. с Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“. Води лекции и упражнения по дисциплината „Конституционно право“, и лекции по дисциплината „Парламентарно право“ в специалност „Право“, както и упражнения в специалност „Международни отношения“ на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. От биографичната справка на д-р Пенова се вижда, че тя е преподавател и в АМВР. Тя преподава в катедра „Публичноправни науки“ на Факултет „Полиция“ от 2014 г. до сега – първоначално като хоноруван асистент, а след 2019 г. заема последователно длъжностите „асистент“ и „главен асистент“. Наред с преподавателската си дейност, г-жа Пенова осъществява и юридическа дейност в практиката – тя е работила като „юрисконсулт“ в Националната агенция по приходите, в частни дружества, а от 2014 г. е адвокат. Този практически опит ѝ е дал възможността да придобие лични впечатления върху юридическата практика и критичен поглед върху механизмите на функциониране на публичната власт, ценни за развитието и усъвършенстването на г-жа Пенова като юрист, учен и преподавател.

Единственият кандидат гл. ас. д-р Пламена Пенова отговаря на изискванията за участие в конкурс за доцент за заемане на академичната длъжност „доцент по конституционно право“. Изпълнени са минималните национални изисквания. Представена е справка за цитиранията, която показва стойността на нейните изследвания в областта на публичноправните науки. Списъкът с публикации показва задълбочен интерес към материята на конституционното право. Такъв конкурс е необходим за нуждите на ЮФ с оглед представената справка за натовареността при провеждане на учебните занятия и работата със студентите.

Гл. ас. д-р Пламена Пенова представя за участие в конкурса за рецензиране една монография, посветена на мястото на правителството в парламентарния модел на България¹, 5 статии и 4 студии. Тази научна продукция дава основание да се приеме, че г-жа Пенова е сериозен изследовател в областта на конституционното право.

¹ Пенова, Пл., Министерският съвет в българския парламентарен модел, Бургас, Балтика-2002, 2023, ISBN978-619-7353-73-0, научен редактор доц. Капка Георгиева-Атанасова.

Очакванията при преминаването към ново академично и научно качество, каквото е придобиването на длъжността „доцент“ са свързани с оценката на сериозно монографично изследване, различно от доктората за участие в конкурс, каквото е представената книга. С представената книга д-р Пенова изпълнява това законово изискване. Затова на нея ще отделя особено внимание.

Монографията „Министерският съвет в българския парламентарен модел“ е цялостно изследване на положението на правителството в съществуващия модел на управление и предвиденото в Конституцията на Република България парламентарно управление. От гледната точка на конституционното право – теория, практика и правна уредба – това е цялостен анализ на дейността на Министерския съвет и неговото взаимодействие с другите държавни органи и институциите на публичната власт в България в рамките на националния парламентарен, и изобщо – в рамките на националния конституционен модел. Намирам настоящата монография за изключително ценен труд от теоретична и от практическа гледна точка.

Структурата на представената монография се състои от 4 глави, има обем от над 500 страници, увод, заключение и библиография. Библиографията обхваща редица източници – учебници, монографии, студии, статии, съдебна практика на български език и на други езици. Тя показва задълбоченото, пълно и всестранно разглеждане на голям обем от материали, и допринася за широкия поглед върху избраната тема. Съдържанието е правилно разпределено като логика и като обем. Систематиката, избрана от авторката, представена в изложението и в подреждането на главите и материята в тях показва възможност за изграждане на сериозни теоретични конструкции в областта на конституционното право и задълбоченост при тяхното представяне и анализиране. Това е и начин за логично подреждане на тезите, върху които стъпва авторката и възможност за тяхното обосноваване.

Първата глава на представената монография има основополагащ характер. В нея се разглежда основният въпрос на българската конституционна система – за формата на управление. В рамките на българския конституционен модел държавата се определя като република с парламентарно управление. Тук са представени важни политически и юридически въпроси, свързани с формата на държавата, формата на държавното управление и устройство, политическия режим, разглеждат се

и елементите на парламентарното управление, и неговите особености. Развитието на националното парламентарно управление е представено като част, елемент и в зависимост от политическите промени, които стават в Европа. Със значение за функционирането на парламентарния модел на България имат и изводите на авторката за наличието на хипотези, допустими от Конституцията, при които е възможно за определен период от време едно парламентарно правителство да не е обект на парламентарен контрол и да не носи политическа отговорност пред парламента. Тези изводи имат приносен характер.

По-нататък в тази глава са разгледани и анализирани взаимоотношенията между Министерския съвет, от една страна и Народното събрание, президента, Конституционния съд и съдебната власт, от друга, т.е. с другите конституционно уредени органи в държавното управление. Тук се изследва как формирането на правителството е в зависимост от доверието на парламента, от философията и реалната политическа тежест, която има представителният орган. Логически след това е разгледан въпросът за взаимодействието между законодателната власт и правителството. Интересни са тезите на авторката за изолирането на държавния глава от реалната изпълнителна власт, което е характерно за повечето парламентарни демокрации, в които изпълнителната власт се ръководи от колективно правителство. Разгледани са внимателно и аналитично отношенията на Министерския съвет с Конституционния съд и със съдебната власт. Първата глава и като вътрешна структура и като начало на изследването, представлява добра основа за задълбочено навлизане във въпросите, които са същността и конкретиката на основната идея на авторката – за анализ на мястото на Министерския съвет в българския конституционен модел.

Втората глава навлиза непосредствено в изследването на конституционното положение на правителството. Изяснява се същността на понятията „правителство“ и „министерски съвет“ и тяхната връзка с „изпълнителната власт“, „държавното управление“ и „администрацията“. Това е важно, защото такъв тип обобщено представяне отсъства като систематизирано знание в нашата публичноправна теория. И тази част от монографията е добре построена логически. Описват се сложните елементи в конструкцията на правителството и се отделя необходимото внимание на механизмите и правилата при формирането на Министерския съвет. Сполучлив е анализът на процедурата по образуване на

правителство в нейните конституционни, теоретични и практически измерения. Много интересно е изследването в частта му за негативния и позитивния парламентаризъм. Изследва се същността на указа на президента, с който той предлага на Народното събрание кандидат за министър-председател.

Добро впечатление прави изследването на различните видове правителства, които могат да функционират в българския парламентарен модел. Анализът е ценен, защото той въплътява в себе си политически и юридически характеристики. Намирам това за особено важно в последните години, когато сме свидетели на политическа нестабилност. Също така се обсъждат на пръв поглед ясни хипотези за началото и края на мандата на правителството, а също и за неговата структура и състав.

Третата глава на монографичното изследване носи наименованието „Компетентност, дейност и актове на Министерския съвет“. Правилно авторката започва тази част от своето изследване с функциите на държавното управление и тяхната основополагаща роля по отношение на компетентността и актовете на правителството. Те разкриват поставените пред държавните органи задачи и целите, които „се поставят за постигане като резултат от дейността на органа с неговото създаване“². Отнасям се с уважение към тезите на д-р Пенова за компетентността и компетенциите, и към нейния анализ за тяхната същност, разлики, а също и нейния извод, че това е коректният правен термин. Много добър е анализът на д-р Пенова за самостоятелните и несамостоятелните правомощия на Министерския съвет. Изразявам съгласие с нейната теза, че не може да се подкрепи тенденцията правомощия на правителството да се възлагат не със закон, а да се установяват с правителствени актове. Това оказва своето влияние върху качеството на нормотворчеството.

От професионална гледна точка за мен най-интересен бе анализът на актовете на Министерския съвет. Те всички имат правен характер и имат своите правни или правно-политически последствия. Разсъжденията, примерите, изводите за различните видове актове са изключително важни за правната теория. Авторката за пръв път от няколко десетилетия насам обръща поглед към разпореждането като акт на Министерския съвет и за това тя заслужава положителна оценка. Важен момент тук е анализът на

² Пенова, Пл., Цит. съч., с.337.

механизмите, по които се приемат актове на правителството. Това също е тематика, която се подминава от теорията.

Последната, четвъртата глава на монографията е посветена на отговорността на правителството. Тук се разглеждат въпросите, питанията, участията във временните комисии. Авторката задълбочено разглежда всички аспекти на министерската отговорност – политическа и юридическа. Анализът на невъзможността за гласуване на недоверие на отделен министър е особеност на българския правителствен конституционен модел и това авторката е изяснила по едни добър начин. Пълно и всестранно са изяснени всички възможни случаи на възникване на юридическата отговорност на министрите и правните последици.

Представената монография има важно значение за развитието на конституционното право и на правната теория. Като най-важно приемам това, че става дума за първата самостоятелна монографична книга за правителството и неговото функциониране. Важни и ценни за теорията и практиката са анализите за политическата система, за формата на държавното управление, за взаимоотношенията между политическите институции в страната. Прави добро впечатление особеният поглед върху механизмите за вземане на решения в Министерския съвет. Изключително важно е изследването на актовете и начините за тяхното приемане. За мен това са най-важните приноси моменти, а може да се посочат и още няколко. За тях специално изразявам уважение към резултата, достигнат от д-р Пенова.

Общото ми впечатление от представения монографичен труд е положително. То показва задълбочени, систематизирани и аналитични познания по материята, както на Министерския съвет, така и в областта на конституционното право. Този труд има качеството на хабилитационен труд.

Д-р Пенова участва в конкурса не само с монография, но и с други трудове. Те са 5 статии и 4 студии.

Като интересна и актуална намирам статията за нормативните актове на Министерския съвет³. В нея авторката изследва нормативните актове,

³ Пенова, Пл. Нормативните актове на Министерския съвет. Същност и особености. – В: Конституционни изследвания 2018 г. Актуални тенденции в демократичния конституционализъм. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2021, с. 135 – 149.

приемани от правителството, подробно разглежда и анализира техните видове, особености, както и прилагането им в правната система на Република България. От голямо значение не само за теорията, но и за практиката, е аргументираният извод на авторката за недопустимостта Министерският съвет да издава инструкции, което е извън определената му от Конституцията компетентност.

С актуално съдържание е и студията „Прекратяване на мандата на Народното събрание“. В нея д-р Пенова прави извод, че основанията за прекратяване мандата на Народното събрание са изрично формулирани в конституционните норми и не може да се извеждат допълнителни, извън изрично предвидените, основания по тълкувателен път.

В статията за конституционните принципи в местното самоуправление⁴ фокусът се поставя върху идеята, че местното самоуправление е среда за реализиране на конституционните принципи. На местно ниво се проявява принципът на народния суверенитет, на разделение на властите, на политическото представителство и публичността. По въпросите на местното самоуправление д-р Пенова представя и две статии – за местното самоуправление при действието на Търновската конституция⁵ и за избирането на кметовете⁶, както и студия, в която се изследват конституционните гаранции на местното самоуправление в България. Изводите от посочените анализи, представени в изследванията, са интересни и ценни за теорията и практиката. От изключителна ценност са направените от авторката изводи за прекомерно влияние на политическия интерес в местното

⁴ Пенова, Пл. Конституционни принципи и тяхното отражение в местното самоуправление в България. – В: Приложение на конституционните принципи в публичното и частното право: юбилейна международна научна конференция, по случай 25 години Юридически факултет на ВТУ "Св. св. Кирил и Методий" и 25 години от приемане на Конституцията на Р България, 6-7 окт. 2016., Университетско издателство "Св. св. Кирил и Методий, В. Търново, 2017, с. 165-174.

⁵ Пенова, Пл. Местното самоуправление при действието на Търновската конституция. – В: 135 години от приемането на Търновската конституция, Сборник от научна конференция, посветена на 135-ата годишнина на Търновската конституция., редактор/и: съст. и науч. ред проф. д-р Васил Мръчков, Сиби, 2014, с. 299-311.

⁶ Пенова, Пл. Относно избора на кметове в българския модел на местно самоуправление. – В: Конституционни изследвания 2014-2015. 25 години демократична трансформация в Република България. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2017, с.157-175.

самоуправление, което оказва негативно влияние върху правата и интересите на местното население.

Бих искал да обърна внимание и на последователния подход в научните търсения на д-р Пенова, свързани с материята на имунитетите в конституционното право. В тази материя тя е автор на няколко статии и студии. В статията за конституционноправните аспекти на парламентарния имунитет⁷ се представят теоретичните основи на понятието, на същността му, проследяват се историческите корени на института, както и конституционната уредба на парламентарния имунитет в двете му съставки – наказателната неотговорност и наказателна неприкосновеност в България. Студията за имунитета на политическите представители⁸ е сравнително изследване, посветено на историческите аспекти на парламентарния имунитет. Друга студия, посветена не само на парламентарния, а изобщо на различните видове имунитети, установени в правната система на Република България и тяхното функциониране, е студията, озаглавена „Имунитетът в действащото конституционно право на Република България – видове и правна уредба“⁹. В своята систематична цялост изследванията на д-р Пенова са особено ценни. Техният основен принос се състои в пълното, всестранно и задълбочено изясняване на проблема за имунитетите, които се предоставят на различни лица в Република България, тяхното предназначение и смисъл. Авторката достига до ценни за правната теория и парламентарната практика изводи, които са подплатени със стройно подредени и обмислени аргументи.

Всички представени публикации показват сериозното отношение на д-р Пенова към материята на конституционното право. Представените работи са задълбочено изследване върху различни аспекти на публичното право. Вън от съмнение е сериозното отношение на д-р Пенова към

⁷ Пенова, Пл. Конституционноправни аспекти на парламентарния имунитет. – В: Конституционни изследвания 2014-2015. 25 години демократична трансформация в Република България, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2017, с. 432-451.

⁸ Пенова, Пл. Имунитет на политическите представители – сравнителни аспекти и съвременни тенденции. – В: Конституционни изследвания 2017. "Постдемократичният" конституционализъм, Университетско издателство "Св. Климент Охридски", С., 2021, с. 135-161.

⁹ Пенова, Пл. Имунитетът в действащото конституционно право на Република България – видове и правна уредба. – В: Конституционни изследвания 2016 г. 70 години република, Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 2018, с. 126-162.

професията на научния работник по правни науки и нейното желание за научна и изследователска дейност.

Смятам, че нейните претенции за кадрово развитие и за придобиване на академичната длъжност „доцент“ са оправдани и обосновани.

Въз основа на личните ми впечатления, на представената научна продукция и изпълнените законови изисквания изразявам категоричното си становище, че гл. ас. д-р Пламена Пенова има необходимите качества и предпоставки и може да заеме академичната длъжност „доцент“. Ще гласувам положително и призовавам други членове на журито към същото.

29.10.2023 г.

гр. София

проф. Цветан Сивков, дюн