

До Научното жури
по процедурата за „доцент“
по Конституционно право
в Юридическия факултет
на СУ „Св. Климент Охридски“

РЕЦЕНЗИЯ

По конкурс за „доцент“, обявен за Юридическия факултет на Софийския университет „Св.Климент Охридски“ (ДВ, бр. 62 от 01.08.2017 г.) Област на висше образование: 3.Социални, стопански и правни науки, професионално направление: 3.6 Право, научна специалност: Конституционно право

С кандидат **Наталия Василева Киселова** – главен асистент по Конституционно право в Катедра „Конституционноправни науки“ на Юридическия факултет на СУ „Св.Климент Охридски“, доктор по право

Рецензент проф. д-р Пламен Киров

Уважаеми членове на научното жури,

Назначен съм за член на журито със Заповед на Ректора на Софийския университет РД 38-598 от 25.09.2017 г. В съответствие с решението на научното жури от 09.10.2017 г. в настоящия конкурс съм изготвил настоящата рецензия.

В обявения конкурс за „доцент“ по Право 3.6. (Конституционно право) от СУ „Св.Климент Охридски (ДВ, бр. 62 от 01.08.2017 г.) участва единствен кандидат – главен асистент доктор Наталия Василева Киселова – член на Катедра „Конституционноправни науки“ на Юридическия факултет. Заявявам, че не съм в конфликт на интереси с кандидата, нито в съавторство с нея по публикациите, представени в конкурса.

Наталия Киселова е родена на 19.06.1977 г. в гр. Казанлък. Завършва Хуманитарната гимназия „Св. Св. Кирил и Методий“ в родния си град, а след това и Юридическия факултет на СУ „Св.Климент Охридски“. След конкурс е избрана в Юридическия факултет за асистент по Конституционно право през 2005 г. и цялата ѝ научна и преподавателска кариера преминава в СУ „Св. Климент Охридски“. През 2008 г. защитава дисертационен труд и получава образователната и научна степен „доктор по Конституционно право“, а от 2009 г. е главен асистент по Конституционно право в Юридическия факултет.

Наталия Киселова е член на научни екипи в девет проекта по НИС в катедра „Конституционноправни науки“ през периода 2008-2017 г. Специализира в областта на Конституционното право в Руската федерация през 2015 г. и във Великобритания през 2016 г. Тя участва в работата на Общинската изборителна комисия – Казанлък в периода 2003-2007 г., а от 2006 г. до 2009 г. е експерт към Постоянната комисия по въпросите на държавната администрация в Народно събрание. Наталия Киселова е държавен експерт в „Съвета по законодателството“ в Министерството на

правосъдието (2010-2012) и съответно съветник и секретар по правни въпроси на президента Росен Плевнелиев (2012-2017). Тези заемани длъжности красноречиво говорят за експертните качества на кандидата и високия професионализъм в практикоприложната ѝ дейност.

Научните интереси и преподавателската дейност на Наталия Киселова са съсредоточени към актуалните, сложни и дискуссионни въпроси на конституционното право, като проблемите на основните конституционни начала, законодателната дейност и парламентарния контрол, политическите права на гражданите, упражняването на правото на политическо сдружаване, дейността на политическите партии, динамиката на модела на разделение на властите в българската конституционна система. Научните търсения на кандидата се движат в широки граници, като аргументираните ѝ тези допринасят за обогатяване на съществуващите знания в областта на конституционното право. Част от научните публикации предлагат критичен анализ на законодателни текстове и решения на конституционната юрисдикция. Трудовете на Наталия Киселова са актуални и свидетелстват за висок професионализъм и задълбочен научен анализ на широк кръг от най-значимите теми на съвременното българско конституционно право.

Наталия Киселова се отличава с трудолюбие, умение да работи в екип, активна гражданска и научна позиция в творческите си търсения. Темите и резултатите от нейните публикации са от съществено значение за развитието на правната теория и българската правна система. Трудовете на кандидата се отличават с висок научен стил и достъпен език. Кандидатът умее компетентно и задълбочено да изследва широк кръг научни теми на конституционната теория и практика.

Д-р Киселова преподава в областта на Конституционното право не само в СУ „Св. Климент Охридски“, но и в Академията на МВР.

При провеждането на учебния процес Наталия Киселова проявява висока възискателност и умение да разглежда въпросите по начин, който да

заинтригува студентите, да породи у тях траен интерес към конституционното право и да предизвика дискусии. Това естествено допринася за високия ѝ авторитет сред студентите в Софийския университет и в Академията на МВР. Наталия Киселова е научен секретар на Юридическия факултет след влизане в сила на Закона за развитие на академичния състав на Република България в периода 2011-2012г.

Броят на научните трудове на д-р Киселова е сериозен. В настоящия конкурс кандидатът участва с двайсет от тях, включително една монография, като всички те са публикувани след получаване на образователната и научната степен „доктор” по Конституционно право през 2008 г. Особено място сред тях заема монографията „Политически права на българските граждани”.

Представените двадесет научни трудове в настоящия конкурс могат да бъдат обособени в две групи с оглед предмета на изследване. Темата за политическата права на гражданите е развита не само в монографията, но и в осем от статиите („Същност на политическите права“, „Политическите права на гражданите и гаранции за защитата им“, „Актуални проблеми на българското гражданство“, „Право на българските граждани на мирни събрания“, „Национални гаранции за защита на политическите права на гражданите“, „Проблемът за политическите права и за политическите задължения“, „Политическите права на гражданите и политиката“ и „Право на политическо мнение на гражданите“).

Всички изследвания покриват разнообразен спектър от научни проблеми, които са разгледани задълбочено и аргументирано, като са изведени множество предложения за рационализиране на правната рамка на основните политически права на българските граждани и на държавното управление.

Представените в конкурса за заемане на академична длъжност „доцент“ трудове съдържат приносни моменти в конституционноправната наука и

нови научни постановки. Те обогатяват конституционноправната теория и представляват полезен анализ на конституционната, политическата и съдебната практика, а също така съдържат предложения за промени на съществуващата правна уредба. Направените в тях изводи почиват на задълбочен и критичен преглед, както на действащата правна рамка, така и на използваната научна литература, която е цитирана коректно. Някои изводи засягат фундаментални и интердисциплинарни въпроси на правото и на практиката по приложението му, като въпросът за необходимостта от изменения на Конституцията на Република България както и редица закони, които съдържат конституционноправни норми. Други изводи представляват конкретен анализ и оригинална интерпретация на отделни разпоредби на правната уредба, както и критика на юриспруденцията и на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека.

Хабилитационният труд „Политически права на българските граждани“ е в обем от 428 страници. Монографията има качествата на хабилитационен труд по настоящия конкурс. В нея се изследват комплексно проблемите, свързани с упражняването на политическите права от българските граждани и правната им уредба според Конституцията на Република България. Монографията е цялостно изследване на конституционния фундамент на основните политически права на българските граждани, като представлява първото по рода си систематично изследване в България на историята, теорията и системата на политическите права. Научният труд доразвива постигнатото в предходни публикации, както на автора, така и в изследванията на други представители на българската правна доктрина. Това свидетелства за последователността на научния интерес и е предпоставка за постигане на високи резултати на теоретичната разработка.

Изборът на темата на хабилитационния труд е сполучлив доколкото позволява на автора да концентрира усилията си в проблематиката на

политическите права на гражданите както в контекста на политическата им същност, така и да се изясни всестранно тяхното юридическо съдържание.

Основният научен проблем в хабилитационния труд е всестранното изследване и разкриване на сърцевината на политическите права на българските граждани в контекста на конституционната история, теория и практика както и в духа на сравнителноправните стандарти и проекции на същността, генезиса и еволюцията, предимствата и недостатъците на уредбата им в условията на функционираща конституционна демокрация. Още в началото на монографията авторът е задал основните въпроси относно политическите права - къде е границата между политиката, правото и основните права, каква е връзката между обществено-политическата ситуация и нивото на зачитане на политическите права на гражданите от публичната власт, доколко са допустими ограничения на основните права в демократичната и правова държава. Изясняването на тези въпроси определя червената нишка в научния труд.

Първата глава проследява еволюцията, въз основа на която възникват понятията за основни права на човека и политически права на гражданите. Посочени са три основни източници на модерната политическа мисъл в средиземноморския европейски културен регион - класическата гръцка цивилизация, римското културно, политическо и правно наследство и извиканите за нов живот от християнството еврейски свещени текстове. Прави се обосноваван извод, че като религия християнството изиграва значителна роля за установяването на универсалното понятие за права на човека.

Наталия Киселова възприема и аргументира разбирането си, че границата между Средновековието и Новото време относно понятията за „гражданин“ и „основни права“ е Френската революция от 1789 г. Този извод има значение за публичното право като цяло и за редица негови институти – гражданство, разграничение между човек и гражданин,

конституционализация на правата, свободите и задълженията на човека и гражданина, ролята на държавата при намеса в частната сфера на хората, защита срещу такава незаконна намеса и др. Обективно са представени и други становища, че формалното начало на политическите права на гражданите е в Англия или САЩ.

Д-р Киселова проследява реформите, революциите и възгледите на отделни мислители между Френската революция и края на Втората световна война, свързани с борбата за едно от основните политически права – всеобщото и равно избирателно и логично прави извода, че това е борба за демокрация. Според автора именно избирателното право е фундаментът за пълноценно участие на гражданите в политическия живот на националната държава. Критично е разгледан и периодът от края на XIX в. до средата на XX в. при действието на първата българска конституция – Търновската и появата на фашистките тоталитарни режими.

Подробно са представени процесите на развитие на политическите права в евроатлантическата (Съвет на Европа, Организация за сигурност и сътрудничество в Европа, Европейска общност / Европейски съюз), африканската, мюсюлманската и източната (китайската) концепции. Изводът на Наталия Киселова е, че понастоящем в понятията „основни права на човека“ и „политически права на гражданина“ вече се влага различно съдържание. Обоснован е изводът, че в последно време се наблюдава промяна в дискурса относно правата на човека и тяхната защита под влияние на процеса на глобализация. Приносен момент се съдържа в анализа на мястото и значението на политическите права в системата на основните права на европейския континент според Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и Хартата на основните права в ЕС.

Втора глава представя същината на политическите права през призмата на теорията за субективните и основните права на човека и гражданина при реализацията на политическата свобода и през разкриване на съдържанието

на конституционноправния статус на гражданите(гражданството, принципи на статуса и гаранции за защита на основните права).

Основните права на човека, според автора на монографията, са не само юридически, но и социални възможности, предоставени на индивида за реализация на неговата личност, за задоволяване на негови основни интереси. Тези права могат да се противопоставят както на държавата, така и на трети физически или юридически лица. Възприето е съвременното разбиране за основните права на човека като система от начала и норми, определящи задължения за държавата да ги зачита и гарантира, да предвиди възможност за осъществяването им и отговорност за нарушаването или застрашаването им. Разглежданите социални и юридически възможности са обусловени от социално-икономическите и културните условия на живот, както на отделния човек, така и на отделните общества. Наталия Киселова извежда от дефиницията за основни права едно по-широко понятие за „политически права на гражданите“ като съвкупност от „ценности, принципи и норми“.

В монографията са представени тринадесет традиционни и нови класификации на основните права на човека и как се съотнасят в тях политическите права на гражданите с оглед различни критерии. От значение за теорията на правата на човека и гражданина е разграничаването на политическите права в зависимост от сферата на участие в политическата системата на обществото. С научен принос е формулирането на три основни функции на политическите права на гражданите – включваща, учредяваща и социализиращо-образователна.

Научният труд разглежда гражданството като политико-правна връзка, правоотношение и статус и е изведено оригинално определение. Като институт на конституционното право гражданството е идентифицирано в съвкупност от правни норми на конституционно и законово ниво, които уреждат критериите, определящи принадлежността на лице към определена

държава; способите и процедурите за придобиване и загубване на гражданство; особеностите на правното положение, обуславящи способите за придобиване на гражданство или факта на множествено гражданство. Наталия Киселова критично е анализирала правната уредба относно българското гражданство и по-конкретно придобиването на гражданство при облекчени условия както и съществуването на двойно гражданство, едно от които е българско. Правят се редица предложения *de lege ferenda*, които при ревизия на Закона за българското гражданство могат да бъдат възприети.

Авторът извежда на преден план най-съществените принципи на конституционноправни статус на личността в съвременната правова държава. Това са всеобщността, равенството, неотменимостта и неотчуждаемостта на основните права на човека и гражданина, както и пропорционалността (съразмерността) при възможните ограничения на индивидуалната свобода. В научния труд четирите принципа са разгледани в контекста на политическите права и в специфичното им проявление по отношение на основните политически права на българските граждани.

Наталия Киселова обогатява анализа на системата от националните институционални гаранции за защита на основните права като отчита спецификата на политическите права на гражданите – публични и обществени (недържавни), в зависимост от това дали са част от системата на държавните органи или са структури на гражданското общество. Спецификата на политическите права се отразява на възможността за прилагане на част от тези гаранции. Към публичните институционални гаранции в зависимост от мястото спрямо съдебната власт разграничава съдебни, квазисъдебни и извънсъдебни органи. Към извънсъдебните институционални гаранции, чрез които се реализират и защитават политическите права, авторът причислява Народното събрание, Конституционният съд, Министерството на вътрешните работи, националният обмудсман и местните обществени посредници. Към

квазисъдебните институционални гаранции, чрез които се реализират и защитават политическите права, са посочени Комисията за защита от дискриминация, Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Централната изборна комисия и изборната администрация, Съветът за електронни медии. Дейността на тези органи в определен смисъл е ограничена до упражняването на отделно политическо право. В съдебните институционални гаранции, чрез които се защитават нарушени или застрашени политическите права, е включена системата на съдилищата и прокуратурата. Сред обществените (недържавните) институционални гаранции на национално ниво, които имат пряко значение за реализацията и защитата на политическите права на гражданите се поддържа, че място има единствено адвокатурата.

В третата глава на монографията основните права са обект на политикофилософски и позитивноправен анализ като система на публични субективни права на гражданите. Всеки един от петте параграфа има свое самостоятелно значение, тъй като представят: правото на политическо мнение, правото на участие в допитвания, изборителното право, правото на политически събрания и правото на политическо сдружаване на българските граждани(в определени случаи и на европейските граждани). Д-р Киселова предлага свое виждане за системата на политическите права на българските граждани, основана на уредбата в Конституцията на Републиката от 1991 г. Една част от политическите права на българските граждани (право на участие в допитвания, изборително право, право на сдружаване в политически партии) вече са били предмет на изследване у нас, но са идентифицирани несвършенства на правната уредба или са посочени проблеми при упражняването на правата. Друга част от анализираниите основни политически права (правото на политическо мнение и правото на гражданите на мирни политически събрания) не са били предмет на научен интерес в конституционноправната ни наука.

Според Наталия Киселова основното право на гражданите на мнение е сложно право и в зависимост от защитените интереси може да придобие и политически характер. Правото на мнение е политическо право на гражданите, когато свободата на словото, печата и другите средства за масова информация се използват за политически цели. Правото на политическо мнение е представено като комплексно право (в хоризонтален и във вертикален план) в исторически, сравнителноправен и позитивноправен аспект. Авторът поставя значими проблеми при упражняването и защитата на това основно право.

Правото на пряко участие на гражданите в допитвания на национално, местно и европейско ниво е представено в критичен ракурс към действащото законодателство. Представени са отделните проявни форми на пряката демокрация - общонародно събрание, народна инициатива, отзоваване, народен вот на недоверие, избори, референдум, плебисцит. Анализирани са предимствата и недостатъците им. Обосновани и аргументирани са сериозните критики към действащия Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление и по-специално формите на пряко участие, реда за провеждане на разяснителната кампания, финансиране на кампанията, ограничаване на възможностите за произвеждане на избори и референдуми, кворум на участие. За неправилна е възприета законодателната декларация, че прякото участие се осъществява само чрез изброените в закона форми, като се предлага в бъдеще кодифициране на материята.

Наталия Киселова представя същината на изборите, на правото на политическо участие на гражданите в избори за представителни органи на държавната власт, местното самоуправление и на наднационално европейско ниво. Към класическите принципи на всеобщо, равно и пряко избиращо право и тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията), авторът добавя още един, който извежда от Конституцията – принципът на свободно и доброволно участие на гражданите в изборите (аргумент от чл. 42 , ал. 1). Въз основа на

свободното и доброволно участие на гражданите в изборите кандидатът обосновава противоконституционността на задължителното гласуване и на налаганите санкции (обявени от Конституционния съд към момента за противоречащи на Конституцията). Очевидно е въпрос на време, според Наталия Киселова, отпадането на редакцията в Изборния кодекс на самото задължение за гласуване.

С конкретен практически принос са препоръките *de lege ferenda* на д-р Киселова за промени в българското законодателство относно избирателната дееспособност на гражданите, избора на система за определяне на изборния резултат, финансирането на предизборната кампания, отмяната на машинното гласуване и въвеждането на електронното дистанционно гласуване, гласуването на български граждани в чужбина.

Правото на гражданите да се събират и да изразяват политическо мнение съвместно не е анализирано самостоятелно. Авторът извежда два основни елемента при реализация на правото на събрание като основно право на гражданите. Първият е, че за събрание е необходимо едновременно присъствие на определено място на група лица, очевидно не по-малко от двама човека. И вторият необходим елемент е наличието на определена политическа цел. Изведена е и разлика с други фигури като: частно мероприятие, ако достъпът до него не е свободен (вход с покани, частно парти); комерсиална проява (културно или спортно събитие); събиране по лични поводи. Анализът на правото на гражданите да се събират на политически събрания е направен през позитивноправната уредба на Закона за събранията, митингите и манифестациите, приет преди Конституцията през 1990 г., и Европейската конвенция за защита на основните права и практиката по нейното прилагане. Без изрично да подчертава, че е необходима промяна на действащия закон, авторът отчита новите социални предизвикателства за провеждане на контртерористични мероприятия при организирането на политически събрания на открито и на закрито.

Наталия Киселова поддържа разбирането, застъпено и от някои политолози, че съвременните политически партии възникват с установяването на всеобщото изборително право и при утвърждаване на парламента като национален представителен орган. Правото на гражданите да се сдружават в организации има своето политическо проявление, именно в политическите партии. По този начин тя налага в нашата национална юридическа литература връзката между всеобщото изборително право и правото на политическо сдружаване. Направен е изводът, че политическата партия в съвременния смисъл на думата е онази организация, която е способна да реализира всеобщото изборително право и да завоюва парламентарно мнозинство по пътя на нормално използване на институтите на демократичните държава и общество. Трудът демонстрира отлични познания за историческото и сравнителноправното развитие на законодателството относно политическите партии и отчита тенденцията на конституционализация на ролята и функциите им след Втората световна война.

В трета глава на монографията се извеждат пет общи тенденции в правната уредба на конституционно и законово ниво на политическите партии след Втората световна война. Редно е да се отбележи, че тези тенденции намират проявление и в българската правна уредба. Тяхното значение е голямо, доколкото съвременното държавно управление е партийно управление. Съществени, според автора, са въпросите за финансовото осигуряване на политическите партии и въведеното държавното субсидиране, което по принцип е изгодно за партиите, при приети мерки, насочени към по-строга уредба на частните дарения в партийните фондации и засиления общ контрол върху финансовата дейност на политическите партии. Направени са конкретни предложения *de lege ferenda* за подобряване на Закона за политическите партии, с оглед редът за учредяване и прекратяване на политическата партия като субект на правото.

В заключението на монографията са обобщени научните изводи и са направени множество препоръки за промени в позитивноправната уредба на основните политически права на българските граждани. Подходът на Наталия Киселова към темата разчупва наложилите се стереотипи, доколкото по обясними причини те се срещат често в научната литература от последните десетилетия у нас. Сполучливо е намерена мярата в използването на системния метод, което допринася за навлизане в по-голяма дълбочина при разкриване на динамичните измерения на проблематиката за политическите права на българските граждани.

Актуалността на темата и приносните моменти в монографията не подлежат на съмнение и характеризират изследването като цялостно самостоятелно изследване на конституционноправните аспекти на основните политически права на българските граждани.

Конституционните конфликти и конфликтът на интереси при упражняване на публичната власт са анализирани в две от представените статии за участие в конкурса - „Конфликтът на интереси в съвременния конституционен дискурс“ и „Конституционни конфликти“. Практическата работа в Народното събрание и в Министерството на правосъдието по създаването и изменението на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси оказва влияние върху Наталия Киселова при анализа на проблематиката, която научните публикации третират. Приносен характер има въвеждането и определяне съдържанието на понятието „конституционни конфликти“ в българската правна литература.

Другите публикации, представени за участие в конкурса от кандидата д-р Киселова, показват отлично познаване и на други институти на публичното право. В този кръг от творчеството на кандидата попадат научните публикации „Основни начала на Юлската конституция“, „Конституционноправни аспекти на академичната автономия“, „Ревизии на Конституцията от 1991 г.“ и „Някои особености на българския

конституционен модел“. По-съществените приноси, които могат да бъдат посочени от тези статии са извеждането на основните начала на националната социална система, наред с политическата и икономическата. Академичната автономия е характеризирана като основополагащ принцип във функционирането на науката и висшето образование в европейската и българската социална система. Обобщени са десет особености на българския конституционен модел, които специфицират парламентарната република у нас спрямо останалите европейски системи. Анализирани са хронологично измененията и допълненията на българския основен закон като е предложена класификация, актуална и към настоящия момент.

Пет от публикациите („Законодателство за избиране на Парламент при действието на Търновската конституция (1879–1946 г.)“, „Министерският съвет при действието на Търновската конституция“, „Динамика на взаимоотношения между държавният глава и Народното събрание в Конституцията на Република България от 1991 г.“, „Предсрочно прекратяване на мандата на Народното събрание и на народния представител“ и „Образуване и освобождаване на Министерския съвет по Конституцията от 1991 г.“), представени за участие в настоящия конкурс се отнасят до проблемния кръг на теорията, историята и практиката в национален и сравнителноправен контекст на дейността на парламента, правителството и държавния глава. Тези научни търсения на кандидата, са в известна степен свързани с темата на дисертационния ѝ труд – „Парламентарен контрол“. Взаимоотношенията между конституционно установените институции на законодателната и изпълнителната власт са изследвани с оглед елементите на рационализирания парламентаризъм, част от които са възприети в Конституцията от 1991 г. Съвременният парламентаризъм и еволюцията на институцията на държавния глава в Европа, според автора, предопределят отношенията в политическия триъгълник между Народното събрание, Министерския съвет и президента

на Републиката. Обосновано е предложение политическата програма на правителството да се превърне в неразделен елемент от процедурата по неговото образуване с оглед на това да се превърне в последствие в годно и приложимо основание за търсене на политическа отговорност от правителството. Анализирани са в сравнителен и национален аспект общите и специфичните основания за прекратяване на мандата на Народното събрание и пълномощията на народните представители.

В представените научни трудове има и неточности, недобре аргументирани тези, случаи на самоцелна критика на съществуващата правна уредба, без да се сочат предложения за подобряването ѝ, както и необоснован отказ от встъпване в научна полемика. Тези слабости не са от естество да засегнат многобройните приносни моменти и безспорни достойнства в публикациите на кандидата. Анализът на научните постижения на д-р Киселова категорично води до извода, че част от тях са новост в конституционноправната наука, обогатяват съществуващите знания в тази област на правната доктрина. Като цяло научните разработки се отличават с прецизност и задълбоченост.

Прегледът на преподавателската и научно-изследователската дейност на Наталия Киселова показва, че са налице всички законови изисквания за заемане на академичната длъжност „доцент” от кандидата в настоящия конкурс. Представената монография и деветнайсетте научни статии представляват значим принос за развитието на българската правната наука и заслужават положителна оценка.

Предвид направения анализ и изводите в настоящата рецензия относно научните трудове, представени в конкурса категорично стоя на мнението, че кандидатът гл. ас. д-р Наталия Киселова отговаря на всички изискванията на Закона за развитие на академичния състав в Република България за заемане на академичната длъжност „доцент”. Поради това и без каквото и да е колебание, с твърда убеденост препоръчвам на уважаваното Научно жури да

вземе решение и да предложи на Факултетния съвет на Юридическия факултет да избере главен асистент доктор Наталия Василева Киселова на академичната длъжност „доцент” по Конституционно право – професионално направление 3.6. Право, област на висшето образование 3. Социални, стопански и правни науки.

гр. София
05.11.2017 г.

С уважение:
проф. д-р Пламен Киров