

РЕЦЕНЗИЯ

от д-р Наталия Киселова,
доцент по Конституционно право в Юридическия факултет на
СУ „Св. Климент Охридски“ и
член на Научното жури, назначено със Заповед на Ректора на СУ
„Св. Климент Охридски“ РД 38-731/20.12.2019 г., за защита на

дисертационен труд на тема:

„ПРИНЦИПЪТ ЗА РАЗДЕЛЕНИЕТО НА ВЛАСТИТЕ В КОНТЕКСТА НА ФОРМАТА НА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ“

от

Любомир Николаев Талев,

задочен докторант по „Право“ („Конституционно право на Република България“) в Катедра „Конституционни науки“ в Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, с научен ръководител проф. д-р Пламен Киров, за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ в Област на висшето образование 3. Социални, стопански и правни науки; Професионално направление 3.6. Право (Конституционно право на Република България)

I. ОБЩО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА И НА ДОКТОРАНТА

1. Процедурата е започнала на основание чл. 9 от Закона за развитието на академичния състав в Република България, чл. 30, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав на Република България и чл. 69 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“ от 2011 г. (отменен) във връзка с чл. 7, ал. 2, т. 2 от действащия Правилник за условията и реда за придобиването на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“ от 2018 г.

Представените документи съответстват на изискванията на Закона за развитието на академичния състав в Република България, на Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав на Република България и на Правилника за условията

и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“.

Процедурата е коректно спазена.

2. Професионална характеристика на докторанта.

2.1. Любомир Николаев Талев завършва Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, специалност „Право“ през 2002 г. През декември 2014 г. той печели конкурс за задочна докторантура по „Конституционно право на Република България“ в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“ и е зачислен за докторант от февруари 2015 г. със срок от 4 години до 15.02.2019 г.

2.2. Любомир Николаев Талев е практикуващ юрист.

От октомври 2003 г. до май 2016 г. е вписан като адвокат.

От май 2016 г. досега е директор на дирекция „Съвет по законодателство“ в Министерство на правосъдието.

II. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД И ПРЕДСТАВЕНИТЕ МАТЕРИАЛИ ПО ЗАЩИТАТА.

1. Дисертационният труд е в обем от общо 460 страници (шрифт 12, разредка 1,5 Times New Roman), който включва титулна страница, съдържание и библиография от 9 страници и 450 страници същински текст. В структурно отношение дисертационният труд следва „класическата“ традиция – състои се от Увод, три глави, като всяка е разделена на параграфи, а всеки параграф на допълнителни структурни подразделения, и Заключение.

1.1. **Първата глава** е посветена на понятията за разделение на властите и за форма на държавно управление и тяхната взаимосвързаност. Разгледани са разделението на властите като конституционен принцип (§ 1), понятието за форма на държавно управление (§ 2), видове форми на държавно управление в зависимост от приложението на принципа за разделение на властите (§ 3). Последният раздел на първата глава е посветен на различните форми на държавно управление. Разгледани са сравнително подробно републиканските форми на управление с предложена по-широка класификация, както и други специфични форми на държавно управление.

С висока стойност на принос са представените републикански форми на държавно управление, а именно

- парламентарна републики, която се характеризира с наличието на гъвкаво разделение на властите, водещо до генетична и функционална връзка между парламент и правителство. Генетичната връзка бива положителна и отрицателна. Положителната генетична връзка се състои в парламентарния произход на правителството. Отрицателната генетична връзка се състои във взаимната възможност на тези две институции да прекратяват предсрочно мандатите си в случай, че политическото доверие между тях изчезне. Друга характеристика на парламентарната република е наличието на държавен глава с номинални и представителни функции, който се избира от парламента;

- полупрезидентска република, характеризираща се с наличието на пряко избран президент и дуализъм от първа (наличие на два висши държавни органа, избрани пряко от народа – президент и парламент) и втора степен (наличието на два центъра в изпълнителната власт – президент и правителство) и две фази: президентска (когато президентът и парламентарното мнозинство са излъчени от една и съща политическа сила и президентът заема водеща роля в изпълнителната власт, а министър-председателят е негов помощник) и полупрезидентска (когато президентът и парламентарното мнозинство принадлежат към различни политически сили и взаимоотношенията между тях се приближават до тези при парламентарните републики от хибриден тип). От една страна тази форма на държавно управление също се отличава с гъвкаво разделение на властите, доколкото правителството се избира от парламента, но от друга страна в президентската фаза формата на управление е подобна на тази при президентските или президентските от хибриден тип републики;

- президентска република, характеризираща се с твърдо разделение на властите и дуализъм от първи род: пряко избрани от народа президент и орган на законодателната власт, които не могат да прекратяват взаимно пълномощията си (с изключение на извънредната процедура по импийчмънт) и не могат да се намесват в упражняването на правомощията си. Поради тази причина в теорията се предлага и друг вид класификация на формите на държавно управление на две големи групи: парламентарни и дуалистични (конституционна монархия, президентска република и полупрезидентска република през президентския ѝ период). В президентските републики от чист вид титуляр на изпълнителната власт е президентът, поради което не съществува правителство като самостоятелна институция;

- президентска република от хибриден тип, при която е налице правителство като отделна институция, но то се назначава от президента, а не се избира от парламента и не носи отговорност пред него; за разлика от типичните президентски републики,

президентът има право да разпуска парламента, докато неговият мандат не може да бъде прекратяван освен в случаите на импийчмънт, т.е. налице е асиметричност във взаимоотношенията в триадата правителство-парламент-държавен глава;

- парламентарна република от хибриден тип, характеризираща се с гъвкавата разновидност на разделението на властите, типична за парламентарните републики, при която правителството се избира от парламента и зависи от неговото одобрение и подкрепа, за да остане на власт; същевременно като противовес на единния блок правителство-парламентарно мнозинство е въведена фигурата на пряко избрания президент, разполагащ с ограничени (в сравнение с президента при полупрезидентската република), на реални и престижни правомощия в сферата и на трите власти.

1.2. **Втората глава** е посветена на възникване и историческо развитие на принципа за разделението на властите от Античността до Новото време (§ 1), на приложението на принципа в България преди 1991 г. – по време на действие на Търновската конституция (§ 2), на принципа за единство на държавната власт като отрицание на принципа за разделението на властите през периода 1944 – 1990 г. (§ 3). Доколкото през времето от 1944 до 1990 г. действат три конституции – Търновската, Конституция от 1947 г. и Конституция от 1971 г., изложението в § 3 е структурирано съобразно действащата през съответния етап конституция.

Като част от научната дискусия значение има направения анализ за приложението на принципа на разделението на властите от Освобождението до 1944 г. в § 2. Докторантът е анализирал модела на разделение на властите, какъвто е заложен в Търновската конституция от бащите учредители и е проследил как се стига до формулирането на конкретните параметри на разделението на властите, а именно – в практическото проявление на принципа в периода до края на Първата световна война (1879 – 1918 г.) и в периода между двете световни войни (1918 – 1944 г.). Основанията за това разграничение, според докторанта, се коренят в обстоятелствата, че двата периода разкриват съществени различия помежду си и специфични проблеми.

Докторантът е разгледал в § 3 и промените в следствие на демократизиране на българските държава и общество в края на 80-те години на XX век, които водят до завръщане към принципа за разделението на властите. Приетите през 1990 г. изменения на Конституцията от 1971 г. в тази насока имат временен и неprecizen характер, като последователното провеждане на принципа за разделение на властта е извършено едва с Конституцията на Република България от 12 юли 1991 г.

1.3. **Третата глава** е посветена на формата на държавно управление при разделените власти съгласно Конституцията от 1991 г. Тази глава е относително най-важно теоретично и практическо значение в представения за публична защита дисертационен труд.

В § 1 е представено теоретичното приложение на принципа за разделението на властите в Конституцията от 1991 г. и неговата реализация в конституционната практика. Разгледани са разделението между учредителна и учредени власти, хоризонталното и времето разделение на властите. С оглед на неговата относимост към формата на държавното устройство, вертикалното разделение на властите правилно не е засегнато от докторанта. Анализирани са функциите, правомощията и взаимоотношенията между титулярите на отделните власти, с оглед на което са открити особености на българския модел на разделение на властите.

Във втория параграф докторантът представя формата на държавно управление съгласно Конституцията на Република България от 1991 г. (§ 2). Прогласената от Основния закон форма на държавно управление е „република с парламентарно управление“, но с оглед на спецификите, които разкрива българският конституционен модел, формата на държавно управление се определя в изложението като парламентарна република от хибриден тип. Във взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт като част от хоризонталното разделение на властите, които предопределят формата на държавно управление, са представени типичните за парламентарните демокрации генетична и функционална връзка. Тези взаимоотношения между законодателната и изпълнителната власт се изграждат върху принципите на т. нар. рационализиран парламентаризъм, насочен към засилване на стабилността на правителството и избягването на честите парламентарни кризи.

Докторантът е направил анализ на президентските правомощия, в който показва, че посредством тяхното упражняване държавния глава може да бъде ефективен коректив на единния властови блок „правителство-подкрепящо го парламентарно мнозинство“, типично за парламентарната форма на управление.

Последният § 3 е посветен на различните предложения за ревизия на Основния закон в областта на разделението на властите и на формата на държавно управление, направени през двадесет и осем годишния период на прилагане на Конституцията от 1991 г.:

- за промяна на формата на държавно управление с президентска република. Прави се извод, че автоматичното копиране на чужди модели, които са успешни с оглед

на специфичните условия и исторически предпоставки, при са се развили, не е и не може да бъде гаранция за повтаряне на техния успех в българска среда. Необходимо е конституционните ревизии да отчитат натрупания опит и българските парламентарни и политически традиции посредством усъвършенстване на съотношението между класическия парламентаризъм и елементите на хибридность, присъщи на възприетия с Конституцията от 1991 г. модел;

- критичен анализ на два цялостни проекти за ревизия на Конституцията: обявената през 2002 г. от Съюза на демократичните сили програма за конституционна реформа, озаглавена „24 идеи, които ще променят България“, и проведения през 2016 г. национален референдум по предложение на инициативен комитет с председател шоумена Станислав Трифонов.

Представени са няколко предложенията *de lege ferenda*, чрез които докторанта представя своите виждания за промени в конституционните разпоредби, които значително надхвърлят хоризонталното разделение на властите. Той прави предложения за бъдещи промени във връзка с темата на дисертацията, които могат да бъдат осъществени на законово ниво или в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Отчетена е ролята на Конституционния съд, който посредством своето тълкувателно правомощие е в състояние да способства за развитието на българския модел на разделение на властите. Аргумент в подкрепа на тази теза са част от мотивите към Решение № 4 от 2012 г. по конституционно дело № 14 от 2011 г., в които Конституционният съд посочва, че: „при установена обществена необходимост Конституционният съд може да формира нови разбирания и нови правни категории, които да са повлияни от еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства, поради което тези съображения придобиват по-голяма тежест. Примери за такава мотивираната промяна на становища са налице в досегашната практика на Конституционния съд.“.

1.4. Библиография

Използваната библиография се състои от общо 135 заглавия. Кирилическите книги и статии на български и руски език са 121 на брой, а на латиница са 14. По отношение на източниците на латиница, са използвани книги и статии на английски и френски. Наред с това, изследването включва 8 решения на ЕСПЧ, заедно с 37 решения на българския Конституционен съд и редица негови определения.

2. Представеният от докторанта **Автореферат** отразява актуалността и мотивацията при избор на темата на дисертацията, предмета и задачите на изследването, неговата структура и използваната научна методология. Във втората му част авторефератът очертава главното в съдържанието на отделните структурни части на изложението, а в третата част авторът е очертал своето виждане за теоретичните приноси на дисертационния труд.

3. Докторантът е посочил и представил три научни **публикации**, свързани с темата на дисертационния му труд.

III. ОБЩА ПОЛОЖИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ТРУДА.

1. Актуалност на темата на дисертационния труд

Разделението на властите е колкото класическа тема, толкова и модерна. В последното десетилетие анализът на конституционната практика за взаимоотношенията между политическите институции и неполитическите власти е един от динамичните и актуални проблеми на съвременната конституционна практика.

Многоаспектно понятие от юридически, политически и политологичен характер е „разделението на властите“. Разбираем е интереса за изследване от конституционноправни гледна точка, предвид своя ценностен характер в условията на съвременната държава и на българската конкретно. Същевременно еволюцията на принципа за разделението на властите не спира, като съвременните условия поставят нови предизвикателства пред него в условията на глобализирана икономика и влияние на наднационални актове и институции.

2. Изложението е добре подредено тематично – в съдържателен план то е всеобхватно и последователно. Ядро на дисертационния труд е изложението в Трета глава, в която обстойно, задълбочено и детайлно са разгледани особеностите в установения модел на разделение на властите в Конституцията на Република България от 1991 г., връзките между институциите и взаимоотношенията между тях в тяхната динамика на хоризонтално ниво.

3. Дисертационният труд е написан на достъпен и същевременно прецизен юридически език, авторът борави убедително и свободно с понятийния апарат. Стилът е точен, мисълта е изразена ясно.

4. Изложението прави впечатление и се откроява с полемична юридическа коректност. Представени са съществуващите научни тези по темата и е направен опит за обосноваване на самостоятелни изводи.

IV. НАУЧНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Представянето на принципа на разделение на властите не се ограничава само до „класическото“ разделение на законодателна, изпълнителна и съдебна власт. В дисертационния труд освен теоретичното представяне на хоризонталното разделение на властите, са анализирани още функционално свързаните разделение между учредителна и учредени власти и времето разделение на властите.

2. Приносен момент има и в анализа на разделенияето между законодателната и изпълнителната власт като политически власти, от една страна, и съдебната власт като юридическа власт, от друга страна, в настоящия конституционен и в законов контекст.

3. За приносен момент може да бъде разгледан и предложеният анализ на функциите и на правомощията на създадените и действащи в контекста на Конституцията от 1991 г. държавни, „независими“, регулаторни органи. Представен е дискуссионния въпрос като част от общата тема за хоризонталното разделение на властите дали създаването на такива държавни органи дава основание да се говори за наличието на четвърта „административна“ власт в българския модел на хоризонтално разделение на властите.

4. Като приноси следва да бъдат посочени онези предложения *de lege ferenda*, които са във връзка с рационализиране на установения модел на хоризонтално разделение на властите в Конституцията от 1991 г. Такива са предложенията за изричното одобряване на управленската програма на правителството като част от процедурата по формиране на изпълнителната власт напр. чрез въвеждането на задължение в конституционния текст за внасянето на такава програма в рамките на процедурата за формиране на правителството или във фиксиран срок след това. Също така предвиждане на изрично правомощие на държавния глава да може да разпуска Народното събрание по своя инициатива или по предложение на правителството в случай на конфликт между законодателната и изпълнителната власт. По отношение на съдебната власт се предлага въвеждането на по-подробна и конкретна уредба на правомощието на държавния глава във връзка с назначаването на председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор. Може да бъде дискутирано предложението за предвиждане на възможност президентът самостоятелно да насрочва референдуми, без да му е необходима санкцията на Народното събрание.

V. КРИТИЧНИ БЕЛЕЖКИ И ПРЕПОРЪКИ.

1. Не може да бъде споделено мнението, което докторанта излага в § 2 на Глава втора, относно събитията след отстраняването от власт на част от военните и политическите лица, извършили преврата на 19 май 1934 г. Не е докрай изяснена ролята на монарха по време на преврата и последвалите го събития, но няма „частично връщане“ към „някои от практиките на парламентаризма“. Произвеждането на избори за народни представители при разтуряни политически партии не е „надпартийно“ управление, а антиконституционно. Изборите, проведени на 6 – 27 март 1938 г., и в края на 1938 г. – началото на 1939 г., с участието на безпартийни кандидати, са съпътствани от полицейски насилия. Дейността на 24-то и 25-то Обикновени Народни събрания не е „възстановяване на парламентарната практика“, а пример за антидемократични практики в българската история.

2. Част от предложенията *de lege ferenda*, които са изложени в § 3 от Глава трета, се разминават с националния модел на конституционализъм и парламентаризъм. Ще спомена само онези, които не са свързани пряко с темата на дисертационния труд. Това са предложенията, които са за въвеждане на двукамарна структура на законодателния орган и за умерено намаляване на броя на народните представители. Още от Учредителното събрание в Търново дискусиата за структурата на Народното събрание е решена в полза на еднокамарния парламент. Както пише Симеон Радев чрез думите за равенство българския народ „никога не бе допускал основателността съсловните различия“. Що се отнася до „умереното“ намаляване на броя на народните представители, то не трябва да се обсъжда предложение, което има за последица ограничаване на представителността на представителния орган. Популярни са безспорно аргументите срещу съществуващия брой на народните представители в публичното пространство. Но в условията на политическа демокрация е правило, че колкото по-представителен е общонационалният орган, толкова по-демократично е управлението. И колкото по-широко приложим е парламентарния контрол върху дейността на правителството, толкова по-правов е парламентаризма.

3. При евентуално бъдещо публикуване на дисертационния труд могат да бъдат изложени аргументи само за онези предложения *de lege ferenda*, които са свързани с хоризонталното разделение на властите, а не са предложения по принцип за конституционни промени.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рецензираният дисертационен труд притежава значима теоретична стойност. Авторът навлиза в дебрите на историята и на теорията на разделението на властите. Демонстрира познания за същността, развитието и институтите на конституционното право. Освен това, дисертацията има и значима научно-приложна стойност, защото представя дискуссионни въпроси от конституционната практика.

Съчинението позволява да се направи извод за умението на автора да борави с методите на научно изследване, което е допринесло за достигането на собствени изводи въз основа на интерпретираните правни източници, научни съчинения и практиката на Конституционния съд. Цялостният прочит на представеното научно съчинение доказва способността на докторанта за самостоятелни теоретични изследвания, възможностите му да достига до значими за правната теория самостоятелни изводи, и разкрива творческия му потенциал.

В резултат на изложената оценка на труда и качествата на неговия автор, заявявам, че са налице всички изисквания на Закона за развитие на академичния състав в Република България, Правилника за неговото приложение и правилниците на СУ „Св. Климент Охридски” - Правилник за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“ от 2011 г. (отменен) във връзка с § 7, ал. 2, т. 2 от действащия Правилник за условията и реда за придобиването на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“ от 2018 г., поради което като член на настоящото Научно жури убедено ще гласувам - на Любомир Николаев Талев да бъде дадена образователната и научна степен „доктор” в Област на висшето образование 3. Социални, стопански и правни науки, Професионално направление 3.6. Право (Конституционно право на Република България).

13 февруари 2020 г.

гр. София

доц. д-р Наталия Киселова