

РЕЦЕНЗИЯ

на дисертационен труд
за придобиване на образователна и научна степен

„ДОКТОР“

Област на висше образование: 3.Социални, стопански и правни науки, професионално
направление: 3.6. Право, специалност: Конституционно право

Автор на дисертационния труд:

Николай Иванов Николаев

докторант към катедра „Конституционноправни науки”
при Юридическия факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски”

Тема на дисертационния труд:

**ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ В НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Научен ръководител: доц. д-р Наталия Киселова

Рецензент: проф. д-р Мартин Белов

Назначен съм за член на научното жури със Заповед на Ректора на Софийския университет № РД-38-676/22.12.2023 г. за присъждане на научната степен „доктор” в направление 3.6 „право” /Конституционно право/. След запознаване с дисертационния труд, автореферата, публикациите по темата на дисертационния труд, автобиографията на докторанта и другите, приложени към заявлението документи, стигнах до следните изводи:

1. КРАТКИ БИОГРАФИЧНИ ДАННИ ЗА ДОКТОРАНТА

Докторантът Николай Николаев е завършил право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ със среден успех от следването много добър 4.91 и успех от държавните изпити 5.44. В хода следването е изучавал избираеми учебни дисциплини по Сравнително конституционно право, Увод в конституционното учение, Права на човека, Организация на правозащитните институции, Избирателни системи и процедури и Парламентарно право. Това му дава значителен обем от знания в областта на Конституционното право. След придобиването на юридическа правоспособност работи последователно в областите на местната власт, администрацията, международните отношения и журналистиката. От 2019 г. докторантът е асистент по Конституционно право в Академия на Министерството на вътрешните работи. Той владее английски, руски и китайски език. Към настоящия момент докторантът е прокурор в Софийска районна прокуратура.

2. ДАННИ ЗА ДОКТОРАНТУРАТА

Николай Николаев е зачислен като задочен докторант със Заповед на Ректора на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ за зачисляване в докторантура № РД-

20-31/07.01.2019 г. Докторантът е отчислен с право на защита. Научният ръководител на докторанта е доц. д-р Наталия Киселова. Николай Николаев е изпълнил задачите от индивидуалния си учебен план. Издържал е успешно изпитите по Конституционно право на Република България, по Сравнително конституционно право и по английски език. Съобразно депозираните отчети за дейността, докторантът е участвал в научните екипи на научноизследователски проекти за 2019 г., 2020 г., 2021 г. и 2022 г. на катедрата „Конституционноправни науки” в Софийски университет.

Николай Николаев е участвал в докторантските курсове за зимен семестър на учебната 2021/2022 година, организирани в Юридически факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“, както и в проведен от Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ семинар, посветен на академичното писане. В хода на докторантурата Николаев е публикувал три статии, които са приложени към документацията по настоящата процедура. При написване на научното изследване, посветено на парламентарните комисии, както и в процеса на своята работа докторантът е осъществявал преподавателска дейност в Академия на Министерството на вътрешните работи и е имал възможност да посещава научни конференции. Това е допринесло за задълбочаване и систематизиране на научните изследвания, свързани с дисертационния труд.

3. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД И АВТОРЕФЕРАТА

Дисертационният труд е на тема „Парламентарните комисии в Народното събрание на Република България“. Той е в обем от 222 страници (71 772 думи). Разработката включва титулна страница, съдържание, използвани съкращения и библиография, както и същински текст. В съдържателната част на дисертацията са обособени три глави, като всяка от тях е разделена на отделни параграфи, както и увод и заключение. Трудът съдържа 199 бележки под линия. Списъкът с използвана литература включва 104 заглавия на английски, български, руски и френски език. Сред тях има както първични, така и вторични източници.

Положително впечатление прави работата с първични източници – решения на Конституционния съд и най-вече стенографски протоколи на Народното събрание. Същевременно не става ясно защо докторантът използва чуждестранна литература, която не е твърде актуална. Желателно би било при по-нататъшна преработка на труда с цел публикация да се вземат пред вид и по-нови публикации по темата, защото към момента публикации от последните 10-15 години липсват. Също така, при систематизирането на библиографията трябва да се използва консистентно някоя от познатите системи за това.

Дисертационният труд прави като цяло успешен опит да изведе значимостта на темата в контекста на кризисните явления в началото на 20-те години на настоящия век в България, като анализира цялостното историческо развитие на парламентарните комисии с акцент към действащата правна уредба и перспективите пред нея. Дисертационният труд анализира предпоставките за възникването и утвърждаването на парламентарните комисии в контекста на политическото съотношение на силите в обществото. В него е обсъдена детайлно ролята на комисиите при осъществяването на всяка една от отделните функции на Народното събрание с акцент върху най-значимите две от тях – законодателната функция и контролната функция. Обсъдено е функционалното, политическо и нормативно състояние на българските парламентарни комисии, разгледани в светлината на участието на Република България в Европейския съюз.

Николай Николаев следва утвърденото в българската конституционна теория периодизиране на парламента на класически и рационализиран. Това разграничение, макар и не безспорно в европейския и световен научен дискурс, съдейства за логично въспително структуриране на темата.

Авторът извежда тезата, че комисиите на Народното събрание са спомагателни органи без собствено политическо битие, чиито компетенции са производни от тези на пленарния състав. Дейността им, според автора, е функционално обвързана с политическото съотношение на силите в Народното събрание, а правомощията на комисиите имат вторичен характер. Предложена е тезата, според която възприетият в България конституционен модел на умерено силни парламентарни комисии е еволюционен връх в развитието на комисиите и представлява оптимален вариант за система от помощни органи.

Особено внимание авторът е отделил на изследванията си в областта на Комисията по въпросите на Европейския съюз (КВЕС) /понастоящем Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове/. Обосновано е виждането за особена роля на тази комисия в Народното събрание в процеса на наблюдение за спазване на принципа на субсидиарност в европейския законодателен процес. В синтезиран вид е разгледано и влиянието на Европейския парламент и неговите комисии върху националния ни конституционализъм и парламентаризъм.

В изследването са използвани основно исторически, правно-позитивистки и институционални методи, като на места се забелязват и опити за работа със социо-правен и сравнителноправен метод.

Първата глава на дисертационния труд разглежда натрупаното в годините научно познание по темата на парламентарните комисии, прави исторически преглед на възникването и еволюцията на парламентарните комисии в епохите на класическия парламентаризъм и рационализиращия парламентаризъм, както и обсъжда въпроса за същността на парламентарните комисии.

Глава втора подробно обхваща цялата историческа динамика в развитието на българските парламентарни комисии. В нея докторантът включва обща характеристика на българските парламентарни комисии в Търновската конституция, Конституцията от 1947 г. и Конституцията от 1971 г., като разглежда още и характерните особености на режимите на парламентарни комисии в работата на Седмото Велико Народно събрание (1990-1991), както и тези в отделните проекти за нова конституция.

Третата глава е посветена на парламентарните комисии в действащия към настоящия момент конституционен ред. Докторантът прави обща характеристика на парламентарните комисии. Той изследва техните същност и функции, както и видовете комисии. Дисертацията ни предлага анализ още на конституирането, формите на работа и реда на дейност на комисиите, техните правомощия и роля в законодателния процес и при упражняване на политически контрол. Разгледани са и актове на комисиите, както и тяхната администрация.

Място в трета глава намират и въпроси, на които научната литература не е отделяла приоритетно внимание в годините: правомощия, функции и задачите на българските парламентарни комисии в контекста на участието на България в изграждането на Европейския съюз, както и комисиите в Европейския парламент и

тяхното влияние върху българския конституционен ред. Трябва да се отбележи, че анализът на влиянието на комисиите на Европейския парламент върху българския конституционализъм не е безспорен и безпроблемен както от концептуална и методологична гледна точка, така и като изводи.

Докторантът обсъжда възможностите за усъвършенстване на системата от парламентарни комисии. Той защитава тезата за неприложимост в конституционния ред в България на институти като смесените комисии, делегирането на правомощия от пленума към комисиите или на особените комисии, осъществяващи функциите на законодателно събрание през времето, в което то не заседава. Докторантът прави предложение при бъдеща ревизия на конституционните текстове да се обсъди възможността чл. 79 от Конституцията да бъде редактиран в смисъл, че Народното събрание избира от своя състав постоянни и временни комисии, които подпомагат Събранието.

Докторантът отделя внимание на парламентарна практика за радикално променяне по време на обсъжданията в комисиите на законопроект, с който Народното събрание е сезирано, така че той да не съответства със замислите на първоначалния текст. Той предлага *de lege ferenda* да бъде въведено изричното правило Народното събрание да се произнася по всяка една внесена законодателна инициатива от страна на субектите по чл. 87, ал. 1 от Конституцията без да има възможност да компилира отделни текстове и по този начин да изработва нов законопроект.

Докторантът защитава виждането, че действията на Министерския съвет по прилагане на правото на ЕС попадат в предметния обхват на упражнявания от Народното събрание парламентарен контрол. Поради това, според него, при реализиране на контролните си правомощия постоянните комисии могат да следят за водената от правителството политика в изпълнение на решенията на институциите на Европейския съюз.

Дисертационният труд разглежда критично правомощията, с които разполага Комисията по въпросите на Европейския съюз и предлага аргументирано прехвърляне на част от тях към пленарния състав. Като такива посочва изслушването на министри по въпроси, свързани с приемането на проекти на актове на институциите на ЕС, изслушването кандидатите за длъжности в институциите на ЕС, предложени от

Министерския съвет, контролът върху дейността на Съвета по европейските въпроси към Министерския съвет и други структурни звена.

Докторантът в своя труд предлага още *de lege ferenda* да се обсъди идеята за формулиране на политическа подкрепа от страна на Народното събрание по отношение на българската позиция при гласуванията в Съвета на ЕС на законодателни актове на Съюза с цел легитимиране на европейския законодателен процес от гледна точка на българската конституция.

Друг извод, който докторантът аргументира е, че парламентарните комисии не могат да издават неюридически актове – декларации и обръщения, по подобие на пленарния състав на Народното събрание. Той оценява положително фигурите на резервните членове и на координаторите на комисии, прилагани в някои чужди правни системи и предлага обмисляне на включването им в българската парламентарна практика. Не на последно място, докторантът предлага регламентиране в Правилника на Народното събрание на процедура за решаване на спорове между постоянни комисии за водеща комисия чрез въвеждане на института на съвета на председателите на комисии.

4. ПРИНОСИ И СЛАБОСТИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд на Николай Николаев не е първото изследване в българската правна литература, посветено на проблематиката на парламентарните комисии. Изследването, обаче, обсъжда цялостно историческото развитие на парламентарните комисии в България в техните отделни видове и предлага допълващ и авторски прочит на проблема. Наред с това, авторът успешно използва както исторически, така и актуални данни. Николай Николаев изгражда труда си върху успешно съчетаване на теоретични, позитивноправни и исторически аргументи. Дисертационният труд съдържа редица анализи, съпоставки и изводи с приносен характер. Наред с подробния исторически материал, който е залегнал в основата на изследването, са предложени авторски теоретични постановки, като Николаев дава собствен прочит на развитието на парламентарните комисии.

За мен най-съществения принос на дисертацията е проследяването на историческото развитие на парламентарните комисии в българския конституционализъм. Трудът би бил интересен и полезен за читатели, които желаят да се запознаят с етапите в тяхното развитие. Историческият подход, макар и да не е отразен с заглавието на дисертационния труд, може да бъде оправдан, тъй като в крайна сметка парламентарните комисии са класически институт на конституционното право и са следствие от една продължителна еволюция като част от общата история на парламентаризма. Разбира се, този подход открива потенциал за концептуализиране и критично осмисляне на историческите натрупвания, който отчасти е използван и от Николай Николаев.

Принос на докторанта е обособяването на три отделни етапа в развитието на режима на комисииите съгласно Търновската конституция. Това е направено по разбираем и обоснован начин.

Опит за практически принос на автора са предложенията за редакция на чл. 79 от Конституцията. Авторът предлага Народното събрание да може да избира от своя състав постоянни и временни комисии, които подпомагат Събранието. Той защитава разбирането за необходимостта от подобно допълнение на настоящия конституционен текст, чието буквално тълкуване би изключило временните комисии от обхвата на помощни органи на Народното събрание.

Следва да се отбележат и направените предложения за отграничаване на правомощия и задължения на Комисията по въпросите на Европейския съюз от тези на Народното събрание в насока на засилване ролята на пленарния състав.

Същевременно дисертацията има и някои по-проблематични и недовършени места. Същността на парламентарните комисии е представена ясно, но твърде накратко. Всъщност цялото изследване е структурирано по-скоро като историческо, отколкото като концептуално. Това не е слабост, а специфика на работата. Подобен исторически подход е полезен и информативен за читателската аудитория. Наред с това, той оставя допълнителни полета за изследване на комисииите от институционална, функционална и социоправна гледна точка в по-нататъшни разработки по темата.

Според мен обединяването на въпросите за правомощията, актовете и администрацията на комисииите в един общ параграф не е препоръчително. Желателно би било правомощията да се разглеждат по-подробно и в самостоятелен раздел, а за

актовете и администрацията да се обособят отделни раздели (или параграфи, ако използваме структурата на предложения дисертационен труд).

Проблематично е формулирането на заглавието на параграф 5 от глава III „Комисиите в Европейския парламент и тяхната роля в българския конституционен ред“. Самите комисии на Европейския парламент нямат роля в българския конституционен ред и не са част от него. Те обаче могат да се разглеждат като елемент от многостепенния конституционализъм (и в частност многостепенния парламентаризъм) на Европейския съюз. С други думи, тези комисии имат юрисдикция в съставния европейски правен ред, а не в автономния български конституционен ред. Върху него те могат да въздействат косвено чрез влиянието им върху многостепенните процеси по взимане на решения, свързващи конституционализма в и отвъд границите на държавността. Затова ми се струва, че или тази тема не трябваше да се разглежда, или на нея трябваше да се посвети повече място, може би дори самостоятелна глава, която да постави въпроса в контекст и да изясни мястото, функциите и правомощията на парламентарните комисии в многостепенния конституционализъм на ЕС. Към настоящия момент този параграф стои леко изкуствено прилепен. Той не е органично и логично свързан с главата, в която е поместен, както и в цялостната концепция на дисертацията, в която преобладава историческият подход, а фокусът е върху националната правна уредба и практика. Това се вижда и от заглавието на глава III, което е „Парламентарните комисии в действащия конституционен модел по Конституцията на Република България от 1991 г.“.

При по-нататъшната работа върху темата бих препоръчал на автора да доразвие проблематиката на взаимоотношенията между Народното събрание и неговите комисии и Министерския съвет в светлината на участието на Република България в изграждането на Европейския съюз.

Следва да се има предвид, че посочените проблематични места не компрометират научната стойност на дисертацията, а само указват на възможностите за надграждане.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение смятам, че представеният от докторанта дисертационен труд съдържа научни и научно-приложни резултати, които представляват оригинален принос в българската наука. Считам, че от дисертационния труд е видно, че кандидатът притежава задълбочени теоретични знания по съответната специалност и способности за самостоятелни научни изследвания по смисъла на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитие на академичния състав на Република България (ЗРАСРБ) и чл. 27 от Правилника за прилагане на ЗРАСРБ (ППЗРАСРБ). Ето защо, въз основа на положителната оценка, направена в настоящата рецензия, предлагам на Научното жури да присъди на докторанта Николай Иванов Николаев образователната и научна степен „доктор” в област на висшето образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право (Конституционно право).

гр. София,

30.01.2024 г.

рецензент:

Проф. д-р Мартин Белов