

РЕЦЕНЗИЯ

от д-р Христо Йорданов Паунов –

доцент в Юридическия факултет

на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“

на дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен „доктор“

в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки

професионално направление: 3.6 Право

докторска програма: „Конституционно право“

Автор: Николай Иванов Николаев

Тема: „Парламентарните комисии в Народното събрание на Република България“

Научен ръководител: доц. д-р Наталия Киселова

1. Общо описание на процедурата

Със заповед № РД 38-676 от 22.012.2023 г. на Ректора на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ (СУ) съм определен за член на научното жури за осигуряване на процедура за защита на дисертационен труд на тема *„Парламентарните комисии в Народното събрание на Република България“* за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки; професионално направление: 3.6 Право; докторска програма: „Конституционно право“

Автор на дисертационния труд е Николай Иванов Николаев – задочен докторант към катедра “Конституционноправни науки“ на Юридическия факултет с научен ръководител доц. д-р Наталия Киселова, СУ „Св. Климент Охридски“.

Представеният от Николай Иванов Николаев комплект материали е в съответствие с Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“.

Представена е и справка за наукометричните показатели, въведени с измененията в нормативната уредба за академичното развитие в Република България. От нея става ясно, че дисертантът отговаря на националните минимални изисквания за ОНС „доктор“ в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление: 3.6 Право.

Докторантът е приложил дисертационен труд; автореферат; 3 (три) броя публикации.

2. Кратки данни за докторанта

Николай Иванов Николаев е роден на 19.10.1989 г. Завършил е средното си образование в Природо-математическа гимназия „Христо Смирненски“, гр. Перник, а висше образование по специалността „Право“ придобива в Юридическия факултет на Софийския университет "Св. Климент Охридски". От 2019 г. работи като асистент по Конституционно право в Академията на Министерството на вътрешните работи, факултет „Полиция“, където провежда семинарни занятия с курсантите от I-ви курс, редовна форма на обучение в специалност „Противодействие на престъпността и опазване на обществения ред“. Също така Николай Николаев е прокурор в Софийска районна прокуратура от 2020 г. Преди това трудовият му стаж е преминал през Областна администрация на област София; списание „А-спекто“; Европейския парламент, секретариат на Групата на S&D, департамент „Гражданство и политическо планиране“; Националният съвет на Българската социалистическа партия и Община Перник.

Видно от представената биография, преподавателската и научната дейност на г-н Николаев преимуществено са в областта на Конституционното право. Преминал е курсове и обучения по Право на Европейския съюз, Местна власт, Политически мениджмънт. Владее няколко чужди езика - английски, руски и китайски. Притежава умения за работа с основни офис програми като Microsoft Office, Excel и PowerPoint, както и умения за редактиране на дигитално съдържание в интернет.

Николай Иванов Николаев има опит в преподавателската дейност, което е предпоставка и гаранция за доброто качество на практическите и теоретичните занятия със студентите.

3. Характеристика на дисертационния труд

3.1. Представеният дисертационен труд „Парламентарните комисии в Народното събрание на Република България“ е в общ обем от 225 страници, като основното изложение е в обем от 212 стр., към които има добавени съдържание, използвани съкращения и библиография.

Дисертационният труд в своето съдържание следва класическа структура и се състои от увод, три глави (всяка от които е разделена на отделни параграфи) и заключение. Направени са 199 бележки под линия.

Дисертацията е посветена на интересна тема, която скоро не е била предмет на цялостно, единно и комплексно изследване в българската доктрина.

Въпросите за предпоставките за възникването и утвърждаването на парламентарните комисии, както и анализа на историческото им развитие имат не само теоретично, но и практическо значение. Заслужава внимание посоката, която се следва в дисертационния труд и която цели да се установи кои са факторите, които влияят върху структурирането и функциите, които осъществяват парламентарните комисии, както и формите на работата им и редът на тяхната дейност. Не случайно се поставя акцент върху законодателната и контролната функции на Народното събрание и специфичната роля на парламентарните комисии при осъществяването на всяка една от тези функции. В дисертационния труд се отделя внимание и на функционалното, политическо и нормативно състояние на българските парламентарни комисии, разгледани в контекста на членството на България в Европейския съюз.

В дисертационният труд се излагат няколко тези. Според автора, парламентарните комисии на Народното събрание са спомагателни органи, чиито компетенции са изцяло производни от тези на легитимния пленарен състав на парламента, като тяхното конституиране и дейност са функционално свързани с политическото съотношение на силите в конкретно Народното събрание. Дисертантът излага и тезата, че правомощията на комисиите в парламента имат вторичен характер спрямо тези на пленума на НС, а техните актове нямат обвързващо правно действие извън изрично посочените в Конституцията и ПОДНС хипотези. В трудът се поддържа виждането, че възприетият у нас конституционен модел на умерено силни парламентарни комисии е оптималният и най-удачен вариант за система от помощни органи на Народното събрание.

3.2. В глава първа авторът на дисертационния труд разглежда възникването и развитие на парламентарните комисии в контекста на еволюцията на конституционализма. Тя се състои от 5 обособени параграфа, както следва: §1. Общ коментар на научното познание относно парламентарните комисии; §2. Предистория и възникване на парламентарните комисии; §3. Комисиите при класическия парламентаризъм; §4. Комисиите в рационализирания парламентаризъм; §5. Същност на парламентарните комисии.

Дисертантът разглежда общите понятия и основи на знанията за парламентарните комисии. Обърнато е внимание и на политологичните изследвания на комисиите в НС. Разгледани факторите, които се явяват задължителни предпоставки за самото съществуване на парламентарните комисии. Разграничени са три етапа в еволюцията на системата от парламентарни комисии в зависимост от съответния период, в който се намира самото развитие на парламентаризма съобразно познатото на науката деление на ранен, класически и рационализиран парламентаризъм. Очертани са особеностите на работата на парламентарните комисии при класическия парламентаризъм, за който е характерно утвърждаването на парламента като център на политическия живот за сметка на монарха. Подробно обсъдени и разгледани са правното положение, правомощията, функциите и видовете парламентарни комисии през този период. Сериозно внимание се отделя на парламентарните комисии след края на Втората световна война, когато парламентаризмът преминава в нов етап от своето развитие - съвременен (рационализиран) парламентаризъм. Изведена е тезата, че това е периодът, в който ролята и мястото на парламентарните комисии като помощен орган на легислатурите се разгръща в пълен обем. Удачно е посочена характерна особеност на етапа на рационализирания парламентаризъм за регламентирането на законодателния процес и изискването в него задължително да участват постоянни комисии. Заслужава да се отбележи, че авторът излага и правното положение на различните системи от парламентарни комисии в държави като Япония, Индия, Китай и страните от Латинска Америка.

В тази глава от дисертационния труд е дефинирано и научното понятие „комисия“, според което комисиите са образувания, израз на вътрешната автономия на парламентите, които се състоят от един или повече души, избрани от събрание да обсъдят, да разследват или да предприемат действия по определен въпрос.

Разгледани са законодателната функция, конститутивната функция и контролната функция, осъществявана по отношение на правителството. Авторът извежда тезата, че при упражняването на своите задължения комисиите не реализират собствени правомощия, а подпомагат представителните събрания в упражняването на тези функции.

3.3. Глава втора на дисертационния труд е озаглавена „Историческа динамика в развитието на българските парламентарни комисии“. Тя е структурирана в 5 обособени параграфа, а именно: §1. Обща характеристика на българските парламентарни комисии в режима на Търновската конституция; §2. Етапи в развитието на системата от комисии при действието на Търновската конституция; §3. Българските парламентарни комисии по Конституцията от 1947 г.; §4. Българските парламентарни комисии при действието на Конституцията от 1971 г.; §5. Парламентарните комисии в работата на Седмото Велико Народно събрание (1990-1991) и в проектите за нова конституция.

Дисертантът обръща внимание на социално-икономическите и политически предпоставки за изграждане на конституционния режим по Търновската конституция, който става основата за появата на българските парламентарни комисии. Направена обща характеристика на политическата система, изградена от Търновската конституция - форма на държавно управление, роля и място на народното представителство, пасивно избирателно право, статус на народните представители и техния свободен мандат, правомощия и положение на княза, законодателни и контролни правомощия на Народното събрание. Внимателно е разгледан законодателният процес. Авторът посочва, че развитието на системата от парламентарни комисии при действието на Търновската конституция преминава през три самостоятелни етапа, отразяващи ролята и мястото на комисииите като помощни органи, степента на нормативна организация на работния им процес и равнищата на политизация и противопоставяне вътре в тях. Дисертантът прави и обстоен анализ на всеки един от тези етапи.

В дисертационният труд е разгледано голямото обществено-политическо преустройство на страната след 1944 г., израз на което е и приемането на една напълно нова Конституция през 1947 г. Накратко анализирана е новата форма на държавно управление и ролята и мястото на парламентарните комисии в нея. Отбелязана е новостта в развитието на комисииите в този период, а именно тяхното закрепване на конституционно ниво в текстовете на основния закон. Авторът очертава разделението на комисииите на три вида - постоянни комисии, особени комисии и анкетни комисии, като обръща внимание на факта, че за пръв път се появява легалното понятие постоянни комисии. Дисертантът определя като принос в развитието на комисииите у нас в периода на действие на Конституцията от 1947 г. фактът, свързан с институционализирането на специална законодателна комисия, през която задължително преминават всички предложения за приемане, изменение, допълнение и отмяна на закони.

Акцент е поставен и върху еволюцията във функциите на комисиите на Народното събрание, свързани с контрола спрямо изпълнителните органи.

Авторът анализира българските парламентарни комисии при действието на Конституцията от 1971 г., като характеризира разглеждания етап със запазване на досегашния натрупан опит, но и с проявлението на специфични функции на комисиите, които изхождат от особеното място на Народното събрание в новия конституционен режим като върховен орган. Постоянните комисии започват да участват във формирането и осъществяването на държавната политика и да съдействат за изпълнението на приетите от НС закони и други актове. В този период се обръща голямо внимание на регламентирането на правилата за работа на комисиите, техните задачи и компетенции. Изведен е изводът, че в годините на действие на Конституцията от 1971 г. постоянните комисии в Народното събрание не са класически парламентарни комисии, а са специфични комисии.

В тази глава на дисертационния труд са посочени предпоставките от социално-икономически и политически характер, които стоят в основата на промяната на конституционния строй. Разгледана е работата на Комисията за изготвяне на проект за изменение на Конституцията на Народна Република България от 1971 г. и възстановяването на фигурата на Великото Народно събрание. Избраното през 1990 г. VII-мо ВНС трябва да подготви нормативна база, която да бъде основата за цялостното преустройство на обществото и държавата. Поради това системата от комисии, които ВНС формира, няма преимуществено постоянен характер, а вместо това обсъжданите въпроси често се дават на специално избрани за целта временни комисии.

Работата по създаването на новата Конституция е възложена от VII-то Великото Народно събрание на нарочна комисия - Комисия за изработване на проект за Конституция. Тя е разделена на девет отделни подкомисии, на които е поверено изготвянето на части по отношение отделни държавни, политически или обществени институти. Авторът удачно посочва, че въвеждането на понятието „водеща комисия“ в парламентарната практика се дължи на работата на VII-то ВНС и на изготвения от него правилник.

В дисертационният труд е направен и анализ на политическите режими, предложени с отделните проекти за нова Конституция, разглеждани от VII-то Великото Народно събрание.

3.4. Глава трета от дисертацията е своеобразен логичен завършек на научния труд на докторанта Николай Николаев. Тя е посветена на парламентарните комисии в действащия конституционен режим на Република България и се състои от 5 обособени параграфа, както следва: §1. Същност и функции на парламентарните комисии. Видове; §2. Конституиране, форми на работа и ред на дейност; §3. Правомощия на комисиите, роля в законодателния процес и при упражняване на политически контрол. Актове. Администрация на комисиите; §4. Правомощия, функции и задачи на българските парламентарни комисии в контекста на участието на България в изграждането на Европейския съюз; §5. Комисиите в Европейския парламент и тяхната роля в българския конституционен ред.

В тази глава от дисертационния труд авторът обяснява същността на парламентарните комисии като колективни, помощни, специализирани структурни подразделения на Народното събрание, имащи персонален състав, които го подпомагат при изпълнение на конституционните и политическите му функции. Дисертантът акцентира върху факта, че парламентарните комисии не разполагат със собствена демократична легитимност, различна от тази на парламента. В дисертационния труд се поддържа становището, че ролята и значението на постоянните комисии в политическите отношения се повишава при наличието на коалиционни правителства. Актовете на комисиите на Народното събрание се разглеждат като израз на волята на конкретно парламентарно мнозинство.

Изведени са разнородни класификации на парламентарните комисии в зависимост от различни критерии, отчитащи тяхната роля и задачи, ред за избиране, съдържание на правомощията и други. По силата на чл. 79, ал. 1 от Конституцията на Република България делението на комисиите е на постоянни и временни в зависимост от техния характер и срока, за който се създават. На това деление е обърнато най-сериозно внимание в изследването, изхождайки от функциите на съответните комисии.

Изяснена е същността на парламентарните комисии като колективни органи със свой персонален състав, състоящ се от ръководство и членове. Разгледани са формите на работа на комисиите и реда за провеждането им - заседанията (редовни и извънредни), съвместните заседания, изслушванията, проверките и проучванията, както и още кворумът в неговите разновидности и мнозинството за приемане на решение в отделните исторически периоди и в наши дни - с относително мнозинство, с абсолютно мнозинство, с „вишегласие“ и др.

Разгледани са актовете на комисиите на Народното събрание. Изведена е констатацията, че парламентарните комисии приемат само един вид юридически актове - решения. Те съдържат индивидуални или общи правни предписания, касаят отделни въпроси и имат еднократно правно действие. Формата на актовете е единствено писмената.

В дисертационния труд е отделено самостоятелно място на ролята, структурата и дейността на администрацията, подпомагаща работата на парламентарните комисии.

Авторът разглежда и новите правомощия, които придобива Народното събрание по отношение на контрола върху Министерския съвет при изпълнение на водената политика по изпълнение на актовете на европейските институции. В този контекст парламентарните комисии придобиват нови отговорности. Дисертационният труд поддържа разбирането, че Народното събрание и неговите комисии - по-конкретно Комисията по въпросите на Европейския съюз, участват в европейския законодателен процес в неговата втора фаза - обсъждането на европейските законопроекти като дейност по формулиране на политическа подкрепа и внасяне на предложения за изменения, допълнения и други редакции. Дисертантът разглежда Комисията по въпросите на Европейския съюз като помощен орган, осъществяващ парламентарен контрол и наблюдение по въпросите, свързани с Европейския съюз.

В дисертационния труд е анализиран и европейският законодателен процес, в неговите фази и участието на Комисията по въпросите на Европейския съюз в него.

Авторът обръща внимание и на комисиите в Европейския парламент и тяхната роля в българския конституционен ред. Разгледани са нормативните източници, уреждащи организацията на дейността, редът и формите на работа на комисиите в Европейския парламент - учредителните договори, Актът за избирането на членове на Европейския парламент и Правилникът за дейността на Европейския парламент.

3.5. Могат да се очертаят някои основни приносни моменти на дисертационния труд:

- Допълнено е научното познание в областта на развитието на системата от парламентарни комисии при действието на Търновската конституция, което преминава през дефинирани три самостоятелни етапа;
- Направени са предложения *de lege ferenda* за промяна на чл. 79 от Конституцията на Република България и предложения за промени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание;

- В дисертационния труд се прави опит да се открие дебата за новите отговорности, които следва да поемат комисиите в светлината на участието на Република България в изграждането на Европейския съюз, като авторът излага няколко виждания в тази насока.

- Изследвани и очертани са измеренията, свързани с участието на България в Европейския съюз дават нови правомощия на Народното събрание по отношение на контролната функция в духа на чл. 105, ал. 3 и ал. 4 от Конституцията на Република България.

- Посочени са възможностите предоставяни от съвременните информационни и телекомуникационни технологии, които следва да бъдат използвани за оптимизиране работата на Народното събрание и неговите комисии.

3.6. В заключение може да се каже, че трудът се отличава с добър аналитичен подход при представяне на проблемите. Личи задълбочено познаване на българската конституционноправна доктрина. Трудът има ясен фокус и основаната тема е разгърната последователно, като личи свързаност между анализиранияте проблеми. В представения дисертационен труд авторът е направил открояване на рационалните решения в нормативната уредба на парламентарните комисии в България, които биха могли да бъдат възприети в съвременния конституционен модел на държавата. Прави впечатление принципният подход на дисертанта да търси концептуалното значение на явленията и ясно да заявява свои възгледи с характер на теория в областта на конституционното право.

Правя извода, че представеният труд е съобразен с предназначението си да послужи за придобиване на ОНС „доктор“ – в този смисъл дисертацията на Николай Николаев съдържа редица научни и научноприложни постижения. Разработките на отделните глави се характеризират с многостранност, задълбочени изложения и анализи и научна добросъвестност. Широката рамка, в която проблемите са изследвани, представлява принос в конституционноправната наука. Съдържащите се в труда изводи и препоръки, направени от автора, са заредени с голяма степен на познавателност. Дисертационният труд на Николай Николаев представлява научно изследване на значим за конституционното право въпрос; изследването е на широка основа, направено е с вещина и ерудиция.

4. Автореферат и публикации по дисертационния труд

Представеният от докторанта Николай Николаев автореферат е направен според изискванията на нормативната уредба и отразява резултатите, постигнати чрез изследването на проблема.

В него са изложени основното съдържание, основните идеи и изводи в дисертационния труд. Очертани са приносните моменти на автора при провеждането на изследването, степента на новост и практическа значимост на дисертацията.

Публикациите, които докторантът е представил са 3 (три) на брой, а именно:

- Николаев, Н. Комисиите в Европейския парламент - видове, компетентност, организация и ред на дейност - В: сб. „Конституционни изследвания 2019 г. Конституционният фундамент пред нови предизвикателства“, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2023 г., ISBN 978-954-07-5878-7, с. 181-210;

- Николаев, Н. Народното събрание и Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове в контекста на участието на Република България в изграждането на Европейския съюз - В: сб. „Конституционни изследвания 2020 г. Конституционализъм и глобализация“, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2023 г., ISBN 978-954-07-5872-5, с. 129-146;

- Николаев, Н. Развитието на българските парламентарни комисии в периода 1879-1991 г. - В: сб. „Конституционни изследвания 2020 г. Конституционализъм и глобализация“, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2023 г., ISBN 978-954-07-5872-5, с. 147-168.

Те са свързани с темата на дисертационния труд и са в направени в сборници, които имат съставител (проф. д-р Пламен Киров), научен редактор (доц. д-р Наталия Киселова) и научни рецензенти (проф. д-р Евгени Танчев и доц. д.ю.н. Красен Стойчев). Съществена характеристика на научната продукция на докторанта Николай Николаев е последователното прилагане на сравнително-правния, сравнително-историческия и социо-правния методи и подходи.

5. Критични бележки и препоръки

В дисертацията са посочени доста голямо количество исторически факти, свързани с всеки един от излаганите в съответните глави въпроси, които в определени части от труда биха могли да бъдат леко редуцирани, предвид факта, че изследването е насочено (според заглавието) към парламентарните комисии в Народното събрание на Република България (по съвременния конституционен модел).

Удачно би било оформянето на отделна глава в дисертацията, която макар и в по-малък обем да съдържа „европейските измерения“ на изследваната тематика – например отделянето на §4. и §5. от глава трета на дисертационния труд в самостоятелна глава четвърта.

Относно предложенията *de lege ferenda*, може да се посочи, че някои от тях са добре аргументирани, но при други би могла да се добави и повече правна аргументация.

И още една техническа бележка - някои от цитиранията не са оформени според стандартите за библиографско цитиране.

Накрая бих препоръчал по-силно авторово присъствие в заключението на труда, а също така и публикуване на дисертационния труд (с отразяване в него на направените бележки от членовете на научното жури) след успешната му защита.

Посочените критични бележки и препоръки не могат да променят извода, че представеното изследване има безспорни научни достойнства и притежава качествата на дисертационен труд по смисъла на ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ за придобиване на образователната и научна степен „доктор“.

6. Заключение

Направеният анализ на представените материали и на възможности на дисертанта за справяне с научни, преподавателски и административни задачи показват, че Николай Иванов Николаев има всичките необходими качества за придобиването на образователната и научна степен „доктор“.

Дисертационният труд съдържа научно-приложни резултати, които представляват оригинален принос в науката и отговарят на всички изисквания на Закона за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), Правилника за прилагане на ЗРАСРБ и съответния Правилник на СУ „Св. Климент Охридски“. Представените материали и дисертационни резултати напълно съответстват на специфичните изисквания на Юридическия факултет, приети във връзка с Правилника на СУ за приложение на ЗРАСРБ.

Дисертационният труд показва, че докторантът Николай Иванов Николаев притежава задълбочени теоретични знания и професионални умения и демонстрира качества за самостоятелно провеждане на научно изследване.

Поради гореизложеното, убедено давам своята **положителна оценка** за проведеното изследване и **предлагам на почитаемото научно жури да присъди образователната и научна степен „доктор“** на **Николай Иванов Николаев** в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки; професионално направление: 3.6 Право; докторска програма „Конституционно право“.

29.01.2024 г.

Изготвил рецензията:

доц. д-р Христо Паунов