

СТАНОВИЩЕ

от

проф. д-р Пламен Веселинов Киров

на дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен

ДОКТОР

Област на висше образование: Социални, стопански и правни науки (3.)

Професионално направление: Право (3.6)

Научна специалност: Конституционно право

Автор на дисертационния труд:

НИКОЛАЙ ИВАНОВ НИКОЛАЕВ

докторант на задочна подготовка към катедра „Конституционноправни науки” на Юридическия факултет на Софийския университет „Св.Климент Охридски”

Тема на дисертационния труд:

Парламентарните комисии в Народното събрание на Република България

Научен ръководител:
Доц. д-р Наталия Киселова

Със Заповед на Ректора на Софийския университет "Св.Климент Охридски" № РД 38-676 от 22.012.2023 г. съм определен за член на научно жури във връзка със защитата на Николай Иванов Николаев, докторант на задочна подготовка по професионално направление: Право (3.6), научна специалност Конституционно право, за присъждане на образователната и научна степен „доктор“, като на първото заседание на Научното жури ми е възложено да изготвя становище по дисертационния труд.

Николай Иванов Николаев е зачислен за задочен докторант по Конституционно право към катедра „Конституционноправни науки“ на Юридическия факултет на СУ "Св.Климент Охридски" през 2019 г. След представяне на дисертационния труд, който е обсъден на заседание на катедрата и е преминал успешно вътрешна защита, Николай Николаев е отчислен през 2023 г. с право на защита със Заповед на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“.

В изпълнение на заповедта на Ректора на Университета и решението на Научното жури, като се ръководя от изискванията на Закона за развитието на академичния състав на Република България и Правилника за прилагането му, предлагам на вниманието на уважаемите членове на Научното жури следните свои констатации и изводи, както и мотивираното от тях заключение.

Предоставеният от Николай Иванов Николаев комплект от материали включва следните документи: автобиография; заповед за зачисляване на докторанта; удостоверение за успешно положени докторантски минимуми; дисертационен труд; автореферат; списък и копия на научните публикации на Николай Иванов Николаев, свързани с темата на дисертационния труд и декларация за оригиналност на труда.

Докторантът е приложил три научни статии, свързани с темата на дисертационния труд.

Считам, че са спазени всички изисквания относно хода на процедурата и оформянето на дисертационния труд.

Темата „Парламентарните комисии в Народното събрание на Република България” като предмет, подход и метод на изследване би била изпитание за всеки учен. Темата е класическа за парламентарното право и при действието на Конституцията от 1991 г. няма самостоятелно изследване, посветено на този аспект на парламентарната дейност. Тя има своя теоретичен, правно-нормативен и практико-приложен аспект. Поначало актуална по отношение на съвременните демократични парламентарни системи, темата изисква историко-правно и сравнително-правно изследване на цялостната проблематика, свързана с развитието на парламентаризма. Актуалността на изследването се определя от кризисните явления в българската парламентарна и конституционна практика от 20-те години на настоящия век и се вписва в тенденцията за осмисляне на явленията в парламентарната практика каквито са комисиите в тяхната историческа и социо-политическа динамика. Изведен самостоятелно като тема и разгледан чрез приложения от докторанта подход, въпросът за парламентарните комисии в Народното събрание е разработен във формата на цялостно изследване, което е рядкост в конституционноправната литература у нас. Към момента тази тема не е разработвана с приложения подход самостоятелно, макар че като фрагмент от друга проблематика не е убягнала от сериозно научно внимание на други автори. Актуалността на изследваната тема, особено след натрупването на практика от конституционната юрисдикция, не подлежи на съмнение, а разработването на настоящия дисертационен труд поставя сериозни конституционноправни проблеми за научна дискусия.

Николай Николаев демонстрира високо ниво на познаване на проблематиката. Използваният в изследването емпиричен и теоретичен материал както и научната литература са обширни. Докторантът демонстрира широка осведоменост в областта на сравнителноправния анализ на

парламентарните комисии в съвременните демокрации и способност творчески да оценява обширната литература. Заслужава да бъде обърнато внимание на включване на сравнителноправно изследване по отношение на системите от комисии в държави като Япония, Индия, Китай и страните от Латинска Америка. Задълбочените познания на автора на дисертацията в областта на конституционното и сравнителното конституционно право, както и по отношение на конституционната история, дават възможност да се направи задълбочено юридическо изследване на множеството аспекти, които темата на дисертацията предполага.

Методологичният инструментариум на изследването е богат – като се започне с историко-правния и сравнителния метод и се премине към системния, структурно-функционалния и правно-догматичния метод. Това дава възможност да се навлезе в дълбочина на темата и в същото време да се обхване цялата богата проблематика свързана с дейността на парламентарните комисии при функционирането на българския конституционен модел.

Предметът на изследване се концентрира върху възникването, утвърждаването и историческото развитие на парламентарните комисии, както и върху анализа на съвременното им състояние. Задълбочено е разгледана проблематиката, свързана със законодателната и контролната функции на Народното събрание и специфичната роля на парламентарните комисии при осъществяването на всяка една от тези функции. Настоящият труд отделя внимание и на въпросите за функционалното, политическо и нормативно състояние на българските парламентарни комисии, разгледани в контекста на членството на България в Европейския съюз.

В структурно отношение трудът е добре построен, което поначало изключва повторение и празноти в изложението. Представената за защита дисертация е с обем от 225 страници. Към нея има списък на използваната литература, декларация за оригиналност, списък с публикациите.

Приложената библиографска справка съдържа общо 104 самостоятелни заглавия и източници на 4 езика (български, английски, руски и френски). Бележките под линия са общо 199. Дисертационният труд се състои от въведение, три глави, с параграфи и раздели, и заключение.

В дисертационния труд е представена тезата, според която парламентарните комисии на Народното събрание са спомагателни органи, чиито компетенции са изцяло производни от тези на пленарния състав на парламента, а тяхното конституиране и дейност са функционално свързани с политическото съотношение на силите в конкретно Народното събрание. Дисертационният труд може да бъде определен като самостоятелно, цялостно и модерно изследване в Република България върху парламентарните комисии и тяхното конституционно претворяване. Научният труд включва интересен исторически преглед на възникването и еволюцията на парламентарните комисии в епохите на класическия парламентаризъм и рационализиращия парламентаризъм, обсъжда въпроса за същността на парламентарните комисии и съдържа анализ на действащите модели в Европа. В същото време авторът на дисертацията анализира и изяснява особеностите на действащия в момента български модел на парламентарни комисии. В представеното изследване е обосновано и поддържано разбирането, 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.

Изследването на Николай Николаев, без съмнение, постига поставените цели. В този смисъл е налице едно задълбочено очертаване на понятието за парламентарни комисии, разгледани са тяхната същност и функции, видове комисии, тяхното конституиране, форми на работа и ред на дейност.

Обсъдени са още правомощията на комисиите, ролята им в законодателния процес и при упражняване на политически контрол, актове, които издават и темата за администрацията на комисиите. Направен е преглед на развитието на комисиите от техните първи древни проявления до наши дни, тяхното утвърждаване като основен спомагателен орган на законодателните събрания и позитивно-правното му закрепване в основните закони.

Без съмнение, постижение представлява изчерпателният историко-правен анализ на функционирането на парламентарните комисии в развитието на Третата българска държава, отражението им върху българската правна системата и парламентарна практика. От особено значение е разглеждането на въпроса за правомощията, които придобива Народното събрание по отношение на контрола върху Министерския съвет при изпълнение на водената политика по изпълнение на актовете на европейските институции. Дисертационният труд поддържа разбирането, че Народното събрание и неговите комисии - по-конкретно Комисията по въпросите на Европейския съюз (КВЕС) /понастоящем Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове/, 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.

Глава първа прави исторически и сравнителноправен преглед на парламентарните комисии, като разглежда възникването и развитие на парламентарните комисии в контекста на еволюцията на конституционализма. Разгледани са въпросите за наличното научно познание относно парламентарните комисии и същността на парламентарните комисии.

Обсъдени са общите понятия и основи на знанията за парламентарните комисии. Обърнато е внимание и на политологичните изследванията на комисиите в НС. Разгледани са 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. Дефинирано от автора е и научното понятие „комисия“. Разгледани са законодателната функция, конститутивната функция и контролната функция, осъществявана по отношение на правителството.

В глава втора - „Историческа динамика в развитието на българските парламентарни комисии“, се обсъжда общата характеристика на парламентарните комисии в Търновската конституция, Конституцията от 1947 г., Конституцията от 1971 г., в работата на Седмото Велико Народно събрание (1990-1991), както и в проектите за нова конституция, които VII ВНС разглежда. В тази връзка авторът на дисертационния труд посочва, че развитието на системата от парламентарни комисии при действието на Търновската конституция преминава през три самостоятелни етапа, отразяващи ролята и мястото на комисиите 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 Конституцията през 1947 г., както и на тази от 1971 г. Последователно разгледан е въпросът за участието на постоянните комисии в условията на Конституцията от 1947 г. и тази от 1971 г. във формирането и осъществяването на държавната политика и при изпълнението на приетите от НС закони и други актове. 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 предвид широкия спектър от правомощия, с които разполагат.

Особено интересен е анализът на политическите режими, предложени с отделните проекти за нова Конституция, разглеждани от VII-то Великото Народно събрание и ролята и мястото на комисиите в тях.

В глава трета се разглеждат установените с Конституцията от 1991 г. роля и правно положение на парламентарните комисии. Според автора на дисертацията парламентарните комисии представляват 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. 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. Защитено е разбирането, че Народното събрание и неговите комисии 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 особен помощен орган, осъществяващ парламентарен контрол и наблюдение по въпросите, свързани с Европейския съюз.

Николай Николаев систематизира в своя труд интересни предложения *de lege ferenda*: редактиране на чл. 79 от Конституцията в смисъл, че Народното събрание избира от своя състав постоянни и временни комисии, които подпомагат Събранието; въвеждане на изрична правна норма, според

която Народното събрание следва 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; включване в предметния обхват на осъществявания парламентарен контрол, в т.ч. този осъществяван от комисиите, контролирането на водената от правителството политика в изпълнение на решенията на институциите на Европейския съюз.

Развитието на българския модел на парламентарни комисии е проследено и анализирано в контекста на участието на България в изграждането на Европейския съюз. На тази основа част от формулираните предложения *de lege ferenda* са актуални и съществени. Аргументирано е предложение за прехвърляне на част от правомощията на Комисията по въпросите на Европейския съюз към пленарния състав. Като такива са посочени 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.

Дисертационният труд доказва по убедителен начин задълбоченото познаване на теоретичния и практико-правен аспект на проблематиката за парламентарните комисии. В него и в представените научни публикации са анализирани богати по обем и съдържание теоретични концепции и становища, които заедно с важните предложения *de lege ferenda*, определено

допринасят за развитието на разбирането за парламентарни комисии, в неговия български контекст.

В дисертационния труд се наблюдават и някои несъвършенства и неточности, които не намаляват научната му стойност. На първо място, изхождайки от обема на отделните глави, е отделено особено голямо внимание на историческия опит в Третата българска държава до Конституцията от 1991 г., което не напълно кореспондира със заглавието на научното изследване, посветено на парламентарните комисии в Народното събрание на Република България съгласно действащия конституционен модел. Би било удачно да се обсъди и оформянето на главите и параграфите по различен начин, така че да отразяват по-точно и концентрирано различната проблематика. Така например може да се обособят отделни глави, посветени на въпросите на работата на комисиите в контекста на участието на България в Европейския съюз, както на администрацията на парламентарните комисии.

След прецизиране, развитие и аргументиране на някои от тезите дисертационният труд заслужава да стане обществено достояние като самостоятелна научна публикация. С научната си стойност на цялостно изследване на парламентарните комисии такава публикация би била полезно четиво не само за изследователи в сферата на конституционното право, но и за хора активно занимаващи се с политическа дейност.

В заключение, давам положителна оценка на дисертационния труд, като вземам под внимание, че той съдържа научни резултати представляващи оригинален принос в правната наука, както и задълбочените теоретични познания на докторанта и способността му за самостоятелни научни изследвания.

Уважаеми членове на Научното жури,

Като имам предвид качествата на дисертационния труд, считам че той притежава безспорни достойнства, демонстрира задълбочен анализ водещ до теоретични изводи, съдържа важни приносни моменти и предложения de lege ferenda, поради което с убеждение предлагам на Научното жури да даде образователната и научна степен „Доктор“ на Николай Иванов Николаев.

31.01.2024 г.

Изготвил становището:

проф.д-р. Пламен Киров