

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Деяна Димитрова Марчева, Нов български университет,
вътрешен член на научно жури, определено със Заповед З-РК-209/13.05.2024 г. на Ректора на
Нов български университет, по процедура за защита на дисертационен труд на тема:
„Гаранции за конституционнообразен законодателен процес“ за придобиване на научна и
образователна степен „доктор“ в докторска програма „Конституционно право“,
професионално направление 3.6. Право,
с кандидат **Петър Владиславов Славов**

I. Представяне на процедурата. Кратки биографични данни

В рамките на процедура за придобиване на научна и образователна степен „доктор“ Петър Владиславов Славов е представил за оценка дисертация на тема *„Гаранции за конституционнообразен законодателен процес“*. Зачислен е като докторант на самостоятелна подготовка в департамент „Право“ на Нов български университет със Заповед № З-РК-194/29.03.2022 на Ректора на Нов български университет, с научен ръководител проф. д-р Екатерина Михайлова. Дисертационният труд е насочен за публична защита пред научно жури със Заповед № З-РК-241/15.06.2023 г. на Ректора на Нов български университет.

На научното жури е предоставен комплект документи и материали, необходими за провежда на публична защита в съответствие със ЗРАСРБ, ППЗРАСРБ, Наредбата за развитието на академичния състав на Нов български университет и всички други относими правила. В Нов български университет има акредитирана докторска програма „Конституционно право“. В съответствие с нормативната уредба на НБУ е проведена вътрешна защита пред съвета на департамент „Право“ и докторантът е отчислен с право на защита. Съобразно минималните национални изисквания за придобиване на научна и образователна степен „доктор“ кандидатът Петър Славов е представил дисертационен труд в съответствие с изискванията чл. 27 ППЗРАСРБ, вкл. декларация за оригиналност.

Изпълнил е и наукометричните изисквания по група от показатели Г, като е представил 4 статии, публикувани в нереферирани списания с научно рецензиране или в редактирани колективни томове, с което е събрал 40 точки (при изискване 30 точки):

1. Противоконституционни ли са разпоредбите от Изборния кодекс, предвиждащи отчитане на бюлетините без посочена преференция в тях „по право“ за водачите на листите от съответната формация. – Юридическо списание на НБУ, 2022, № 2, 76-81;
2. Противоконституционна ли е разпоредбата на чл.161, ал. 1, предложение трето от ДОПК, предвиждаща присъждане на адвокатско възнаграждение за представителството от юрисконсулт по дела срещу актове на данъчната администрация. – Общество и право, 2022, № 5, 51-65;
3. Промените в изборното законодателство от 48-то НС и (не)съответствието им с Конституцията. Годишник на департамент „Право“ за 2022. София: НБУ, 2023, 302-315;
4. Какъв е конституционнообразният срок, в който Президентът следва да възложи проучвателен мандат на кандидат за министър-председател за съставяне на правителство. – Юридическо списание на НБУ, 2023, № 1, 70-76.

Петър Владиславов Славов е придобил степен магистър по право в СУ „Св. Климент Охридски“ през 2004 г. От документацията в процедурата е видно, че Петър Славов е бил народен представител в 43-то Народно събрание (2014-2017), включително член на парламентарните комисии по правни въпроси и отбрана. Работи като адвокат и от 2021 г. е член със съвещателен глас на Висшия адвокатски съвет.

II. Обща характеристика и структура на дисертационния труд

Дисертацията е на тема „Гаранции за конституционносъобразен законодателен процес“. Общият обем на труда е 251 страници. Структурата на дисертационният труд включва: въведение, пет части, заключение, библиография и използвани източници. Всяка от петте части е вътрешно структурирана на подтеми, а някои от тях имат и допълнително вътрешно разделение със съответните акценти на труда.

От структурна гледна точка втората част, озаглавена „Основни теории, повлияли съвременния парламентаризъм и законодателен процес. Приемане на законите и другите актове на Народното събрание“, не е разработена в съответствие със стандартите за обособяване на подтемите в научните трудове. Тази част обхваща общо 52 страници, като липсва подразделение и подзаглавия в първите 15 от тях (от с. 38 до с. 53), които явно се отнасят към т.нар. „основни теории, повлияли съвременния парламентаризъм и законодателен процес“.

Направени са 340 бележки под линия, повечето от които препращат към законови разпоредби и съдебна практика, около 90 от бележките под линия препращат към научни източници. Прави впечатление, че техническото оформление на бележките под линия не е достатъчно прецизно – например, по отношение на много цитати липсва точната страница от съответното съчинение (б. 13, 36, 72, 73, 80, 82, 85, 86, 87 и т.н.), има неуместни удивителни знаци в бележки (б. 132, 155, 158, 192, 202, 206 и т.н.). Също така неясно защо препратките към нормативни актове често сочат не само данните на тяхното обнародване (дата и брой на държавен вестник), но и с цялата поредица от обнародвани изменения и допълнения, макар това да не е контекстуално необходимо.

В Библиографията са посочени общо 115 източници, от които 78 на български език, а останалите 37 на други езици. Редица библиографски единици на български език обаче липсват в препратките на бележките под линия, т.е. не е ясно как точно са използвани в дисертационния труд. Това важи, например, за посочените в раздел „Библиография“ първите две съчинения на Стефан Баламезов, за три съчинения – на Любомир Владикин, седем – на Борис Спасов, три – на Евгени Танчев и редица други.

Авторефератът отразява достоверно структурата и съдържанието на дисертацията.

III. Актуалност и значимост на изследвания проблем

Темата на дисертационния труд е несъмнено актуална и значима, предвид нарастващата тревога сред юристите за понижаване на качеството на законите през последните две десетилетия в България. Досега в българската правна литература са анализирани законодателните функции и компетентност на парламента и законодателната дейност в

сравнителноправен план¹ и на Народното събрание в България². Има само отделни статии по отделни аспекти на темата за законодателния процес³. Законодателният процес е и предмет на политологични изследвания⁴, които също са относими предвид особеностите на конституционното право.

Кандидатът не реферира в своето изследване към посочената тук в бележките под линия академична литература по темата. Възможно е да се касае за целенасочено избрана позиция да не се коментират определени научни съчинения, било заради това, че не се отнасят към действащата конституция (напр., б. 1 и 2 тук), било заради нежелание на автора да представя и диалогизира с предходни съчинения по въпроса (напр., б. 3 тук). Такава една позиция обаче би следвало да бъде експлицитно обяснена и мотивирана в дисертационния труд, най-малкото за да се демонстрира познаване на това как предхождащия академичен дискурс разглежда и анализира темата за законодателния процес. В тази връзка следва да се отбележи също така, че в съчинението се употребяват и двата термина „законодателна дейност“ и „законодателен процес“, без да бъдат методологически разграничени, което принципно се очаква от научно изследване с фокус върху едно от понятията.

Ключов елемент в изследването е насочването на дисертантът към гаранциите за конституционносъобразен законодателен процес, което е особено важно от научно-приложна гледна точка. Авторът не теоретизира понятието „гаранции“ в контекста на законодателния процес. От съдържанието на труда става ясно, че теоретичен модел за дефиниране и класификации (в различни области и направления) на гаранциите не е търсен, а понятието се използва като взаимозаменяемо с понятието „механизми“ (употребата на което е също толкова често срещана в текста, колкото и понятието от заглавието). Вероятно терминът „гаранции“ е изведен в заглавието, защото е по-широкият по обем термин, който включва и т.нар. „органи“ – гаранции, които са анализирани в част трета от дисертацията.

Липсата на теоретично изясняване на основни понятия, с които борави трудът, води до неяснота какъв е точно обхватът на научното изследване и границите, които предварително си поставя авторът. Това води до превключване между различни по своята същност аналитични парадигми, вкл. правно-научна, правоприложна, социологическа, публицистична и др., което е видимо и в посочените научни и ненаучни източници на изследването, инкорпорираните диаграми и т.н. За да бъде научно издържано, такова превключване би следвало предварително да бъде методологическо рамкирано и обосновано, а това не е направено в дисертацията.

Въпреки всичко Петър Славов прави критичен прагматичен анализ на проблемни звена в действащата уредба и практика на законодателния процес в България от гледна точка на конституционните принципи и изисквания, който е нов като мащаб и систематика у нас. В този смисъл следва да се признае и неговата значимост и полезност в научно-приложна

¹ Друмева, Е. *Законодателна дейност на британския парламент*, София, 1976.

² Спасов, Б. *Законодателната дейност на Народното събрание*. София: Наука и изкуство, 1971; Спасов, Б. *Народно събрание: организация и законодателна дейност*. София: Наука и изкуство, 1980.

³ Наумова, Ст. *Основни въпроси на теорията и социологията на законодателния процес*. – *Алтернативи*, 2001, 7-8 (41-42), 83-86; Средкова, Кр. *В 40-то Народно събрание. Тревожно състояние на законодателния процес в България. (Изводи от дейността на Консултативния съвет по законодателството при председателя на 40-то Народно събрание)*. – *Юридически свят*, 2009, №2, 11-137. Илиев, П. *Фази на предпарламентарния законодателен процес*. – *Съвременно право*, 2013, бр. 3, 7-25; Илиев, П. *Предложения за усъвременяване на българския законодателен процес*. – *Съвременно право*, 2014, бр. 4, 3-19.

⁴ Дайнов, Е., Св. Малинов и др. *Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес*. София: център за изследване на демокрацията, 1999.

перспектива, защото поставя на дневен ред в академичния дебат важни въпроси и предложения *de lege ferenda*.

IV. Цели, задачи и методология на изследването

Във Въведението дисертантът формулира както основен въпрос на своето изследване: „Достатъчно и ефективни ли са гаранциите на Основния ни закон за конституционностъобразен законодателен процес, респективно – какво би могло да се подобри, ако те не функционират достатъчно добре?“. Експлицитно са формулирани и открити предметът, целта, основните задачи и методологията на дисертационния труд.

Авторът загатва, че „част от генезиса“ на проблемите могат да бъдат открити в предшестващите конституции от 1947 г. и 1971 г., и в тази връзка решава да използва исторически метод, за да анализи в исторически и сравнителен план възникването и развитието на гаранциите. Няма обаче достатъчен фокус върху темата за законодателния процес в представения анализ на първите три конституции на България, и не става ясно как точно авторът вижда генезиса на проблемите на законодателния процес. Едно от причините за това изглежда е в липсата на отнапред ясно формулирани конкретни въпроси на историческия анализ в контекста на темата. Въобще не е коментиран и въпросът доколко и как гъвкавите конституции от 1947 г. и 1971 г. въобще боравят с концепцията за конституционностъобразност, и ако боравят дали в нея се включва конституционностъобразност в материален смисъл (например, за защита на основните права на гражданите); дали имат за цел да осигурят въобще гаранции, след като липсва института на конституционен контрол в тях и т.н. Това е един от ключовите теоретични въпроси при сравняването на действащата конституция с предходните две в контекста на темата на дисертационния труд, който обаче не е изследван, а оттам е не става ясно в какво точно се коренят проблемите на законодателния процес.

Сред заявките за методология на изследването са сравнителноправния метод, ограничен до съпоставката между българските конституции, а също и „нормативният, системният и функционалният метод“, сведен до анализ на подбрани от автора законодателни инициативи и техният път в рамките на осъществяващия се в парламента законодателен процес. Това дава възможност на дисертантът да идентифицира на базата на критичния си поглед недостатъци в действащите гаранционни механизми и да направи предложения за усъвършенстване на законодателството.

Не е ясно как методологията на дисертацията е повлияна от т.нар. от кандидата „Основни теории, повлияли съвременния парламентаризъм и законодателен процес.“ – първото изречение на заглавието на част II. Не е обяснено и обосновано защо е избран такъв генерален подход, вместо да се изследват, изберат и представят конкретни теории за законодателния процес, относими към целите и основните задачи на изследването. Тази част от изследването е недостатъчно фокусирана и изглежда, като да може да бъде „пришита“ към анализи по най-различни теми, свързани с парламентаризма.

Амбициозен е стремежът на кандидата да анализира „ефективността на действащите гаранционни механизми за конституционностъобразен законодателен процес“ и да идентифицира „съществуващите слабости и респективно - препоръки за тяхното преодоляване и отстраняване“, включително да формулира „законодателни предложения за въвеждане на някои допълнителни гаранции за конституционностъобразност“. Липсва обаче

обоснован и разработен теоретичен модел на изследването, който да стъпва върху ясно формулирана концепция за конституционносъобразност, така че да могат да се формулират и класифицират съответстващите на нея гаранции за конституционносъобразен законодателен процес. Ако беше разработен такъв, изводите на дисертационния труд щяха да бъдат методологически безспорни, а предложенията *de lege ferenda* – по-убедителни.

Предвид обаче колко сложна е избраната тема, колко оскъдна е правната литература по нея, колко повърхностно е адресирана досега тази проблематика, заслужават да бъдат зачетени усилията на дисертанта да анализира критически и да систематизира органите и механизмите, гарантиращи конституционносъобразен законодателен процес, защото това не е правено досега у нас в такъв мащаб и с такъв кураж.

V. Основни приноси и резултати

Дисертационният труд демонстрира способност за самостоятелно изследване на научно-приложна конституционна проблематика, като основният принос е свързан с предложената систематизация на органите и механизмите, около които се структурират гаранциите за конституционносъобразен законодателен процес в България.

Други приносен момент в труда, който заслужава отбелязване, е изследването наред с класическите предварителни и последващи механизми за гарантиране на конституционносъобразен законодателен процес, и на проблематиката около процеса на изменение на Конституцията, а също и на приемане на нова конституция. В този контекст става ясно, че правотворческият процес не може да се разглежда и анализира само формалистично, а в съответствие с конституционните принципи и защитата на основните права и свободи. Това е крачка напред в еволюцията на теорията за законодателния процес и законодателната дейност, утвърдена още през 70-те и 80-те години в рамките на държавното право.

Безспорни приносни моменти са и предложенията *de lege ferenda*, 15 на брой, обособени в отделни подточки в последната част на дисертацията, които дисертантът смята, че „биха подобрили ефективността на механизмите за гарантиране на конституционносъобразен законодателен процес“. Всяко от направени предложения за изменение на конституцията е достатъчно конкретно и съотнесено към съответна съществуваща или бъдеща конституционна норма, и в този смисъл ценно от научно-приложна гледна точка, и заслужаващо по-нататъшна делиберация в рамките на политическите дебати.

V. Оценка на публикации и авторство

Петър Славов представя в своя автореферат 6 публикации, от които 4 са в научни рецензирани издания. В една от статиите той обсъжда какъв е конституционносъобразният срок, в който Президентът следва да възложи проучвателен мандат на кандидат за министър-председател за съставяне на правителство.

Три от статиите демонстрират ангажираността на автора с въпросите за конституционносъобразност на конкретни норми от Изборния кодекс (и особено промените в изборното законодателство) и ДОПК, включително с акценти върху начина, по който е

проведен законодателния процес, и в този смисъл може да се приеме, че са свързани с темата на дисертационния труд.

VI. Бележки и препоръки

Предвид важността на темата и ангажираността на автора с проблематиката в нея, смятам, че научното изследване би се обогатило при задълбочаване на теоретичната и сравнителноправната перспектива на проучването.

В тази връзка би било полезно да бъде уточнена и теоретично доразвита концепцията за конституционносъобразност на законодателния процес в демократичната и правова държава. Динамиката между право и политиката неизбежно оставя своя отпечатък върху гаранциите за конституционносъобразен законодателен процес. Ето защо проучването на институционалната и плуралистичната теория би допринесло за изясняването и класификацията на гаранциите предмет на настоящото изследване, които няма как да са от един и същи порядък, и отиват отвъд формулировките на конкретни правни норми. Такава една теоретична рамка и научна оценка би следвало да предхожда реформирането на системата от гаранции за конституционносъобразен законодателен процес.

Проучването на чуждестранните сравнителноправни модели за гарантиране на съответствието на законодателния процес с конституцията също би обогатило знанията и научно-приложните резултати на изследването.

VII. Заключение

Въз основа на гореизложеното давам *положителна оценка* и предлагам на научното жури да гласува за присъждането на образователната и научна степен „доктор” кандидата Петър Владиславов Славов.

9.07.2024 г.

доц. д-р Деяна Марчева