

**ПРИБЪРЗАНИЯТ ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА РАЗВИТИЕ НА  
АКАДЕМИЧНИЯ СЪСТАВ ПОСТАВИ УЧЕНИТЕ НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ИЗВЪН ЗАКОНА**

Стефка Манева – юрист  
18.01.2010 г.



41-то Народно събрание се разписа в съвременната законодателна практика със своеобразен рекорд. То прие на първо четене Законопроекта за развитие на академичния състав, независимо от това, че законопроектът влиза в противоречие като цяло както с Конституцията, така и с основните законодателни актове на правната ни система, а именно Закон за нормативните актове, Закон за администрацията, Административно-процесуален кодекс, Кодекс на труда, Закон за висшето образование и др. Съществуват основания да се предположи, че Народното събрание дори не успя да забележи постижението си.

Горното явление не представлява кой знае каква изненада за посветени, които са наясно, че така наречената радикална реформа в правната уредба на развитието на академичния състав няма за основа някаква съвременна, модерна европейска концепция, а е изготвена на основата на една най-обикновена, некомпетентно написана и при това незаконосъобразна Наредба за академичния състав на Нов български университет, приета от АС на 17.07.2007 г., доп. н а 18.12.2007 г. Въпреки претенциозното си заглавие последната представлява по своя статут общ административен акт, който би следвало да приеме въз основа и по прилагане на действащите закони и при безусловното ѝ съобразяване с тях. В конкретния случай това са преди всичко Законът за научните степени и научни звания, Правилника за приложението му и Законът за висшето образование.

АС на НБУ обаче си е поставил по-амбициозна цел. Той е решил, че с тази наредба може да даде уредба за присъждане на научните степени и на научните звания, както и на правоотношенията на членовете на академичния състав на НБУ, различна от действащите закони, без да има право за това.

Това е така, защото Нов български университет има статут на висше училище. Според чл. 12 от ЗВО, висшите училища са държавни и частни. Разликата между тях се свежда в различието на формите на собственост и в реда на тяхното образуване. Във всяко друго отношение, статутът им е уреден общо в ЗВО. Съгласно чл. 6 ал. 1 от ЗВО, висшето училище е юридическо лице. Висшето училище осъществява цялостната си дейност върху принципа на академичната автономия в съответствие със законите на страната./чл. 19 ал. 4 от ЗВО./. Академичното самоуправление се изразява в правото на висшето училище да урежда устройството и дейността си в собствени правилници в съответствие с този закон и др. / чл. 21 ал 1. т. 2 и др./

Следователно, приетата от Академичния съвет на НБУ Наредба за академичния му състав не може да противоречи на действащите закони. Още по-малко, Академичният съвет на НБУ би могъл да си присвои правото да дава първична уредба на обществено значимите отношения с вътрешна наредба. Органите на висшите училища не са държавни органи, поради което те нямат право да приемат правни нормативни актове. Такива актове могат да издават само държавните органи, предвидени от Конституцията на Р. България или от закон. Освен това първична уредба на обществено значимите отношения се дава само със закон. От горното следва изводът, че Наредбата за академичния състав на Нов български университет е приета от орган, който не притежава материалната компетентност да издава акт, с който да урежда по първичен начин обществено значими отношения, поради което тази наредба представлява един нищожен административен акт,

издаден съгласно чл. 146 т. 1 от Административно-процесуалния кодекс при липса на компетентност, чиято нищожност би могла да се обяви при оспорване от Административния съд .

Горната наредба щеше да остане неизвестна за широката общественост, ако не бяха амбициите на бившия Ректор и настоящ министър на МОМН да я издигне до ранг на закон при известна преработка и допълване на съдържанието ѝ

Както посочената наредба, така и законопроектът за развитието на академичния състав са разработени при прилагането на един и същ подход, а именно че сред правните актове, уреждащи развитието на академичния състав първостепенно значение имат вътрешните актове, приемани от органите на ВУ. На действащите закони се придава второстепенно значение, като се приема, че последните могат да намерят приложимост само за случаи, неуредени от вътрешните актове. Това е изразено съвсем ясно в параграф 4 от наредбата за академичния състав на НБУ, който гласи, че неуредените в тази наредба и приложенията към нея случаи се уреждат съгласно Правилника за устройството и дейността на НБУ, Закона за висшето образование и Закона за научните степени и звания.

Всъщност правната система на всяка държава, и най-вече тази на правовата държава се изгражда при прилагане на противоположния подход, при който върховенството принадлежи на закона. Всички останали правни актове трябва да бъдат безусловно съобразени със закона. Р. България, е изрично провъзгласена с чл. 4 ал. 1 от Конституцията за правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната.

Сред сложната йерархично структурирана система от правни актове най-важно място заемат нормативните актове, тъй като те съдържат правната уредба на обществено значимите отношения

Ето защо, чл. 1 а от ЗНА, предвижда, че права да приемат нормативни актове имат само държавни органи, при това не всички, а само тези, които са предвидени от Конституцията или от закон. А по действащата уредба това са централните органи на държавната власт – Народно събрание, МС, министерства, т.е. органите, чрез които се осъществява държавната власт.

Уредбата на правомощията на държавните органи, които осъществяват изпълнителната власт, се съдържа в Закона за администрацията и е съобразена с горния принцип. Съгласно този закон, нормативни актове се приемат от Министерски съвет и от министрите. Изричната разпоредба на чл. 19 ал. 8 от закона, изключва възможността да се приемат такива актове от други централни органи на изпълнителната власт като председателите на държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции, както и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с Постановление на МС, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Тези органи могат да приемат само индивидуални актове / Вж. чл. 19 ал. 8 във вр. с чл. 19 ал. 4 от закона/.

Подзаконовите актове се приемат от централните органи на изпълнителната власт въз основа и по прилагане на закона. Горната разпоредба е изрично записана в чл. 114 от Конституцията на Р.България по отношение на актовете, приемани от централния орган на изпълнителната власт – Министерски съвет, в това число и по отношение на приеманите от него нормативни актове – постановления, правилници и наредби. Чрез изричното ѝ записване в Конституцията се цели да се гарантира върховенството на закона, недопустимостта да се издават подзаконови актове в противоречие с действащите закони, т.е. да се гарантира същността на правовата държава.

Чрез нормативните актове приемани от компетентните държавни органи се извършва правната уредба на обществено значимите отношения. Нормативните актове имат различна юридическа сила, която зависи от мястото на органа в системата на държавния апарат.

В съответствие с горното, чл. 3 от Закона за нормативните актове предвижда, че първична уредба на обществените отношения, може да се дава само със закон т.е. от нормативния акт, с най-висша юридическа сила. За уреждане на други отношения по тази материя, законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт.

Чл. 2 ал. 2 от Закона за нормативните актове изрично предписва, че компетентността на държавните органи за издаване на нормативни актове не може да се прехвърля.

Сред съвкупността от нормативни актове върховенството принадлежи на закона.

Приемането на закона е в изключителната компетентност на Народното събрание /чл. 86 ал. 1 от КРБ/, поради което забраната да се делегира на други органи правомощието на НС да урежда по първичен начин обществените отношения чрез закон е недопустимо.

Законопроектът за развитието на академичния състав влезе в противоречие с горните разпоредби, без да отчете необходимостта от съобразяването си със тях.

Още в първите си публични изяви новоизбраният министър на образованието, младежта и науката заяви намерението си да уреди развитието на академичния състав чрез кратък закон-рамка, който само да съдържа принципите на уредбата. Според него вече не са модерни подробните закони. Модерен е вече рамковият закон, който съдържа само някои общи положения . Съдържанието на действащите закони, трябва в максимална степен да премине в правилниците на висшите училища и научните организации, в които следва да се уреждат конкретните условия и ред за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности.

Горната изходна позиция е неправилна. Законът за нормативните актове/ чл. 3 ал. 1/още с първоначалната си редакция /ДВ бр. 27 от 1973 год./, изготвен от тримата големи учени- юристи – проф. Живко Сталев, проф. Витали Таджер и проф. Борис Спасов успя да изпревари значително времето си, като записа изрично, че в материята до която се отнася, законът трябва да уреди пълно всички основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. За уреждане на другите отношения по тази материя, законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. Новата редакция на чл. 3 ал. 1 от ЗНА/ДВ бр. 46 от 2007 г./ акцентува върху необходимостта първичната уредба на обществените отношения, подаващи се на трайна уредба да се дава, от закона. От своя страна Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове изрично записа, че актът по прилагане на закон трябва да урежда изчерпателно материята, до която се отнася, както и че с този акт не може да се възлага на други органи да издават актове по неговото прилагане. Горните разпоредби, създадени при действието на Конституцията от 1971 год. по времето на така наречената тоталитарна държава, успяха да положат успешно основите на бъдещата правова държава, обявена с новата Конституция на Р. България от 1991 г. провъзгласила като нейна същност върховенството на закона.

Законът-рамка, съдържащ само принципи или общи положения е несъвместим с правовата държава. Законът- рамка е непознат и за тоталитарната държава. Това е така, защото, за да може да изпълни ролята си на регулатор на обществено значимите отношения, законът като източник на правото, трябва да съдържа правни норми, а не общи положения или общи принципи, неспособни да породят правни последици, поради това, че са лишени от конкретно правно-нормативно съдържане.

Приложен в правотворчеството, подобен закон–рамка става твърде опасен, тъй като той създава само привидност на закон, прикриващ отсъствието на такъв. Подобен закон осъзнато или не обслужва цели, противоположни на обявените. Това е така, тъй като там където отсъства законът, настъпва хаоса, произвола, субективизма, възможността да се реализират груби икономически интереси, противостоящи на обществените, да се създадат предпоставките за формиране на корупционни практики и за извличане на неправомерни печалби.

Отсъствието на закона води до отсъствие на административен и съдебен контрол, тъй като и двата вида имат за предмет законосъобразността на правните актове, приемани в производствата по заемане на така наречените академични длъжности. Законообразността на тези актове се преценява като се съпоставят с правните норми, уреждащи изискванията за тяхното издаване, спазването на законово уредената процедура, компетентността на органите, предвидени за провеждането ѝ, изискванията за спазването на законово определената форма, съдържание на индивидуалните правни актове и др. Такава съпоставимост не може да се извършва с разпоредбите, съдържащите се в правилниците на висшите училища и на научните организации, тъй като те не представляват нормативни актове, приемани от държавни органи, а имат статут на общи административни актове. Тъй като общите и индивидуалните административни актове са актове на правоприлагането, те могат да се издават само въз основа и по прилагане на нормативен акт

В проектозаконът за развитието на академичния състав не се предвижда, че правилниците на висшите училища ще се издават въз основа и по прилагане на закона, а се предвижда по същество, че ще се издават вместо закона. По този начин на ВУ и на НО предоставят правотворчески правомощия и при това такива, които могат да се осъществяват само от органа, компетентен да дава първичната уредба на обществено значимите отношения, а именно Народното събрание. В резултат на горното, правилниците на висшите училища и на научните организации не стават закони, тъй като правото да издават такива е предоставено от Конституцията на Р. България в изключителната компетентност на Народното събрание. Последното няма право да делегира законотворческата си компетентност, изразяваща се в правомощието му да осъществява първичната уредба на обществено значимите отношения на друг държавен орган, още по-малко на органи на юридически лица, които за разлика от държавните органи са частно-правни субекти.

Възниква въпросът - какъв е първият статут на посочените по-горе правилници? От една страна, би могло да се приеме, че те представляват общи административни актове, приемани от органи на юридически лица по силата на законова делегация, предоставяща им правото да осъществяват административни правомощия. Но от друга страна, както общите, така и индивидуалните административни актове са актове на правоприлагането и като такива те се приемат въз основа и по прилагане на нормативна уредба, съдържаща се в закон или в подзаконов нормативен акт. Те са елементи на механизма на правното регулиране, тъй като чрез тях се привежда в действие съвкупността от правни норми, съдържащи се в нормативните актове.

В конкретния случай, обаче такава правна уредба липсва, като на правилниците е предоставено правото да уредят материята, включена в предмета на проектозакона. Видно от чл. 1 ал. 1 от същия, че предмет на уредба това са условията и реда за придобиване на научната степен “доктор” и за заемане на академичните длъжности.

Най-важните части от този ред обаче са оставени за уреждане чрез правилниците на ВУ и на научните организации. Така чл. 8 ал. 2 от проектозакона предвижда, че изискванията за прием на докторанти се определят от съответното ВУ или НО. По този ред се извършва и приема на докторанти чрез конкурс чл. 9 ал. 2 и 3 провеждането на заседанията на конкурсното жури и др. Съгласно чл. 16 ал. 3 заемането на академичните длъжности асистент и изследовател се извършва въз основа на конкурс и избор. Определянето на условията и реда за провеждането на конкурса, както и провеждането на избора следва да се уреждат с правилниците. /Вж. чл. 17, 18 и чл. 23 от проектозакона/. Подобно е положението и за реда на подаване на документи, за допускане до конкурс, за провеждането, както и за провеждането на избора за заемане на академичните длъжности “доцент” и “старши изследовател”/чл. 27 ал.2, чл. 28 ал. 1 и ал. 4 и др./. Заемането на академичните длъжности “професор” и “главен изследовател се извършва при условията и по реда на предходния раздел III от проектозакона предвижда чл. 30 ал. 2 от същия.

Видно е от горното, че материята включена в предмета на проектозакона, не се урежда от същия, а се делегира това право на органите на ВУ и на НО. Делегирането на правомощието за създаване на първична уредба на обществени отношения, която може да се извърши само със закон, при това на органи, които даже не са държавни води до противоконституционност на законовите делегации и на делегираните правотворчески права. И тъй като последните се отнасят до материята, представляваща предмет на законопроекта, това води и до противоконституционност на същия като цяло. Що се касае до правилниците, то следва се приеме, че те са нищожни в частта им, с която дават такава първична уредба. Основанието за нищожността им е отсъствието на материална компетентност за осъществяването на горните правомощия, тъй като тази компетентност принадлежи по силата на Конституцията ни единствено на Народното събрание.

Но дори и да бяха валидни, правилниците на ВУ и на научните организации не са източник на правото, поради което не са в състояние да предоставят права и задължения на правните субекти. Такива права произтичат от закона или от подзаконовни нормативни актове.

Законопроектът делегира на ВУ и на НО и други правомощия, които не могат да се осъществят от тях, а само от държавен орган. Такива са правомощията за признаване на придобитите в чужбина научни степени при условия и по ред, определен в правилниците им, в съответствие с нормативните актове и международните договори, по които Р. България е страна./ чл. 6 ал. 2 от проектозакона/. Такива правомощия не могат да се делегират на ВУ и НО. Те не са страни по сключените от държавата ни договори с други държави за взаимно признаване на дипломи за придобити научни степени. Те и не могат да бъдат такива страни, защото не са държавни органи.. Възниква въпросът – какво ще стане ако ВУ или НО откажат да признаят научни степени придобити в чужбина, по причина, че те не отговарят на условията, на реда, предвидени в правилниците им, каквато власт им дава чл. 6 ал. 2 от проектозакона., независимо, че отговарят на условията и на задълженията, поети от държавата ни по сключения от нея международен договор ? В тези случаи, както отказите на ВУ и на НО, така и условията и реда ,съдържащи се в правилниците им по тези въпроси и на които се позовават при направения отказ следва да бъдат обявени за незаконосъобразни при ентуално административно обжалване, тъй като в случая се прилага пряко международния договор, който се ползва с по-висша юридическа сила в сравнение с настоящия проектозакон, делегиращ им правото на такъв отказ /Вж. чл. 5 ал. 4 от КРБ и чл. 5 от АПК/. Освен уреждането на реда и условията за придобиването на научната степен “доктор” и за заемане на академичните длъжности, предметът на законопроектът включва и уреждането на основните принципи за развитието на академичния състав.

Би следвало да се знае от съставителите на законопроекта, че принципите не могат да бъдат предмет на уредба, съдържаща се в закон или в подзаконов акт, тъй като те са част от съдържанието на нормативния акт.

По правило принципите са част от съдържанието на кодексите. В настоящия закон рамка те трудно биха намерили място. Това е така, защото самият законопроект е лишен почти изцяло от нормативно съдържание, което би могло да бъде обобщено и изведено като като принцип, В правотворчеството принципите отразяват общото в многообразието на множеството единични правни норми, допринасят за изграждането на един безпротиворечив, последователно провеждан, цялостен правен режим, осигуряващ ефективното постигане на регулативната цел. Принципите допринасят за правилното и,безпротиворечиво тълкуване и прилагане на нормативния акт при практическата му реализация.

В съвременните закони, принципите намират все по-пълно приложение. Това се дължи на обстоятелството, че развитието на правната система се подчинява на общите закономерности в развитието на познавателната и практическата дейност. Тя се развива по

пътя на прехода от нисшото към висшото, от простото към сложното. На съвременния етап на мястото на единичните закони, издавани по различно време, уреждащи разпокъсано, непълно, противоречиво обществените отношения от една и съща област идват кодексите. Те издигат равнището на нормативното регулиране, чрез включване в механизмите на нормативното регулиране на нормите принципи, чрез преодоляване на противоречията между правните норми и институти, развиват нормативната уредба, като преодоляват нормативните празнини, дават нови нормативни решения, привеждат нормативната уредба в съответствие с развитието както на националната ни правна система, така и с правото на Европейския съюз. Известният наш учен проф. Таджер, изтъкваше, че степента на развитост на правната система на една държава се измерва с броя на приетите кодекси.

Становището на министър Сергей Игнатов, че тази ситуация вече не е модерна, че на мястото на подробните закони трябва да бъде представен един закон-рамка, който да е разписан на 2-3 страници, да е прост и ясен и в който да залегнат няколко принципа не отговаря на реалните тенденции и издава стремеж да се опростят нещата, за да могат да се доближат до неговото равнище на компетентност в законотворчеството.

Освен това концепцията му се основава на идеи от Средновековието, погасени по научна давност от хода на времето. Позовавайки се на средновековието, той заявява: “аз искам законът да кратък и рамков. Там, където е възможно дейностите, които сега са разписани в законови актове, да станат част от правилника на висшето училище или според нормативната уредба на академията на науките. Когато университетите са различни и повечето дейности са част от вътрешния им правилник, те всъщност се превръщат в истински общности. Така както е била идеята още от Средновековието ” защото думата “университет” води първоначалното си значение от общност. Те трябва да се превърнат в центрове на обществен живот. А когато имаме силна държавна намеса, това са просто гимназии от по-висш ранг.”

Реализацията на горната идея, водеща началото си от Средновековието, доведе до това, че тя не успя да се впише в настоящето. По-обстойното обсъждане на идеята за закона-рамка се дължи на обстоятелството, че в стенограмата от пленарното заседание на НС, при което бе приет на първо четене се изрази намерението, че модел ще бъде приложен и при реформата на висшето образование. Желателно е това намерение да се преоцени и към правотворчеството да се подходи от позициите на изразените тенденции в развитието на правната система на правовата държава към настоящия етап. А това означава, че е желателно НС да оттегли обратно законодателните си делегации, които направи с приемането на законопроекта на първо четене, да преразгледа концепцията на законопроекта, в частта ѝ, в която под децентрализация се разбира предоставянето на правотворчески правомощия на органите на ВУ и на научните организации, и вместо това да върне на съставителя законопроекта, за изготвяне на цялостна, пълна и изчерпателна законова уредба на условията и реда за заемане на академичните длъжности.

При положение, че се запази ограничаването на предмета на законопроекта до уреждането на условията и реда за заемането на академичните длъжности е желателно да се вземе под внимание, че извън обхвата му остават длъжностите в университетските болници. Последните нямат статут на научни организации и на ВУ и осъществяват дейността си по реда, предвиден в ТЗ и в ЗК. Разкриването на конкурси по досегашната практика се извършваше по решение на АС на ВУ, но това бяха конкурси за придобиване на научни звания, а не за академични длъжности, тъй като тези длъжности са разкрити в лечебните заведения, а не във ВМУ.

Правилното определяне на предмета на законопроекта има важно значение, тъй като от вида на обществените отношения, обект на правно регулиране зависят методите, средствата, определянето на регулативната цел, очакваните резултати от действието му и

най-вече връзките и взаимодействието му с общите закони, уреждащи същата предметна област.

Производството по придобване на научните степени и звания, уредено в действащия ЗНСЗ представлява едно специализирано административно производство, по отношение на което субсидиарна приложимост намира Административно-процесуалния кодекс. Научните длъжности са уредени в Закона за висшето образование и по своята природа те представляват трудови правоотношения. Уредбата, съдържаща се в ЗВО е специална, като за неуредените в нея случаи субсидиарна приложимост намира КТ.

Законопроектът за развитие на академичния състав урежда условията и реда за заемане на академичните длъжности. В него не се предвижда уреждането на отношенията, които възникват от заемането на академичната длъжност, тяхното съдържание, ред за прекратяване В частта, в която е ограничен предметът на законопроекта, производството е административно, следователно той следва да бъде съгласуван с общия процесуален закон, който урежда реда за издаване и оспорване на административните актове, действия и бездействия на органите и длъжностните лица, осъществяващи административни правомощия, а именно Административно-процесуалния кодекс.

Чл. 11 ал. 2 от ЗНА предвижда, че когато е дадена обща уредба на определена материя, особен закон може да предвиди отклонения от нея само ако това се налага от естеството на обществените отношения, уредени от него.

Административно-процесуалният кодекс съдържа общата нормативната уредба, приложима към всички граждани и юридически лица, страни по административни производства. Специалният закон би следвало да се придържа към принципите на общата уредба, като урежда специфичното им проявление в определена област. Ако специалният закон се отклони от принципите на общия закон, той би поставил правните субекти, страни по специализираното производство в по-неблагоприятно, дискриминационно положение спрямо останалите правни субекти.

Горният проблем беше налице при действието на Закона за научните степени и научните звания, тъй като той бе създаден значително по-рано в сравнение с Административно-процесуалния кодекс и не бе съгласуван с него.

Този проблем би следвало да се преодолее при съставянето на новия законопроект за развитието на академичния състав, но в същност в него той се проявява в още по-голяма степен. Това се дължи на основният недостатък на законопроекта, който предвижда, че условията и реда за заемане на академичните длъжности ще се уреждат с правилници на ВУ и на НО, т.е. с общи административни актове, вместо със закон. Липсата на законова уредба изключва приложимостта на специализирания административен контрол, тъй като това е контрол за съответствието на издаваните административни актове със специалния закон, който в конкретния случай отсъства, тъй като е подменен със уредбата, съдържаща се в Правилниците. По същата причина, е изключен и съдебният контрол, който би могъл да бъде осъществяван за проверка на съответствието на издаваните административни актове със съществуващият към настоящия момент закон. В резултат на горното, българските учени остават в положението на една безправна общност, стояща извън закона. Редът и условията за заемане на академичните длъжности се уреждат чрез административни актове, които не могат да породят права и задължения за учените, тъй като не са нормативни актове, лишават ги от правото на контрол по прилагането на специализирания закон, тъй последният по същество отсъства, понеже е като е създаден като закон-рамка, лишен от нормативно съдържание, годно да породи необходимото, регулативно действие.

Поради горното, предвидената в чл. 5 от Проектозаконата контролна комисия представлява една ненужна структура. Освен това, статутът ѝ е уреден по начин, от който е видно, че тя не е в състояние да извършва каквато и да е било контролна дейност. Последната няма уредена от закона решаваща контролно-отменителна компетентност, което

означава отсъствие на контролен орган. Единственото правомощие, с което разполага е правото ѝ да спре процедурата, до отстраняване на нарушенията, т.е. да приложи временна административна мярка, но не и да приеме поне едно решение от контролно-отменителен порядък, с което да оправдае съществуването си. Възниква въпросът – какво ще стане, ако нарушенията по спряната процедура не се отстранят. При уреждането на сходно контролно правомощие в ЗВО, чл. 10 т. 7 поне дава отговор, че при неотстраняване на нарушението, министърът може да отнеме акредитацията на ВУ.но в посочения по-горе случай, отговорът който произтича е, че при неотстраняване на нарушението няма да се случи нищо. А струва ли си заради едно няма нищо да се създава излишна структура, да се харчат излишни бюджетни пари.

При уредбата, съдържаща се в Проектозакона за развитието на академичния състав се оказва, че, единствената общност, правата на която не се уреждат със закон и която е оставена на произвола на работодателите, това са учените на Р.България.

Ако се съпостави уредбата на условията и реда за заемане на академичните длъжности с тази, съдържаща се в Кодекса на труда за заемане на трудовите правоотношения въз основа на конкурс или избор, или с уредбата, съдържаща се в Закона за държавния служител и могло да се установи голямата разлика между законовата уредба, гарантираща правата на тези категории български граждани и безправното положение на учените поставени извън закона и във властта на работодателя, при това без право на защита.

Като се има предвид, че Законопроектът за развитието на академичния състав отнема правата на учените за в бъдеще да придобиват научни звания, които са национални, предоставени им от държавата и които се запазват при прекратяване на заемането на академична длъжност, отнема им правото да придобиват научната степен доктор на науките, т.е. отнема им основните гаранции за осъществяване на кариерното им развитие при условията на мобилност както в страната, така и в чужбина, то би могъл да се направи изводът, че подобно нарушаване на човешките права и при това на цяла научна общност не е познато в досегашната ни история. Доводът на съставителя, че това ще допринесе за формиране на по-голяма лоялност към работодателя изобщо не може да се приеме за сериозен.

При наличието на такъв съществен проблем, заложен в Закона за развитието на академичния състав, учените имат право да ползват всички защитни възможности, които им предоставя както националното законодателство, така и правото на Европейския съюз. Тъй като подобно посегателство върху човешките права не се допуска както от нашата Конституция, така и от международните договори, ратифицирани от нашата държава и най-вече от правото на Европейския съюз. Възможността да получат ефективна защита е основателна.

В порядъка на сравнение, ЗНСЗ е разработен за времето си на високо професионално ниво, той е вписан успешно в правната система на РБългария и е съобразен с КРБ от 1971 год. За разлика от ЗНСЗ, при настоящия законопроект професионализмът отсъства, за сметка на това присъства тотална конфронтация с правната ни система, защитаваща правата на всички български граждани, в това число и на българските учени.

Във връзка с горното, желателно е да се преосмисли концепцията на законопроекта, която ограничава предмета ѝ само до уреждане на условията и реда за заемане на академичните длъжности.

Не са налице и не се сочат в мотивите на законопроекта никакви сериозни основания които биха оправдали отнемането на правото на учените да придобиват за в бъдеще научни звания. Сегашната уредба разделя учените на две групи, които се намират в неравностойно положение. Едната група, това са учените, които се придобили научни звания и степени въз основа на действащия Закон за научните звания и научните степени и втората на които това



право не се предоставя в новия законопроект. Ако последният се запази във вида, в който бе приет на първо четене, то тази неравностойност се проявява в още по-голяма степен

Първата група би имала право да заема академични длъжности, като придобитите права на научно звание и научна степен “доктор на науките” ѝ дават известно предимство, дотолкова доколкото последното би било признато от ВУ или от НО. Освен това научните звания, придобити по реда на ЗНЗНС са национални, дадени от държавен орган, като придобитите права и съответните документи – на свидетелства за научно звание, диплом за научна степен се признават от всички държави, с които имаме сключени договори за взаимното им признаване. Националното научно звание е основната гаранция за кариерното развитие на учените при запазване на тяхната мобилност както в страната, така и в други държави. С придобитото национално научно звание или научна степен учените биха могли да кандидатстват за заемане на научна длъжност във ВУ и НО на чужди държави.

Втората група от учени нямат такива права. При това те придобиват само право да заемат академична длъжност, която при сегашната уредба е със съмнителна правна стойност. Това е така, защото ако правата им или задълженията, произтичащи от заеманата академична длъжност бъдат нарушени, било при производството, провеждано за заемане на академичната длъжност, било при осъществяване на научната им и трудова дейност въз основа на заетата вече академична длъжност, било при прекратяването ѝ, то учените не биха имали необходимите законови възможности за защита. Освен това при прекратяването на отношенията с работодателя при освобождаването им от академичната длъжност, последните губят както работното си място, така и придобитото право на призната научна квалификация, произтичащо от заетата академична длъжност. Същевременно и при кандидатстване за заемане на нова академична длъжност, те биха могли да се ползват само от придобитата научна степен доктор, защото ползването от права, произтичащи от придобитата академична длъжност е ограничено само за периода на заемането на такава длъжност.

Неравностойното положение на учените от двете групи произтича от отнемането на правата им за придобиване на звания и на научната степен “доктор на науките” за в бъдеще, което няма никаква разумна причина и обяснение.

Неравностойното положение на учените води до нарушаване на чл. 6 ал. 2 от КРБ, който провъзгласява равенството на гражданите пред закона, както и на изр. второ от същия член, който забранява допускането на ограничения на правата или привелегии, основани на образование и обществено положение.

Под горния текст попадат и учените от първата група, при които е налице ограничаване на правото им да се ползват от придобитите от тях научни звания или от придобитата научна степен “доктор на науките”, тъй като правото им на ползване на предимство при заемане на академична длъжност е поставено от законопроекта в положение на зависимост от преценката на ВУ или на НО. То е само декларирано като запазено право, но правото на предимство на учените при ползването му е поставено в зависимост от преценката на ВУ или на НО, които биха могли и да не признаят това право на предимство. Законодателят не е предвидил задължение за признаването му, поради което то губи значението си на национално звание, и се ограничава приложението му.

Ограничаването на правата на учените намира израз в законопроекта в правата им да придобиват само академични длъжности, които не са национални, а университетски. При прекратяването на академичните длъжности, учените губят правата, произтекли от тяхното заемане, като не се предвижда запазване на признатата квалификация, съответстваща на академичната длъжност и ползването и при кандидатстване за заемане на нова академична длъжност. С горното, се цели да се ограничи мобилността на учените и да бъдат поставени в положение на принуда да осъществяват кариерното си развитие само при един работодател.

С това се нарушава поетото от държавата задължение за създаване на условия за свободното развитие на науката, предвидено в чл. 23 от КРБ.

Посочените по-горе недостатъци на законопроекта водят до нарушения на правата на човека, уредени в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, на Хартата на основните права на Европейския съюз, на Европейската харта на учените изследователи и др. Една от целите на новата стратегическа политика на ЕС в областта на науката е повишаването на мобилността на гражданите и на идеите с цел повишаване на конкурентноспособността на ЕС./ I. Общи положения на ЕС. Глава 17. Наука и изследвания./

В защита на своите права, накърнени от закона учените имат възможност да подадат индивидуални жалби или колективен иск до Европейския съд по правата на човека. Те имат право да сезират компетентните органи за предявяване на искане пред Конституционния съд за обявяване на противоконституционността на закона ,могат да потърсят защита на накърнените си права и пред органите на Европейския съюз.Необходимо е с преходните разпоредби да се уреди приложимия режим към заварените висящи правоотношения, свързани с неприключили съдебни процедури както пред националните съдилища, така и пред Европейският съд по правата на човека.Необходимо е да се уреди правоприемството, по висящи граждански спорове, свързани с прилагане на Закона за отговорността на държавата за вреди,причинени на граждани и др.

В заключение, считам, че като цяло законопроектът е неприемлив както като концепция, така и като правно-техническа реализация.

Децентрализация, изразяваща се в правото на научните съвети на ВУ и на НО да приемат решения за присъждане на научни степени и звания,може да се извърши чрез преработване на Закона за научните степени и научните звания.без да се налага отмяната му. Не се изискват особени усилия,време и средства да преработи уредбата на един централен орган със специализирана компетентност,да се уредят връзките и взаимодействията му с останалите държавни органи, в съответствие с уредбата на действащия Административно-процесуален кодекс от 2007 г.,в съответствие с Закона за държавната администрация, с Конституцията на РБългария, да се уреди, контролно-отменителната му компетентност, да се извърши систематизация на правната уредба, съдържаща се в ЗНСЗ и в Правилника за прилагането му, да се актуализира и доразвие уредбата, при отчитане на дългогодишната съдебна практика, да се унифицират процедурите, да се отмени правомощието на ПВАК за приемане на решения по същество,както и на забраната за съдебен контрол, постановена спрямо тези решения и др. Дългогодишната практика очерта ясно оптималните модели, които следва да се реализират при тази преработка, която би довела до бързи, ефективни ,видими резултати. Предимствата на този вариант се свеждат до това, че той би могъл да се осъществи,бързо и ефективно, без да се налага да обявява война на правната ни система, на правото на Европейския съюз и най-вече на цялата ни научна общност, тъй като регулативната цел би била насочена за решаване на реални обществени проблеми, в интерес на научната общност, която иска толкова малко от законодателя – да се създаде възможност за откриване на процедури по инициатива на учените, да се въведат единни критерии за кариерно развитие и да се създаде система за ефективен контрол. Освен това, този модел не съдържа рисков потенциал за сриване на европейския имидж на Р.България, както и потенциал за довеждане на науката до пълна катастрофа.