

Да се
разшири
Великият съд
9. VII. 2019



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на образованието, младежта и науката

№. **ОАКГЗМ.**

2010 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

По конституционно дело № 13/2010 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Относно конституционно дело № 13/2010 г., образувано по искане на 52-ма народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредби на Закона за развитието на академичния състав на Република България (обн. ДВ, бр. 38 от 2010 г.) Министерството на образованието, младежта и науката изразява следното становище:

Считаме, че искането за обявяване на противоконституционност на чл. 1, ал. 3; чл. 2, ал.1, т. 2; чл. 4, ал. 3, чл. 5, ал. 3, чл. 10, ал. 2, чл. 12, чл. 15, ал. 2, чл. 17, чл. 18, чл. 24, ал. 2, чл. 27, ал. 1, чл. 27, ал. 4, изр. 2, чл. 29, чл. 24-29, чл. 30, чл. 34, чл. 34, ал. 5 и 6, чл. 35, ал. 1, т. 2, чл. 35, ал. 4, § 2, ; 3, ; 7, ; 9, ал. 1, изр. 2 и ал. 2, § 10, § 11 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) е неоснователно и необосновано по следните съображения:

I. Според вносителите на искането чл. 30 и чл. 34 от ЗРАСРБ противоречат на прокламираното в чл. 53, ал. 6, изр. 2 от Конституцията задължение на държавата да

упражнява контрол върху всички видове и степени училища, тъй като „липсата на ефективен контрол за спазване на закона върху процедурите за даване на научни степени и заемане на академични длъжности е отстъпление на държавата от конституционното ѝ задължение за контрол върху подбор на научните кадри и тяхното развитие“. Това твърдение е неоснователно.

Всъщност посочените разпоредби установяват допълнителни възможности за контрол от органите на изпълнителната власт, именно в съответствие с конституционно заложеното задължение на държавата да упражнява контрол върху всички видове и степени училища. Тази допълнителна възможност за контрол не изключва контролните правомощия, установени в специалните закони, уреждащи дейността на висшите училища, нито пък е пречка за осъществяване на контрол за законност от страна на органите на съдебната власт върху актовете и действията на органите на висшето училище или научната организация.

Контролът по чл. 30 ще се осъществява, както по сигнал на заинтересованата страна, така и по инициатива на министъра на образованието, младежта и наука (чл. 30, ал. 2), а съгласно чл. 33, ал. 1, 2 и 3 производството пред Арбитражния съвет може да започне не само по жалба на лицето, а и по сигнал на други лица, включително и на министъра на образованието, младежта и науката. Предвидените допълнителни правни възможности за контрол са именно в изпълнение на установеното в чл. 53, ал. 6 от Конституцията задължение на държавата.

Необходимо е да се има предвид, че контролът от страна на органите на изпълнителната власт по отношение на подбора на кадрите във висшите училища следва да осигурява и да е в границите на академичната автономия и в частност на академичното самоуправление, което се изразява и в правото на самостоятелно определяне на научно-преподавателския състав (чл. 21, ал. 1, т. 3 от Закона за висшето образование). В този смисъл считаме, че разпоредбите на чл. 30 и чл. 34 от ЗРАСРБ са в съответствие на чл. 53, ал. 4 и ал. 6, изр. 2 от Конституцията на Република България.

II. Неосновано е и твърдението относно несъответствие на чл. 30 от ЗРАСРБ с чл. 4 и чл. 8 от Конституцията, с аргумента, че контролът на министъра на образованието, младежта и науката по чл. 30 няма да се основава на закон, а на подзаконов акт, който ще урежда единните държавни изисквания. Това според вносителите на искането е в противоречие не само с принципите на правовата държава, но и с принципа на разделението на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. В посочената конституционна разпоредба е установен принципът на законност при упражняването на държавната власт, като думата „закон“ е употребена в широк смисъл, включващ всички нормативни актове, издадени от компетентните органи в рамките на конституционноустановените им правомощия. Чл. 4, ал. 1 не съдържа забрана определени обществени отношения да бъдат нормативно уреждани от органите на изпълнителната власт, ако са овластени за това от законодателния орган. Законодателният орган регламентира предимно основни обществени отношения. Останалите извън тях се уреждат от органите на изпълнителната власт и преди всичко МС и министрите. Създадените от органите на изпълнителната власт правни норми имат за своя основа закона. Съгласно чл. 114 от Конституцията въз основа и в изпълнение на законите Министерският съвет приема постановления, разпореждания и решения. С постановления Министерският съвет приема и правилници и наредби.

Разпоредбите на ЗРАСРБ, с които законодателят овластява Министерският съвет да уреди, въз основа на закона, определени обществени отношения не са в противоречие с Конституцията, а са в съответствие с принципа на разделение на властите (чл. 8 и чл. 114 от Конституцията). С § 9, ал. 2 от ЗРАСРБ законодателят овластява Министерският съвет да приеме единните държавни изисквания, предмет на правилника за прилагане на закона. Тази законодателна практика е установена в множество закони, включително и в Закона за висшето образование (в чл. 9, ал. 3, т. 5, 8-11).

Контролът по чл. 30 ще се осъществява именно в изпълнение на закона, доколкото с разпоредбите на чл. 30 законодателят придава изрично във функционалната компетентност на министъра на образованието, младежта и науката контролни правомощия, които ограничават по предмет и обект само до процедурни нарушения по отношение на откритите и неприключили процедури за придобиване на научна степен и за заемане на академични длъжности.

Обстоятелството, че единните държавни изисквания ще бъдат детайлизирани в подзаконов нормативен акт (чл. 1, ал. 3), при това при задължително спазване на принципните положения, установени в закона, не определя този контрол като неосноваващ се на закона.

III. Относно твърдението за противоречие на чл. 5, ал. 3 от ЗРАСРБ с чл. 4, ал. 1 и чл. 53, ал. 6 от Конституцията, както и с Директива 2005/36/ЕС:

Според чл. 5, ал. 3 от ЗРАСРБ придобитите в чужбина научни степени се признават от висшите училища или от научните организации в Република България при условия и по ред, определени с правилниците им, в съответствие с нормативните актове и международните договори, по които Република България е страна.

В самата разпоредба се съдържа изискване признаването да се осъществява при спазване на нормативните актове. В този смисъл съдържанието на атакуваната разпоредба, не само че не противоречи, а има за цел да осигури спазването на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

От друга страна, придобиването на научни степени и академични длъжности принадлежи към третия стълб на *acquis communautaire*, т.е. област от обществени отношения, която не подлежи на хармонизация в рамките на Европейския съюз. Това ще рече, че всяка държава има суверенитет самостоятелно да определя условията и реда за придобиване на научни степени и академични длъжности.

Така държавите са изградили различни системи на придобиване на научни степени и академични длъжности, и тъй като европейското право не съдържа норми, изискващи автоматично взаимно признаване на придобити научни степени и академични длъжности, практиката е наложила държавите да сключват двустранни договорености по тази материя, както между държави в рамките на Европейския съюз, така и с трети страни.

Директива 2005/36/ЕС, от своя страна, не регламентира обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и академични длъжности, а само професионални квалификации, свързани с упражняването на професия.

В допълнение, Република България е страна по Конвенцията за признаване на квалификациите, отнасящи се до висшето образование в Европейския регион (№ 165), която поддържа принципа за институционалната автономия в рамките на държавата. В раздел II „Компетентност на съответните органи“ Конвенцията изрично предвижда няколко различни хипотези на компетентни по признаването органи, като взема предвид различните системи на признаване в различните държави - страни по нея. Именно чл. II. 1, т. 2 посочва хипотезата, която е уредена в ЗРАСРБ - „когато компетентни да вземат решения по въпросите на признаване на квалификация са отделни институции за висше образование ...“. Самият термин „институция за висше образование“ е определен в чл. 1.1. от Конвенцията като „заведение, което предоставя висше образование и е признато от компетентен орган на една страна за принадлежащо към нейната система на висше образование“. В допълнение, чл. VI.3, б. „б“ от Конвенцията изрично посочва, че признаването на квалификация за висше образование, получена в друга страна позволява

използване на научно звание съгласно законите и наредбите на страната, в която се търси признаване, което е в синхрон с принципите на Европейския съюз, където областта на висшето образование е част от третия стълб на нехармонизирано законодателство и всяка държава членка има право да въвежда свои национални норми доколкото те не противоречат на първичното право на ЕС.

IV. Относно твърденията за противоречие на § 11 от ПЗР на ЗРАСРБ и чл. 53, ал. 4 от Конституцията:

Според вносителите на искането в закона липсва „каквато и да е законова уредба“ относно начина на формиране на Националната листа на членове на журита и арбитри, което застрашава академичната автономия, прогласена в чл. 53, ал. 4 от Конституцията.

Освен че е невярно, считаме, че това твърдение не обосновава противоконституционност на разпоредбата на § 11 от ПЗР на ЗРАСРБ.

Множество разпоредби на закона уреждат, както формирането на Националната листа, така и изборът на членове на научни журита и гарантират спазването на провъзгласената в чл. 53, ал. 4 от Конституцията академична автономия на висшите училища, като същевременно законодателят е провел идеята за намиране на баланс между принципа на академичната автономия и гарантиране на обективността на научното жури (чл. 4, ал. 1 и 2 ; чл. 9, чл. 13, чл. 20; чл. 32, ал. 4).

В чл. 4, ал. 2 от ЗРАСРБ се определят принципите за формиране на Националната листа. Националната листа на журита се формира по научни области, а при възможност и по направления и специалности и включва български граждани - хабилитирани лица, и чуждестранни учени. Лицата се включват по предложение на висшите училища или научните организации, Министерството на образованието, младежта и науката и НАОА.

В съответствие с принципа на академичната автономия, включително на академичното самоуправление, в чл. 4, ал. 1 законодателят е установил правилото, че членовете на всяко конкретно жури се определят по предложение на факултетния, съответно научния съвет. Научното жури се утвърждава със заповед на ректора или на ръководителя на научната организация. Изборът се осъществява от две обособени групи - на външни и на вътрешни членове за съответното висше училище или научна организация, като на съответното систематично място в закона е определено съотношението между външни и вътрешни за висшето училище и научната организация членове на журито, (чл. 9; чл. 13; чл.20).

От анализа на правните норми следва, че законодателят е въвел принципите за формиране на Националната листа на членове на журита и арбитри, при зачитане на принципа на академичната автономия на висшите училища и научните организации.

V. Относно твърденията за несъответствие на чл. 15, ал. 2 от ЗРАСРБ с чл. 48 от Конституцията:

Съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗРАСРБ академичната длъжност се заема при условията на основен трудов договор.

Наистина с разпоредбата на чл. 15, ал. 2 се ограничава правото да се полага допълнителен труд на академична длъжност, с което обаче не се нарушава правото на труд, провъзгласено в чл. 48 от Конституцията, а се въвежда ограничение, чиято цел е да се гарантира качеството на висшето образование.

Правото на труд се осъществява в резултат на възникване на трудово правоотношение, по ред определен от закона. От една страна, конституционният законодател не е обвързал правото на труд с вида на трудовото правоотношение, а от друга – независимо че материята в областта на трудовото законодателство е кодифицирана, е допустимо в специален закон да бъдат установени специални изисквания към някои трудови правоотношения. Няма пречка такова ограничение да бъде въведено в закона, когато с него се преследват общественополезни цели. В случая целта е да се премахне практиката на пътуващите преподаватели, които са поставени пред обективна невъзможност за изпълнение на изискуемия хорариум, както и негативните последици върху качеството на образованието.

Считаме, че изискването на чл. 15, ал. 2 от ЗРАСРБ не представлява нарушение на принципа за равнопоставеност в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като разпоредбата ще се прилага еднакво за всички лица, заемащи академични длъжности, без оглед на изчерпателно изброените в конституционната разпоредба признаци за недопускане на дискриминация.

VI. Относно твърденията за вътрешни противоречия и неясноти между чл. 15, ал. 2 и чл. 17, чл. 18, ал. 3, чл. 24, ал. 2 и чл. 29 от ЗРАСРБ, което според вносителите на искането не е в съответствие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Необходимо е да се отбележи принципно, че несъответствието между отделни разпоредби е обстоятелство, което не обосновава противоконституционност на закона. За

преодоляване на неясноти в разпоредбите на нормативните актове в чл. 46 от Закона за нормативните актове законодателят е създал специални правила за тълкуване.

Въпреки че в искането на народните представители не са посочени конкретни противоречия и неясноти между посочените разпоредби на закона и въпреки че подобно твърдение не обосновава противоречие с конституционна разпоредба, е необходимо е да се отбележи следното:

Не съществува противоречие между разпоредбите на чл. 15, ал.2, изр. 1 и чл. 17, според който висшите училища и научните организации могат да назначават лица на длъжност „асистент“ на срочен трудов договор. В този случай трудовото правоотношение възниква въз основа на трудов договор, който съгласно чл. 15, ал. 2 следва да е основен трудов договор за лицето. В Кодекса на труда не се съдържа забрана основното трудово правоотношение да бъде за определен срок.

По искане на висшите училища, академичната длъжност „асистент“ е въведена като изключение от общия принцип, че академична длъжност може да се заема от лице, притежаващо научна степен „доктор“. Това е основанието, заемането на длъжността да бъде обвързано с определен срок, в който асистентът да подготви докторска дисертация. Едва след успешната ѝ защита, той може да кандидатства за заемане на другите академични длъжности.

Поради изложеното не съществува противоречие между чл. 17 и чл. 18, ал. 3.

Безспорно трудовият договор, конкурсът и изборът са самостоятелни основания за възникване на трудовото правоотношение съгласно Кодекса на труда, каквото е твърдението и на вносителите на искането. Това твърдение обаче не обосновава противоречие между разпоредбите на чл. 15, ал. 2, изр. 1, чл. 18, ал. 3 и чл. 24, ал. 2, тъй като в случая се касае до конкурс и избор, предвидени за заемане на академични длъжности при условията и по реда на специален закон, какъвто е ЗРАСРБ по отношение на Кодекса на труда. Същият сложен юридически състав беше предвиден като основание за заемане на длъжностите на академичния състав и в Закона за висшето образование (ЗВО) преди измененията, обн. ДВ бр. 38 от 2010 г. (чл. 48, ал. 3 и чл. 49 от ЗВО).

УН.Относно твърденията за несъответствие на чл. 1, ал. 3; чл. 4, ал. 3; § 2; § 9, ал. 1, изр. 2 ал. 2 ; § 10 с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Разпоредбите на ЗРАСРБ, с които законодателят овластява Министерският съвет и органите на висшите училища да уредят, въз основа на закона, определени обществени отношения не са в противоречие с Конституцията, а са в съответствие с принципа на

разделение на властите (чл. 8 и чл. 114 от Конституцията), съответно с принципа на академична автономия (чл. 53, ал. 4 от Конституцията).

Законодателният орган регламентира основни обществени отношения. Създадените от органите на изпълнителната власт правни норми имат за своя основа закона и конкретизират и детайлизират правилата на закона. Издаването на нормативни актове от органите на изпълнителната власт не представлява упражняване на законодателните правомощия на Народното събрание, а е израз на изпълнително-разпоредителната функция на административните органи. Издадените нормативни актове са подзаконови по своя характер.

В ЗРАСРБ са установени основните обществени отношения, свързани с придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности. Законът урежда условията и реда, като ги диференцира за отделните научни степени и академични длъжности.

Съгласно чл. 1, ал. 2, т. 1 от ЗРАСРБ основен принцип за придобиване на научните степени и академичните длъжности е автономия на висшите училища и научните организации и свързаната с нея децентрализация на процедурите по закона. Ето защо в чл. 1, ал. 3 от закона определянето на конкретните условия и ред се предоставя на висшите училища, при спазване на единните държавни изисквания. Съгласно § 9, ал. 2 единните държавни изисквания ще са предмет на правилника за прилагане на закона, възложен на МС. Няма правна пречка в подзаконов акт да бъдат конкретизирани условия. Тази законодателна практика е установена в множество закони, включително и в Закона за висшето образование (в чл. 9, ал. 3, т. 5, 8-11).

Параграф 2 не позволява изключване на прилагането на закона чрез правилниците на висшите училища и научните организации, а единствено разрешава увеличаване на броя на членовете на журито, при спазване на императивното изискване за запазване на съотношението между тях. Заедно с изискванията за предварително публикуване на становищата на членовете на журито и явното гласуване, възможността по § 2 води единствено до повишаване качеството на оценяваната в съответната процедура научна продукция.

VIII. Относно чл. 10, ал. 2 и чл. 27, ал. 1 от ЗРАСРБ и чл. 3 от Конституцията:

ЗРАСРБ въвежда изискването рецензиите и становищата на членовете на журито да бъдат публикувани на български и на английски език, заедно с автореферата на дисертацията, съответно резюметата на трудовете. Това изискване не противоречи на чл. 3

от Конституцията на България, според който официалният език в републиката е българският.

Целта на разпоредбата е да създаде условия за публичност и достъп до информацията на максимално широк кръг от заинтересовани лица. Допълнителното условие за публикуване на посочените материали и на английски език е в съответствие с посочената цел, тъй като създава предпоставки за достъп до информацията и на лицата, които не владеят български език. Въпросът защо точно английски език е въпрос, свързан с правната целесъобразност на посочените разпоредби, поради което не е предмет на разглежданото конституционно дело.

IX. Относно чл. 18, ал. 2 от ЗРАСРБ и чл. 6 от Конституцията:

В чл. 18, ал. 2 от ЗРАСРБ е предвидено, че в медицинските университети или факултети и университетските болници, във висшите училища по изкуства и спорт или факултети, във военните висши училища, както и във висшите училища на Министерството на вътрешните работи длъжността "главен асистент" може да се заема от лица без придобита научна степен "доктор", когато това е предвидено в правилника на съответното висше училище. Разпоредбата предвижда изключение от правилото по ал. 1 на същия член, че академичната длъжност "главен асистент" се заема от лице с придобита научна степен "доктор" в съответната научна област.

Считаме, че изключението не представлява вид привилегия за посочените образователни институции, а отразява характера и спецификата на академичната длъжност „главен асистент“ в определени висши училища и научни организации. Обучението по някои учебни дисциплини изисква по-пряка връзка с практиката. В тези случаи е целесъобразно, с оглед качеството на извършваното обучение, знанията и уменията на обучаемите да бъдат формираны от преподаватели с повече практически опит в съответната професия и специалност, макар и без придобита образователна и научна степен „доктор“. В този смисъл изключението, въведено от законодателя не представлява привилегия за някои висши училища и научни организации, а е обществено необходимо и оправдано, защото отразява спецификата на регулираните обществени отношения.

По изложените съображения считаме, че разпоредбата на чл. 18, ал. 2 от ЗРАСРБ не нарушава принципа на равнопоставеност, провъзгласен в чл. 6 от Конституцията, а е израз на стремежа на законодателя за създаване на правен режим, адекватен на регулираните обществени отношения и подчинен на обществения интерес за качествено образование.

Х. Относно липсата на възможност лицата, придобили научната степен „доктор на науките“, да заемат академични длъжности:

Изложените в искането на народните представители възражения против законодателното уреждане на научната степен „доктор на науките“ и правните последици от придобиването ѝ не обосновават противоречие с конституционни разпоредби, а са насочени към целесъобразността на създадения режим, който обаче не е предмет на разглежданото конституционно дело.

XI. Относно твърдението за несъответствие на § 7 от ПЗР на ЗРАСРБ с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Законът за развитието на академичния състав в Република България въведе нова система на академичните длъжности, която замени системата на научните звания, заложена в отменения Закон за научните степени и научните звания. Именно принципът на правната сигурност повелява, заварените правоотношения да бъдат уредени в съответствие с новите законови постановки. Съобразявайки особеностите на новия правен режим с § 7 от ПЗР, законодателят е уредил правното положение на лицата, притежаващи научни звания, придобити по отмененият Закон за научните степени и научните звания.

Необосновано е твърдението, че заменянето на научните звания с академични длъжности нарушава принципа на правовата държава и неговия същностен елемент - принципа на правната сигурност. Твърденията на вносителите на искането водят до необосновано разширяване на принципа на правната сигурност. Спазването на принципът на правовата държава не предполага забрана за законодателя да променя изцяло и концептуално уредбата на определена група обществени отношения, а изисква при уредбата на заварените правоотношения намирането на баланс между правната сигурност и справедливо уреждане на заварените правоотношения..

Считаме, че разпоредбите на § 7 е резултат именно на намирането на баланса между справедливото уреждане на заварените правоотношения и принципа на правната сигурност. Статутът на лицата, придобили научни звания по отменения закон, се урежда занапред при максимално отчитане на спецификите на новия и отменения режим.

Отражение на стремежа на законодателя за справедливо уреждане на заварените правоотношения е и разпоредбата на § 5, ал. 2 от ПЗР на ЗРАСРБ, според която всички права, като заплащане, предимство при участие в конкурси и други, свързани с научните степени и научните звания, придобити при условията и по реда на отменения Закон за

научните степени и научните звания, се запазват. В този смисъл е необосновано твърдението на вносителите за накърняване, намаляване и засягане на елементите на правния статус на лицата, придобили научните си звания по отменения режим, от което се извежда и неправилният извод за неконституционност.

В заключение Ви уведомява, че на свое заседание на 30 юни 2010 г. Министерският съвет разгледа и прие решение за внасяне в Народното събрание на проект на Закон за изменение на Закона за развитието на академичния състав в Република България, които се предлагат промени в чл. 27, чл. 34, чл. 35, чл. 36 и § 3 от ДР.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поради изложените съображения считам, че искането за обявяване на противоконституционност на чл. 1, ал. 3; чл. 2, ал.1, т. 2; чл. 4, ал. 3, чл. 5, ал. 3, чл. 10, ал. 2, чл. 12, чл. 15, ал. 2, чл. 17, чл. 18, чл. 24, ал. 2, чл. 27, ал. 1, чл. 27, ал. 4, изр. 2, чл. 29, чл. 24-29, чл. 30, чл. 34, чл. 34, ал. 5 и 6, чл. 35, ал. 1, т. 2, чл. 35, ал. 4, § 2, ; 3, ; 7, ; 9, ал. 1, изр. 2 и ал. 2, § 10, § 11 от Закона за развитието на академичния състав в Република България е неоснователно и необосновано, поради което следва да се отхвърли.

СЕРГЕЙ ИГНАТОВ

Министър на образованието,

младежта и науката

