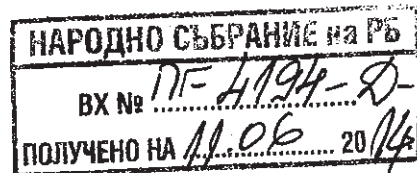


ДО

Г-ЖА ВАНЯ ДОБРЕВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО

ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА



КОПИЕ ДО:

Г-ЖА АНЕЛИЯ КЛИСАРОВА

МИНИСТЪР НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА

СТ А Н О В И Щ Е

Относно: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование, № 454-01-2 от 22.01.2014 г.

УВАЖАЕМА Г-ЖО ДОБРЕВА,

С настоящото становище бих искал да потвърдя принципното си несъгласие с внесения от група народни представители Законопроект за изменение и допълнение на Закона за висшето образование. Впрочем, проектът некоректно е определен като проект за изменение и допълнение, тъй като той се състои само от една изменителна разпоредба. Бих искал още веднъж представя на вниманието на народните представители аргументите си срещу отпадането на ограничението в броя на мандатите на ректорите, на ръководителите на основни звена на висшите училища и на техните заместници, които нееднократно вече съм имал възможност да изложа публично.

Действащият Закон за висшето образование съдържа подробна уредба на статута на органите за управление на висшите училища и техните основни звена – не само на ректорите и другите ръководители, но и на общото събрание като върховен орган за управление, на академичния и факултетния съвет и т.н. Законът определя условията и реда за избиране и за прекратяване на мандата, продължителността на мандата, броя последователни мандати, правата и задълженията на органите за управление. Всички

тези елементи заедно определят статута на тези органи и следва да намерят своята регламентация в закона. С внесеня проект на закон за изменение и допълнение народните представители предлагат по една част от статута на ректорите и другите ръководители – на практика само относно броя на последователните мандати – да не се произнася законът, т.е. Народното събрание, а този въпрос да бъде оставен на усмотрението на висшите училища. Прикрито зад твърде общата формулировка „мандатността на лицата, избрани на ръководните длъжности ректор, декан, директор на департамент, филиал и колеж и техните заместници”, вносителите целят отпадане на законово ограничение за два последователни мандата. На практика тази промяна, облечена в благовидните мотиви за академична автономия, отправя покана за неограничено във времето управление. Подобно законово решение създава реална опасност за „феодализиране” на университетите. Никъде в цивилизования свят не се среща положение, при което ректорът да ръководи държавно висше училище, да разполага едновременно и с академични, и с административно-стопански функции, да се избира от лицата, на които е работодател, без държавата да има никакво отношение в този процес, и да няма ограничение в продължителността и броя на мандатите. Ако бъде приета тази промяна, ефектът би бил група настоящи ректори (чиито имена лесно могат да се изредят), веднага да започнат да се борят за отпадане и на възрастовите ограничения за заемане на длъжността ректор. Нещо повече, снижаването на ранга на уредбата до правилниците на висшите училища, създава порочни стимули (отправя покана) за неспазване на правилата – ако нормата за мандатността бъде нарушена, ректорът въпреки това ще може да представлява висшето училище и да упражнява правомощията си.

Ако се обърне внимателно поглед върху мотивите на законопроекта, би могло да се види, че те са основно два. От една страна, това са традиционните аргументи за академична автономия. Но ако така се тълкува академичната автономия, то защо изобщо да имаме общи правила във висшето образование за каквото и да е. Самата Конституция в разпоредбите на чл. 53 задава баланс между академичната автономия и публичния интерес, отстояван чрез правомощията на държавата да осъществява контрол върху висшите училища. На второ място, законопроекта търси опора в мнението на Съвета на ректорите (т.е. именно на тези, чиито интереси обслужва една такава промяна). Между другото, може би е време имената на лично заинтересованите от отпадането на ограничението в броя на мандатите вече да станат публично известни. Трябва да спомена, че такива „напъни” имаше и по времето, когато аз бях министър на

образованието и науката. Тогава кандидатите за пожизнено управление бяха други (с малки изключения), но може би също е добре да се споменат. Аз бях твърдо против, защото и тогава, и сега смятам, че каквато и да е друга позиция би била силно укорима от морална гледна точка и противоречаща на основни принципи на правовата държава.

Конституционният съд също дава опора на подобен извод. По повод друг поставен пред него казус (конституционното делото за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за развитие на академичния състав в Република България) Конституционният съд подчертава, че въпросът в каква степен законодателят може да преценява кога даден въпрос да бъде уреден със закон или пък с подзаконов акт, трябва да се реши с оглед принципа за разделението на властите (чл. 8 от Конституцията) и принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Според конституционните съдии дори когато в Конституцията липсва изрично посочване, че съответната материя трябва да се уреди със закон, Народното събрание не е свободно по свое усмотрение да преценява дали съответните обществени отношения трябва да се уредят със закон и какъв да бъде пределът на законовата уредба. Принципът на правовата държава изисква, когато дадена материя, предвид своето естество, следва да бъде уредена със закон, тя да бъде уредена именно със закон и следователно от Народното събрание. То не може да се отказва от това си правомощие, като предоставя уредбата на изпълнителната власт или, както е в случая, на общите събрания на висшите училища. На следващо място, принципът на правовата държава изисква законът да очертае основното съдържание на обществените отношения, до които той се отнася, и свързаните с тях правни институти. Законът е общ нормативен акт с най-висок ранг в йерархията на нормативните актове, тъй като той урежда първично или въз основа на Конституцията всички обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Подзаконовите актове имат вторичен характер – те се издават „въз основа и в изпълнение на закона“ (чл. 114 от Конституцията) и не могат да дават първична правна уредба. С още по-голямо основание това важи за правилниците на висшите училища. Мандатността на органите за управление на висшите училища и на техните основни звена е един от най-съществените въпроси, които определят техния статут. Той е ключов в материята за управлението на висшите училища и предполага законова уредба. Оставянето му на усмотрението на висшите училища би било несъвместимо с принципа на правовата държава. Самият Конституционен съд подчертава, че отказът на Народното събрание да уреди въобще или да уреди пълно материя, която следва да бъде уредена със закон, е „опасно, защото

създава условия за нестабилност на правната уредба и дава възможност правилата да се променят по съображения от конюнктурен характер, извън политическия дебат, който се развива в Народното събрание”.

С оглед на гореизложеното, бих си позволил да апелирам към народните представители да не подкрепят внесения проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование и да заявя своята готовност да участвам в по-общ принципен разговор за усъвършенстване на механизмите за управление на висшите училища, от които несъмнено висшето образование има нужда

Даниел Вълчев

Професор в СУ „Св. Климент Охридски”

Министър на образованието и науката 2005-2009 г.