

ЗАЩО СЕ НАЛАГА РАДИКАЛНА ПРОМЯНА НА НОВОПРИЕТАТА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА СЪС ЗАКОНА ЗА РАЗВИТИЕТО НА АКАДЕМИЧНИЯ СЪСТАВ

Иван ДРЕНОВСКИ

Югозападен университет „Неофит Рилски“

Резюме. В статията се излагат аргументи за евентуална противоконституционност на новите текстове в Закона за развитие на академичния състав (ЗРАСРБ) от 2018 г. и дискриминационни разпоредби на Правилника за неговото прилагане. Дискутират се някои несъответствия между ЗРАСРБ и Националната класификация на професиите и длъжностите (НКПД), както и противоречиви разпоредби на Наредбата за създаване на регистър на академичния състав. Предлагат се принципни, но трудни за осъществяване решения на откроените проблеми.

Keywords: act of academic staff development, implementing rules, discriminatory provisions, discrepancies

Въведение

След приемането през 2018 г. на поредните промени в Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ)¹⁾ и Правилника за неговото прилагане²⁾ част от академичната общност изпадна в недоумение от наложените недалновидно и не дотам обосновано

„нови правила за академично израстване“. Постепенно, след приемането и на Наредбата за създаването на Национален регистър на академичния състав³⁾ и неуредиците, свързани с нейното практическо приложение, започна да се надига справедливо недоволство. То е породено от редица недъзи на току-що ремонтираната цялостна нормативна уредба по прилагането на ЗРАСРБ. На проведената в Университета за национално и световно стопанство (УНСС) в началото на м. май 2019 г. кръгла маса под наслов „Българската наука: между количеството и качеството“⁴⁾, представители на академичната общност от различни университети и научни институти коментираха основни проблемни моменти свързани с оценката на научноизследователската дейност в България, които консенсусно бяха обобщени в няколко основни направления.

В тази статия се акцентира върху част от юридическата проблематика, свързана с потенциално противоконституционни нови текстове на ЗРАСРБ¹⁾, открито дискриминационни разпоредби на ППЗРАСРБ²⁾ и някои несъответствия в цялостната нормативна уредба за тяхното приложение.

Потенциално противоконституционни новоприети текстове на ЗРАСРБ¹⁾

Този закон стана печално известен още с първоначалната си редакция от 2010 г. след обявяването на 15 текста от негови различни членове, алинеи и параграфи за противоконституционни от Конституционния съд⁵⁾. Един от основните аргументи, който съдят изтъква в това отношение е, че законът трябва да зададе *„параметрите на обществените отношения, ... а не да делегира, да прехвърля установяването на тяхната уредба на изпълнителната власт“*. Допълва се още, че *„Самата природа на подзаконовия акт следователно предполага наличието на съответни правила в закона, а не създаване*

тепърва на тези правила от подзаконовия акт. ... Оттук изводът, че правната уредба, която се съдържа в закона трябва да бъде пълна“.

Ако в тази светлина разгледаме някои от новоприетите текстове на ЗРАСРБ¹⁾, ще установим, че те носят в себе си посочената по-горе конституционна несъвместимост. Така например, ал. 2 на чл. 2б (нов - ДВ, бр. 30 от 2018 г., в сила от 05.05.2018 г.) въвежда минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художествено-творческата или спортната дейност, които се обособяват в две самостоятелни групи показатели – наукометрични и свързани с преподавателската дейност. Следващата ал. 3 на чл. 2б постановява, че *„минималните национални изисквания по ал. 2 по научни области и/или професионални направления за придобиването на всяка научна степен и заемането на всяка академична длъжност се определят в правилника за прилагане на този закон въз основа на група показатели измежду показателите по ал. 2 и се изразяват в минимален брой точки, които трябва да получи кандидатът в съответствие с индивидуалните си резултати по тези показатели“.*

Възползвайки се от неправомерно делегираните ѝ права, изпълнителната власт в Приложение към чл. 1а, ал. 1 (Ново - ДВ, бр. 56 от 2018 г., в сила от 06.07.2018 г.; изм. и доп., бр. 15 от 2019 г.) на ППЗРАСРБ²⁾ „забравя“ изобщо да включи какъвто и да било показател, отразяващ измерими академични резултати в преподавателската дейност за заемането на академичната длъжност главен асистент, в която и да било област на висше образование или професионално направление, а за доцент такива показатели се отчитат единствено и само в областта на изкуствата.

За заемането на академичната длъжност професор се въвежда група от показатели Е, която включва както наукометрични показатели (като придобита научна степен „доктор на науките“ и ръководство/участие в научни проекти), така и силно редуциран брой показатели, свързани с преподавателската дейност. Отпадат редица изрично упоменати в чл. 2б,

ал. 2, т. 2 на ЗРАСРБ¹⁾ показатели като: брой въведени нови лекционни курсове, включително електронни учебници, брой разработени нови упражнения за лекционни курсове, ръководство на магистърски и/или бакалавърски програми.

По този начин се ограничават възможностите на университетските преподаватели за постигане на минимума изискуеми точки за заемане на съответните академични длъжности.

Подчертано пренебрежителният подход към преподавателската дейност и подборът на силно ограничен брой показатели свързани с нея в определените с ППЗРАСРБ²⁾ минимални национални изисквания, води до положението, че оценката на дейността и възможностите за кариерно развитие на преподавателите във висши училища се определят до голяма степен по критерии, които не отразяват адекватно присъщите им основни задължения. Това ги поставя в неравностойно положение в сравнение с техните колеги, работещи в научни институти. На обикновен език това означава дискриминация.

Дискриминационни разпоредби на ППЗРАСРБ²⁾

Голяма част от мотивите на Конституционния съд⁵⁾ за обявяване на противоконституционност на редица разпоредби на ЗРАСРБ от 2010 г. са свързани с нарушения на основни права на гражданите и дискриминация. В тях изрично се отбелязва, че *„Сред най-важните характеристики на принципа на равенството пред закона е задължението, което той отправя към законодателната власт да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво“*. След промените от 2018 г. много разпоредби на Правилника за приложение на Закона за развитието на академичния състав в Република България (ППЗРАСРБ)²⁾ не отговарят на това основополагащо изискване към нормативната уредба. В мотивите на съда от 2010 г. се конкретизира, че *„Законът възприема различен подход*

към еднакви случаи, а именно условията за заемане на една и съща академична длъжност във висше училище или научна организация“.

За съжаление, в Приложението към чл. 1а, ал. 1 (Ново - ДВ, бр. 56 от 2018 г., в сила от 06.07.2018 г.; изм. и доп., бр. 15 от 2019 г.) се откриват много примери за такъв дискриминационен подход, освен вече гореописания. Най-ясно това проличава в изискването за различен минимален брой точки по група показатели Е за заемане на академичната длъжност професор в отделните области на висше образование (Таблица 1).

Таблица 1. Минимален брой точки за заемане на академичната длъжност професор в различни области на висше образование или професионални направления по група показатели Е

Области на висше образование/професионални направления	Минимален брой точки
7.6. Спорт	80
1. Педагогически науки; 2. Хуманитарни науки; 3. Социални, стопански и правни науки; 4.5. Математика; 4.6. Информатика и компютърни науки 6. Аграрни науки и ветеринарна медицина; 7. Здравеопазване и спорт (80 точки); 9. Сигурност и отбрана	100
8. Изкуства	120
4. Природни науки; 5. Технически науки	150

Също така, по група показатели Г (свързани с публикационната активност), за заемането на академичните длъжности доцент и професор за ПН 3.6. Право се изискват 100 точки, за област 8. Изкуства – съответно 120 и 150 точки, за ПН 7.6. Спорт – съответно 160 и 180 точки, докато във всички останали области на висше образование – 200.

Не по-малко дискриминационно е присъждането на различен брой точки по едни и същи наукометрични показатели, свързани с

цитируемостта (Таблица. 2) в отделните области на висше образование и професионални направления.

Таблица 2. Присъждани точки за цитируемост по група показатели Д

Области на висше образование/ професионални направления	Цитирани в различни издания		
	Реферирани списания	Глава от монография	Нереферирани списания или колективни томове
1. Педагогически науки; 2. Хуманитарни науки; 3. Социални, стопански и правни науки; 6. Аграрни науки и ветеринарна медицина; 7. Здравеопазване и спорт; 8. Изкуства; 9. Сигурност и отбрана	15	10	5
5. Технически науки	10	3	2
4.5. Математика, 4.6. Информатика и компютърни науки	8	4	4
4.4. Науки за Земята;	5	3	2
4.1. Физически науки, 4.2. Химически науки, 4.3. Биологически науки	2	1	1

Още по-интересно е, че някои от тези дискриминационни различия се въвеждат тихомълком, не чрез самостоятелно обособени числени стойности в съответните таблици на приложенията (както е в област 4. Природни науки, математика и информатика), а в забележки в текста след тях, като например „*Само за ПН 4.5 и ПН 4.6 се въвеждат следните допълнителни коефициенти за умножение на точките при отчитане на съответния показател: за показатели В 4 и Г 7 - коефициент 3; за показател Д 11 - коефициент 4”.

Съществуват и редица други несъответствия в присъжданите точки за едни и същи показатели в различните области на висше образование и професионални направления. Така например, в професионални

направления 4.1. Физически науки, 4.2. Химически науки, 4.3. Биологически науки, 4.5. Математика, 4.6. Информатика и компютърни науки в група от показатели Е за придобита научна степен „доктор на науките“ се дават 75 точки, докато в ПН 4.4. Науки за Земята и всички останали области на висше образование – едва 40. Също така в първата група от гореизброените научни направления от област на висше образование 4. Природни науки, математика и информатика се дават 50 точки за научно ръководство на успешно защитил докторант, а в ПН 4.4. и всички останали области – 40. От друга страна за участие/ръководство в национален научен или образователен проект в повечето области на висше образование са дават 15/30 точки, докато за всички професионални направления в област 4. Природни науки, математика и информатика – съответно 10/20 точки.

Ако трябва по някакъв начин да се резюмира, в най-неблагоприятна позиция за покриване на минималните национални изисквания по две, очертаващи се като бариерни, обособени групи показатели са представителите на професионални направления 4.1. Физически науки, 4.2. Химически науки, 4.3. Биологически науки, 4.4. Науки за Земята и област 5. Технически науки. Работещите в тях представители на академичния състав трябва или да съберат значително по-голям брой точки по група показатели Е, или да натрупат от 3 до 10 пъти повече цитирания, за да достигнат заветния минимум точки по група показатели Д. И едното и другото са изключително трудно постижими. Покриването на завишените изисквания предполага както много по-голяма публикационна активност, така и много повече време за събиране на неимоверно по-голям брой цитати. На практика академичното израстване в тези области ще бъде силно възпрепятствано и много забавено. Това рязко контрастира с обявяването на редица професионални направления в тях за приоритетни. Налице е явна неравнопоставеност по отношение на правото на труд, и по-конкретно на условията за равен достъп до работно

място (заемане на една и съща академична длъжност), само въз основа на различията в научната област или професионалното направление, в което работят отделните преподаватели и изследователи. В крайна сметка това води до ограничаване на заплащането, чрез по-късно заемане на по-висока академична длъжност. Тази неравнопоставеност има своето отражение и в размера на осигуровките, а оттам – и на пенсиите след пенсиониране, т.е. тя се отразява не само по време на упражняване на професията, а доживотно.

Несъответствия в цялостната нормативна уредба

Първото голямо и основополагащо несъответствие произтича от факта, че не се прави разлика между оценяването по области на висше образование и професионални направления от една страна, и по научни области и направления, от друга. Висшето образование е тясно свързано с научната дейност, но не е идентично с нея. На нормативно ниво обаче, нещата се унифицират чрез забележка към Приложение № 2 към чл. 16, ал. 2 от Правилника за наблюдение и оценка на научноизследователската дейност⁶⁾, гласяща че *„Научните области и научните направления съответстват на областите на висше образование и професионалните направления съгласно Класификатора на областите на висше образование и професионалните направления, утвърден с ПМС № 125 от 2002 г.“* Необходимостта от коректно разграничаване между тях се пропуска, което води до сериозни проблеми по отношение на адекватността на цялостната нормативна уредба. Това се проявява най-отчетливо в разминаването между ЗРАСРБ и Националната класификация на длъжностите и професиите (НКПД-2011)⁷⁾. Според чл. 2, ал. 3 на закона академичните длъжности са: 1. „асистент“; 2. „главен асистент“; 3. „доцент“; 4. „професор“. Според НКПД⁷⁾ обаче, това са еднакви наименования на различни длъжности на преподаватели във висши

училища от една страна, и на специалисти по администриране на политики, от друга, имащи различен код (Таблица 3).

Таблица 3. Наименования и кодове на академични длъжности според НКПД⁷⁾

Единична група	Код длъжност	Наименование
2310		Преподаватели във висши училища
2310	7002	Асистент, висше училище
2310	7003	Главен асистент, висше училище
2310	7004	Доцент, висше училище
2310	7005	Професор, висше училище
2422		Специалисти по администриране на политики
2422	7080	Главен асистент
2422	7081	Асистент
2422	7082	Доцент
2422	7083	Професор

Съвсем естествено е, щом като става въпрос за различни длъжности, заемащите ги да имат различаващи се типови длъжностни характеристики и основни задължения. Преподавателската дейност е основна и абсолютно задължителна за преподавателите във висши училища, като заплащането им е пряко обвързано с изпълнението на годишен норматив аудиторна заетост. Други важни присъщи дейности са подготовката на лекционни курсове, семинарни занятия и упражнения, изготвянето и оценяването на изпитни материали и тестове, писането на учебници и учебни помагала, както и разработването и актуализацията на учебни планове и програми, което се потвърждава и от обяснителните бележки към отделните позиции в Националната класификация на длъжностите и професиите (НКПД-2011). Нито една от тези дейности не е основна, още по-малко задължителна за работещите в научни институти.

Техен, практически единствен, приоритет е научноизследователската дейност. Чрез така приетите минимални национални изисквания последната се фаворизира, при което оценката на качеството на труда и професионалната компетентност на университетските преподаватели се измества към дейности, които не са в центъра на техните задължения.

Съвсем нормално би било, при отчитане на спецификата на работата в университетите и научните институти, за заемането на едноименните, но съвсем не еднаквите академични длъжности в тях, да има различни критерии като набор от групи показатели и съответни числени стойности. Задълженията на университетските преподаватели са значително повече и по-разнообразни. При това, по-голяма част от времето им е ангажирана с пренебрегваната от ППЗРАСРБ²⁾ преподавателска дейност. Съответно разполагаемото време за научноизследователска дейност при тях е много по-малко. Произтичащите от това трудности и забавяне в академичното им развитие, както и последиците от него бяха коментирани в аналогична ситуация по-горе.

Второто основно несъответствие е производно от законодателната делегация, определена от Конституционния съд като конституционно недопустима. Тя се проявява освен в приемането на важни законодателни текстове не в закона, а в ППЗРАСРБ²⁾, както и на още по-ниско ниво – в Наредбата за създаването на национален регистър на академичния състав³⁾. Така например там, в забележка 3 към Приложение към чл. 1а, ал. 1 (Ново - ДВ, бр. 56 от 2018 г., в сила от 06.07.2018 г.; изм. и доп., бр. 15 от 2019 г.) се пояснява, че *„НАЦИД определя световноизвестните бази данни с научна информация, съотносими към съответното професионално направление“*. Тук е мястото да се напомни становището на Конституционния съд⁵⁾, че *„не е допустимо от подзаконов акт да се очаква да запълва пропуски в уредбата на закона, да определя смисъла и съдържанието на споменати в закона понятия“*.

Също така, едва в разпорежданията на въпросната Наредба³⁾ проличава недопустимото и немислимо от юридическа гледна точка, но съзнателно търсено ретроспективно действие „пост фактум“ на цялата нормативна уредба след промените в ЗРАСРБ¹⁾ от 2018 г. То витае във въздуха, неизказано в закона, където в чл. 2а, ал. 5, т. 1 се пояснява, че за всяко лице вписано в регистъра на академичния състав се посочват „обстоятелства, свързани с индивидуалните наукометрични показатели, които отразяват научните резултати на лицето“. Не се уточнява обаче, към кой момент се отнася това изискване – на заемане на съответната длъжност, когато и назад във времето да се е случило това, или към момента на вписването в регистъра. Едва в чл. 5, ал. 1, т. 16 и т. 25 на Наредбата³⁾ обратното действие на нормативната уредба се материализира чрез разпоредбата това да се отнася „към датата на придобиване на научна степен или заемане на академична длъжност“. Според мотивите на Конституционния съд⁵⁾ е недопустимо „когато трябва да се реши даден въпрос, основанийето за решаването му да се търси в подзаконовия акт, а позоваването на закона да е без значение“. Освен това съществува правен принцип, че обратна сила на подзаконов нормативен акт, издаден по приложението на друг нормативен акт, може да се даде само ако такава сила има актът, въз основа на който той е издаден. Очевидно е, че подобна изрична разпоредба отсъства от ЗРАСРБ¹⁾.

В резултат на възникналото нормативно разминаване НАЦИД създаде и започна да води два регистъра на академичния състав – един общ, на всички лица, придобили научни степени и заемащи академични длъжности и втори, редуциран – на хабилитираните лица с попълнени наукометрични показатели. Според разпоредбите на ЗРАСРБ¹⁾ само лицата от втория списък могат да участват в научни журита.

Тук се появява едно несъответствие, което може да има много сериозни правни последствия. Повече от очевидно е, че лица които са заели академична длъжност доцент или професор преди 10-15 или повече

години, са покрили други изисквания, съгласно действащото тогава законодателство. Въвеждането на безалтернативно задължително изискване за наличие на монографичен труд от минимум 100 страници текст за области на висше образование 1, 2, 3 и 9 е бариерно нормативно изискване с обратна сила, което силно ограничава възможностите за покриване на минималните национални изисквания по т.нар. група показатели В, включваща един-единствен показател. Дори към днешна дата хабилитираните по-отдавна лица да покриват всички нововъведени изисквания, формално погледнато на тях им е отнето право да бъдат вписани в регистъра, посочвайки активности след датата на заемане на длъжността. Това ги поставя в неравноправно отношение и ограничава възможността им за участие в научни журита, т.е. налице е дискриминация спрямо тях. Ако въпреки изричните разпоредби на чл. 5, ал.1, т. 16 и т. 25 от Наредбата³⁾, тези лица бъдат вписани във втория регистър, остава отворен въпросът какво би се случило, ако някой неуспял кандидат в конкурс за заемане на академична длъжност, оспори законността на избора, с мотив, че някой от членовете на научното жури е вписан неправомерно в регистъра?

Друго несъответствие, което се проявява на по-ниско ниво в редица висши училища и научни организации, е свързано с внушението, налагано от някои административни ръководители, че ако все пак се осъществи вписване в регистъра на хабилитирани лица с посочване на академични активности след датата на заемане на длъжността, то тези публикации, цитати и прочие, няма да могат да бъдат използвани при евентуален следващ конкурс за заемане на академичната длъжност професор. По този начин неправомерно се поставя знак за равенство между административната процедура по вписване в регистъра и процедура за заемане на академична длъжност по ЗРАСРБ. Възможно е в резултат на това да възникнат спорове, чието решаване да бъде отнесено към съда.

Насоки за промяна на цялостната нормативна уредба

Очевидно е, че се налагат значителни промени на нормативната уредба свързана със ЗРАСРБ¹⁾ на всички нива.

На първо място трябва да се допълнят и прецизират редица новоприети текстове от ЗРАСРБ¹⁾, така че да се избегне тяхната противоконституционност и възможността за ключови нормотворчески уточнения в подзаконовите документи. По-конкретно следва да се уточни към кой момент се изисква покриването на минимални национални изисквания за вписване в регистъра за лица, хабилитирани години по-рано от влизането в сила на промените от 2018 г., като не се допуска въвеждане на нови изисквания със задна дата. Да се направи разграничение между академичните длъжности във висшите училища и научните институти, в съответствие с НКПД, като минималните национални изисквания се съобразят със спецификата на изпълняваните от преподавателите и изследователите основни дейности.

На второ – да се преработят основно таблиците с конкретните числени стойности на минималните национални изисквания от Приложение към чл. 1а, ал. 1 на ППЗРАСРБ²⁾. При това трябва да се спазва един основен принцип – да се изисква еднакъв минимален брой точки по отделните групи показатели за заемане на съответните академични длъжности във всички области на висше образование. Освен това, еднаквите показатели в отделните групи трябва да носят и еднакъв брой точки, независимо от конкретната област на висше образование. Това не ограничава възможността за включване на специфични показатели за различните области, каквото е положението и в момента. Наложително, в съответствие с разпоредбите на закона, да се добави самостоятелна група показатели свързани с оценка на преподавателската дейност за заемане на всички академични длъжности във висшите училища.

На трето – да се коригират текстовете на Наредбата за регистъра на академичния състав³⁾, в съответствие с конкретизираните разпоредби на закона. В тази връзка изрично да се уточни колко регистъра на академичния състав се водят от НАЦИД.

Заключение

Както проличава от направения анализ, положението е твърде тежко. За излизане от него са необходими решителни действия на цялата академичната общност и най-вече на най-засегнатите и дискриминирани нейни представители. Тези действия биха могли да се подредят в следната последователност: (А) Подаване на аргументиран сигнал до Омбудсмана за внасяне на жалба в Конституционния съд за обявяване на противоконституционни на посочените по-горе разпоредби на чл. 2б от изменения през 2018 г. ЗРАСРБ¹⁾; (Б) Внасяне на жалба до Комисията за защита от дискриминация, респективно Върховния административен съд, с искане за отмяна на посочените по-горе дискриминационни разпоредби на ППЗРАСРБ²⁾ по отношение на различните числени стойности, определени в таблиците на приложението към него, които въвеждат неравнопоставеност по отношение на възможностите за заемане на една и съща академична длъжност в отделните области на висше образование и професионални направления.

Разбира се, тези действия трябва да се съпровождат с търсене на по-широка подкрепа в академичните среди за необходимостта от неотложни промени във визираните по-горе нормативни документи, както и с подаване на официални сигнали с конкретни искания до ресорната комисия в парламента и МОН.

БЕЛЕЖКИ

1. Закон за развитието на академичния състав в Република България, (изм. и доп., ДВ. бр. 30 от 03.04.2018 г., в сила от 05.05.2018 г.)

2. Правилник за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България, (изм. и доп., ДВ. бр. 56 от 06.07.2018г.)

3. Наредба № 3 от 4 юли 2018 г. За условията и реда за водене на регистъра на лицата, придобили образователна и научна степен "доктор" и/или научната степен "доктор на науките", на защитените дисертационни трудове и на хабилитираните лица в Република България, (ДВ. бр.59 от 17. 07. 2018 г.)

4. Кръгла маса „Българската наука: между количеството и качеството – Q vs Q“, С., УНСС, 10.05.2019 г.

5. Решение № 11 от 5.X.2010 г. по конституционно дело № 13 от 2010 г., (ДВ, бр. 81 от 15.10.2010 г.)

6. Правилник за наблюдение и оценка на научноизследователската дейност (ДВ, бр. 54 от 29.06.2018 г.)

7. Национална класификация на длъжностите и професиите (НКПД-2011)

WHY IS NEEDED THE RADICAL CHANGE OF THE NEWLY LEGISLATION OF DEVELOPMENT OF THE BULGARIAN ACADEMIC STAFF

Abstract. The article sets out arguments for potentially unconstitutional new texts of the Act of the Academic Staff Development from year 2018 and discriminatory provisions of its Implementing Rules. Some discrepancies between the Act and the National Classification of Occupations and Positions, as well as contradictory provisions of the Regulation on the Establishment of the Academic Staff Register, are being discussed.

✉ Dr. Ivan Drenovski
Department of Geography and Environmental Studies,
South-West University “Neofit Rilski”
66, Ivan Michailov Str.
2700 Blagoevgrad, Bulgaria
E-Mail: jdri@mail.bg

2019 BJSEP: Author

