

## ПОДХОДИ ПРИ РЕФОРМИРАНЕТО НА ЮРИДИЧЕСКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

проф. д-р Симеон Стефанов Божанов  
*Бургаски свободен университет*

### APPROACHES TO REFORMING THE EDUCATION IN LAW

Prof. dr. Simeon Bozhanov  
*Burgas Free University*

*Abstract: The publication deals with the problems of reforming the education in law in Bulgaria. In this connection it puts to analysis the development of the changes after 1989. It also treats the question of the approaches to the restructuring of the educational cycle in the universities on both global and European, including EU, level. Another issue is the evolution of the legislative and administrative approach in the reform of the education in law. The final part of the expose offers a number of specific suggestions on how to revise the education of the law cadres both in legislative and administrative aspects.*

**Key words:** law, reforms, faculty of law, disciplines.

Продължително време се води дискусия по въпроса за „реформата в юридическото образование”. Наследената от преди промените през 1989 г. образователна система, засягаща подготовката на юридически кадри, бе обявена като неефективна и неефикасна в много отношения – особено чрез изтъкването (на първо място) на идеологизирането на учебния процес. В случая се имаше предвид най-вече факта, че се изучаваха дисциплини, които нямат почти нищо общо със самата същност на подготовката на специалисти в областта на правото. Така че всъщност неговата деидеологизация се извърши без особени сътресения – просто от учебните програми отпаднаха дисциплини с идеологически оттенък. По отношение на законодателството – в него още в първите години след промяната от 1989 г. отпаднаха основните текстове от нормативни актове, които имаха политико-идеологически смисъл, характер и съдържание.

Последващата стъпка бе децентрализацията на обучението по специалността „Право” – в рамките на няколко години бяха създадени юридически факултети към редица университети, включително и филиали към такива факултети. Впоследствие филиалите бяха закрити и останаха 10 факултета, а след отпадането на един от тях, понастоящем те са 9 на брой. Тази цифра също породила нескончаеми спорове, като отношението към нея бе двупосочно – едни твърдяха, че факултетите са много („роене” на такива), а други поддържаха тъкмо обратната теза – че децентрализацията на юридическото образование е положителна стъпка по пътя на неговото „приближаване” до младите хора на регионално равнище и задоволяване на местните нужди от юридически кадри.<sup>1</sup> Но, за съжаление, и в двата случая си проличаваха „субективните предпочитания” – известно на всички запознати с този въпрос.

<sup>1</sup> Безспорно по-икономичен подход от гледна точка на финансовите възможности на българина.

След като се поуталожиха страстите относно броя на юридическите факултети, остана висящ проблема за академичния състав (особено по отношение на хабилитираните преподаватели, ангажирани на основен трудов договор в съответния факултет). Понеже се знае, че няма достатъчен брой хабилитирани преподаватели, с което да се отговори на законовото изискване в това отношение, се започна с „нормативен акробатизъм“<sup>2</sup> – промени в законодателството<sup>2</sup>, с които да се обоснове, че е осигурен необходимия брой преподаватели за всеки от юридическите факултети (втори, трети и т.н. трудов договор, гост преподавател и пр.).

Независимо от всичко това, образователният процес в областта на правото продължава във времето, дори с не особено фрапиращи трусове. Доказателство за това е и факта, че вече много от завършилите специалността „Право“ извън Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ се реализират (и то успешно) не само в съдебната система, но и в местната и държавна администрация като дознатели, следователи, прокурори, съдии, експерти или ръководители на различни административни служби и пр.

Проблеми в областта на висшето образование (и в частност юридическото) съществуват не само в България, но и на глобално равнище, в това число в Европа, включително в рамките на Европейския съюз – нещо, което всъщност се счита за нормално. Важното е да се намери и приложи най-удачния подход за тяхното решаване. Динамиката в развитието на обществените отношения изисква да се търси именно такъв подход.

В глобален мащаб се правят опити за уеднаквяване на образователните програми, което от своя страна ще улесни и насърчи международния обмен в областта на правните науки. Оттук и реализацията на юридическите кадри не само на национално, а и на универсално равнище. Поощрителни в това отношение са опитите на европейската и американската асоциации на юридическите факултети да предложат уеднаквяване (поне в рамките на възможното и разумното) на някои удачни подходи при реформирането на образователната система в областта на правото.

На Стария континент преосмислянето и реструктурирането на образователния процес изрично е предвидено в Сорбонската министерска декларация от 25 май 1998 г. – в нея изрично се подчертава водещата роля на висшите училища в процеса на развитието на европейските културни измерения. Създаването на Европейско пространство за висше образование ще спомогне за уеднаквяването на учебните програми, за засилване мобилността на младите хора и устройването им на работа, с което всъщност ще се осъществи и цялостния процес на едно благотворно сътрудничество между държавите от Европа в тази област.

По-нататъшно развитие европейското образователно пространство получи с приемането на Съвместната декларация на министрите на образованието от 19 юни 1999 г. (Болонска декларация). Въпреки и твърде обща по характер и съдържание, тя все пак очертава контурите и тенденциите в развитието на цялостния образователен процес в Европа. Най-същественото е, че с този документ европейските държави се ангажираха да съгласуват своите цели при провеждането на образователната политика, т.е. да преминат към уеднаквяване на подхода в областта на висшето образование,

---

<sup>2</sup> Най-вече в Кодекса на труда и Закона за висшето образование.

както и към последваща реализация на завършилите го кадри. В това отношение съществен принос ще има и засилването на мобилността, особено по пътя на преодоляване на съществуващи препятствия пред свободното движение на студенти, преподаватели, изследователи и занимаващи се с образование административни служители.

Съставителите на Болонската декларация изрично подчертават, че при интеграцията на националните образователни системи в Европа ще се отчита, зачита и взема предвид разнообразието от езици, култури, традиционно утвърдени форми на обучение, включително придържането към принципите на университетската автономия.

В този контекст, като много съществено трябва да се изтъкне изискването да се постигне максимална съвместимост и прозрачност на транснационалното образование. А това означава, че висшето образование следва непрекъснато да се адаптира към променящите се изисквания, обществени нужди и напредък в областта на науката.

В рамките на Европейския съюз също се обръща специално внимание на проблемите на образованието и обучението. Според Лисабонската стратегия за развитие на Европейския съюз от март 2000 г., те са специален приоритет на държавите-членки. Интеграционните мерки трябва да се предприемат с консенсус, като се отчитат и „националните особености“ на съответните образователни системи. В изпълнение на тази стратегия, през 2001 г. Съветът на министрите (по въпросите на образованието) утвърди общи цели на образователната политика, които почиват на „отворения метод на координация“.

Така че, тенденцията в областта на образованието в Европейския съюз е да се създават общи правила, да се уеднаквяват различните национални програми (най-вече чрез приемането от компетентните институции на общността на регламенти и директиви<sup>3</sup>), с което да се улеснява реализацията на младите хора на територията на всички държави-членки, без каквато и да било дискриминация по отношение на националност, раса, пол и пр. Няма съмнение, че това е труден процес, но насоката и общата политическа воля доказват, че това е необратим процес.

Противичащите на глобално и регионално ниво процеси, свързани с уеднаквяването на образователните системи, би трябвало да имат положително отражение, включително да улеснят това, което се прави в тази област в България. Основният смисъл е да се получава доброкачествено висше образование, което да улесни реализирането на завършилите едно или друго учебно заведение не само на територията на държавата по произход, но и извън нея. В този смисъл, малко неуместно звучи лансираната напоследък у нас идея за реализирането в страната на завършилите висше образование българи в национални учебни заведения. А тези, които желаят да работят извън България – да възстановят на държавата разходите за своето обучение.<sup>4</sup> Все пак в тази идея може би има някакъв смисъл, позовавайки се на практиката в някои други

<sup>3</sup> Съгласно Лисабонския договор (в сила от 1.01.2009 г.), регламентите се преименуват на закони, а директивите на рамкови закони.

<sup>4</sup> В първия случай ще възникне проблема за поемането от страна на държавата на задължението да „разпределя“ висшистите, т.е. да им подsigурява адекватни условия за реализация - работно място, жилище и пр. Във втория случай пък ще се стигне до противоконституционна дискриминация на студентите, обучавани в държавни учебни заведения спрямо тези, които получават своето образование в частни университети - към последните държавата не се ангажира финансово.

държави. Достатъчно е да си спомним случая с изтичането на „сиво вещество“ през 60-те години на миналия век от Франция към някои други развити европейски държави и особено към САЩ. Тогава правителството на президента на страната генерал Шарл дьо Гол намери едно много разумно решение на проблема, от което бихме могли да се поучим и ние. Но сега времената са други – мобилността на специалистите е в основата на научния и технически прогрес в глобален мащаб, имаме общопризнато право на свободен избор на работно място, стига да отговаряме на конкретни условия и изисквания за заемането на дадена длъжност.

В този контекст, мобилността на юридическите кадри е малко по-сложна за реализиране, защото зависи от специфичните особености на различните правни системи, от възможността да се докаже изискуемата се компетентност за заемането на някаква длъжност (особено в съдебната власт). Това обстоятелство трябва да се отчита от съответните национални институции. Така че, за улесняването на реализацията на юридически кадри (най-вече на територията на държавите-членки на Европейския съюз), би трябвало да се преосмислят твърде много предварителни условия и критерии, свързани с образователния процес по специалността „Право“.

Междувременно се провеждаха и продължават да се организират конференции, срещи, обсъждания и пр. на различни нива по проблемите на юридическото образование у нас. По този начин (а и чрез изменението, допълването или приемането на нови нормативни актове) се цели намирането на възможно най-удачни решения при подготовката на юридическите кадри. Нека споменем поне две твърде важни мероприятия в тази област – Националната конференцията през 2005 г. по проблемите на реформата в юридическото образование, Проектът „Подобряване качеството на юридическото образование като гаранция за успешна съдебна реформа“, разработен от Фондация „Български институт за правни инициативи“, организирани под егидата на Министерството на правосъдието дискусии по този проблем. Отношение към него (пряко или косвено) имат много национални институции: Народно събрание, Министерски съвет, Министерство на образованието, младежта и науката<sup>5</sup>, Министерство на правосъдието, Висш съдебен съвет, Национална агенция за оценка и акредитация, Национален институт на правосъдието, включително университети и юридически факултети към тях. Съществува внушителна по обем правна уредба, която засяга и въпроса за обучението на юридически кадри: Закон за висшето образование, Закон за съдебната власт, Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „право“ и професионална квалификация „юрист“...

Да се надяваме, че реформата в юридическото образование все още не е в завършен вид. Струва ни се, че има редица висящи проблеми, по които би трябвало да се помисли. Без претенции за изчерпателност, съвсем схематично ще се опитаме да очертаем някои контури на такива проблеми:

---

<sup>5</sup> Една малко странична бележка – защо Министерството на образованието и науката бе преобразувано в Министерство на образованието, младежта и науката. Предложение – нека да прекратим (поне да намалим броя на такива преобразувания, защото това струва твърде много на данъкоплатеца: нови табели, бланки, печати и пр. и пр. Доста по-разумно и по-икономично и безболезнено би било просто да се въведат в съответните нормативни актове права и задължения на съответното министерство или друго ведомство, засягащи тяхната дейност. А това от своя страна би създавало определена стабилност на съответните институции.

1. Лекционните курсове, семинарните занятия, провеждането на изпитите (включително държавните, практико-теоретическия и другите специализирани), учебните практики по време на следването, задължителният юридически стаж следва да бъдат ориентирани към подготовката на „самостоятелно мислещи“<sup>6</sup> хора.

2. Спорен е въпросът за това дали и доколко лекциите не трябва да имат задължителен характер. Понастоящем обаче болшинството от студентите не ги посещават под странния предлог, че работят или имат „готови лекции“ (най-често нескопосано подбрани от разни интернет сайтове).

3. Всички видове стаж не трябва да имат формален характер, а да допринасят за обогатяване на практическите познания на студентите. В тази връзка, честото напомняне за липсата на връзка между преподаването и практическите познания неоправдано е в полза на второто. За да се стигне до професионална реализация не трябва да се пренебрегва и ролята на теорията.

4. Задължително е да се въведе гъвкава система в рамките на образователния процес. Особено важно в това отношение би било висшето образование по специалността „Право“ да се придобива не само в един факултет или университет, а в два (защо не и повече), включително в други държави. Но това изисква въвеждането на критерии за признаване на такъв вид образование. Не е за подценяване и възможността да се изкарват специализирани стажове в съдебната или административна структура на други държави, вместо да се придържаме към вече трайно установилата се у нас практика през лятната ваканция студентите да берат ягоди (в Европа) или да бъдат обслужващ персонал в разни заведения за бързо или друг вид хранене зад океана.

5. Следва да продължи (но и да се разшири и задълбочи) задължителното изучаване на чужди езици (особено на английски) в юридическите факултети. По този начин ще се даде възможност на студентите след завършването на висшето си образование по-лесно да се реализират на пазара на труда (особено на територията на държавите-членки на Европейския съюз).

6. Странно изглежда делегираното от Народното събрание, по силата на чл. 9, ал. 1, т.13 от Закона за висшето образование (ЗВО), право на Министерския съвет да приема „Списък на регулираните професии“. Такава практика няма поне в повечето нормални държави. Като изключение може да се посочи само един особен по своята същност вид регулиране, но в косвения смисъл на думата. Така например, в някои държави-членки на Европейския съюз се оказва „натиск“ в това отношение върху факултетите (но по съвсем неутрален, косвен път) – въвеждат се някои „ограничителни параметри“ при отпускането на субсидии за образователна дейност. В същото време обаче никой не им пречи да набавят необходимите им допълнителни средства, с цел гарантиране и реализиране на образователните си програми чрез спонсорство, извършване на някои допълнителни дейности и пр. Тази тяхна автономия обаче не изключва отговорността им пред обществото да подготвят добри кадри, необходими за пазара на труда.

7. Крайно време е да се стигне до консенсусно решение на въпроса за броя на юридическите факултети и ангажираните в тях преподаватели на основен или допъл-

---

<sup>6</sup> Ж. Сталев, Правото и правната наука през следващото хилядолетие”, сп. „Юридически свят”, бр. 2:2000, с. 18.

нителни трудови договори (втори, трети и т.н.), гост-преподаватели и пр. По сега действащия ЗВО, „факултетът има 40-членен академичен състав на основен трудов договор, от който хабилитираните лица четат за всяка специалност не по-малко от 70 на сто от лекционните курсове” (чл.26, ал. 1). Всеизвестно е, че такъв брой преподаватели няма, за да се изпълни това изискване за всичките девет юридически факултета. Така че без намирането на адекватно решение на тези два въпроса ще продължат да съществуват брожения, дразги, недомлъвки, обвинения... В това отношение има предостатъчно примери как този въпрос е решен в други държави. Обществена тайна е редакцията на ал.5, т.2 от същия член – Общото събрание на факултета „избира с тайно гласуване хабилитирано лице за декан на факултета”, а по-нататък в ал. 9, т. 3 е казано, че деканът „предлага на факултетния съвет кандидатури на хабилитирани лица за заместник-декани”. И в двата случая предумишлено е изпуснато на какъв договор трябва да бъдат тези лица. При това посочените длъжности имат административен характер и е странно как на доста места има декани и техни заместници, които не са на основен договор в съответния университет, а някои от тях дори не са хабилитирани.

8. Особено внимание следва да се обърне и на Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „право” и професионална квалификация „юрис””. На първо място би трябвало да се преразгледа и осъвремени списъка на задължителните дисциплини. През последните години възникнаха нови видове обществени отношения, които, в една или друга степен, намират нормативна уредба. Съвсем естествен спътник на тези факти е и развитието на нови отрасли на юридическата наука.

Би трябвало да се преосмисли и разпоредбата на чл. 9, ал.1 от тази наредбата – дали включените в нея „избираеми учебни дисциплини” нямат ограничителен характер. Но в случая може би по-важното е друго (поне практиката го доказва) – към тези дисциплини в болшинството от случаите студентите подхождат „избирателно”, т.е. основната им мотивация се изчерпва с това кой преподавател пише по-добри (по-скоро по високи) оценки. В това отношение и преподавателите не изостават от този подход – за да си наберат необходимия брой студенти за сформирание на лекционен курс, най-често те занижават чувствително изпитните критерии. Най-елементарна съпоставка между задължителни и избираеми дисциплини го доказва. Оттук и извода, че в този аспект обучението се обезсмисля. По отношение на факултативните дисциплини – идеята е добра, но на практика какво се получава – в болшинството от случаите студентите се стремят не толкова към тяхното изучаване, а по-скоро към „получаването” на по-висока оценка. За да се избегне и този парадокс, би могло да се наблегне на някакъв последващ стимул при професионалната им реализацията.

9. Съвсем логична изглежда необходимостта компетентните държавни органи и нашите представители в различните институции на Европейския съюз да пледират (лобират) за реалното прилагане на принципа за свободното движение на хора, стоки и капитали и предоставянето на услуги и спрямо завършилите в България специалността „Право” лица – те да имат възможността да се реализират като специалисти в тази област не само на ниво администрация и съдебна система на Европейския съюз, но и на територията на държавите-членки. Известно е, че юридическите гилдии в отделните държави трудно биха допуснали чужденци да упражняват специалността „Право” на тяхна територия, но на нашия пазар на труда такава възможност вече се предоставя. В това отношение допълнителен аргумент за нас би било уеднаквяването на юридическото образование с това на други държави-членки, в рамките на общата образователна политика на Европейския съюз.