

## АДМИНИСТРАТИВЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА НАУЧНИ СТЕПЕНИ И ЗА ЗАЕМАНЕ НА АКАДЕМИЧНИ ДЛЪЖНОСТИ

доц. д-р Андрияна Андреева\*

гл. ас д-р Дарина Димитрова\*\*

Икономически университет - Варна

**Резюме:** В статията се изследва административният контрол, осъществяван върху процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в България. Видовото разнообразие на административния контрол е основа за анализ на специалните нормативните източници в разглежданата сфера, като на база на това се правят обобщения, предложения и препоръки. Акцентът в изследването е поставен на анализа на актуалната нормативна уредба, регламентирана със Закона за развитието на академичния състав в Република България, предвид последните изменения и свързаните с това с процедурни норми за административно обжалване.

**Ключови думи:** академичен състав, научни степени, академични длъжности, административен контрол, процедури за академично израстване.

**Abstract:** The paper examines the administrative control, performed over the procedures for conferral of higher education degree and holding academic posts in Bulgaria. The diversity of types of administrative control is a base for analysis of the special normative sources in this sphere and on this basis the author make summaries, proposals and recommendations. The accent of the examination is on the analysis of the actual normative regulation in the Development of the academic staff in the Republic of Bulgaria act, referred to the last amendments and the related procedure norms for administrative appeal.

**Key words:** academic staff, higher education degree, academic posts, administrative control, procedures for academic growth.

### Увод

Законовата регламентация на обществените отношения, свързани с научните степени и академичните длъжности и като цяло с осигуряването на качество на научните изследвания посредством създаването на обезпеченост на академичния състав е вълнувала и продължава да вълнува, както българския законодател, така и обществеността. В различните периоди от общественото развитие на страната този тип обществени отношения неизменно търпят промяна и съответно са синхронизирани от правните норми с тенденциите от конкретния етап в развитието на България.

---

\* доц. д-р Андрияна Андреева е доктор по право. Работи в Катедра „Правни науки“ към ИУ-Варна от 1996 г. От 2015 г. е ръководител на Катедра „Правни науки“ към ИУ-Варна. Автор е на над 70 научни публикации.

\*\* гл. ас. д-р Дарина Димитрова е доктор по право. Работи в Катедра „Правни науки“ към ИУ-Варна от 1998 г. Автор е на над 40 научни публикации.

Така в периода на социалистическото развитие действа Закона за научните степени и научните звания (отм.)<sup>1</sup>, според който приложение намира централизираният подход и многостепенна процедура за придобиване на научни степени и научни звания. Този закон запазва своето действие близо двадесет години след демократичните промени в страната, като през 2010 г. е заменен с действащият Закон за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ)<sup>2</sup>.

Явявайки се алтернатива на старият ред за придобиване на научни степени и научни звания, новият закон променя концептуално идеята за академично израстване и я синхронизира от една страна с демократичните процеси в страната, а от друга с членството ни в Европейския съюз, респективно с изискванията за хармонизация на националното ни законодателство в различните сфери на обществените отношения. Принципно е промяната във философията, методиката и като цяло подхода на държавата. Стремещт е посредством компетентните органи, висшите училища (научни организации) и контролни институции към процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности да се създаде нов модел, съчетаващ гъвкавост и качество в едно. Приет в период на продължаващ преход и непрекъсната критика към законодателните процеси, този закон не е извън общата ситуация. Още с приемането му някои текстове са оспорени, а по-късно и обявени за противоконституционни от Конституционния съд с Решение №11 от 05.10.2010 г. Нееднозначно е приемането на новия ред и от страна на пряко заинтересуваната академична общност. Безспорно позитивно се възприема опростяването, децентрализацията и синхронизацията на процедурите с автономията на висшите училища.

Бързината в процедурите, изразена в съкращаване на сроковете в съчетание с вътрешно регулиране в съответствие с потребностите на конкретното висше училище или научна организация се сблъскват с българската реалност, а именно злоупотреба с липсата на изрична регламентация на общовалидни национални изисквания за научните постижения и свързаните с това многобройни процедури, провеждани без строг контрол. През близо осемте години след въвеждането на новият ред на национално ниво се наблюдава значително увеличаване на броя на хабилитираните лица и ускоряване на процедурите за академично израстване. За съжаление тези процеси не кореспондират с качество на научните изследвания. Увеличеният брой на хабилитирани лица и на присъдените научни степени не са оценени като значим принос в научните изследвания в институционален, национален и международен план. Причините за тази отрицателна констатация са многопластови и това не може да бъде вменено във вина единствено на законодателството на национално ниво, (а именно нормите на ЗРАСРБ и Правилника за прилагането му – ППЗРАСРБ<sup>3</sup>). Част от отговорността следва да бъде насочена и към отделните автономни висши училища и научни организации, които посредством вътрешната си нормативна уредба можеха да въведат регулация в качествено отношение и да предвидят освен критерии, гарантиращи високо ниво на научните изследвания и съответно на академичния си състав, така и вътрешен административен контрол в рамките на автономията си. Естествено остава открит въпросът за външна синхронизация в качествено отношение на научната про-

<sup>1</sup> Закон за научните степени и научните звания (отм.) – обн. ДВ бр. 36 от 9.05.1972 г., отм. ДВ бр. 38 от 21.05.2010 г.

<sup>2</sup> Закон за развитие на академичния състав в Република България - Обн. ДВ бр. 38 от 21.05.2010 г.; посл. изм. и доп. ДВ бр. 30 от 3.04.2018 г., в сила от 4.05.2018 г.

<sup>3</sup> Обн. ДВ бр. 75 от 24 Септември 2010 г.

дукция в отделните научни области на национално ниво и респективно съответствие с високите международни стандарти.

Отговорност на държавата, висшите училища и научни организации и като цяло на обществото е осигуряването на стойност на научните публикации, висок професионализъм на лицата, заемащи академични длъжности и обезпечаване на стандарт на научноизследователската работа, съответстващ на достойно място на България в общото европейско образователно и научно пространство. В този комплексен процес на регулация на обществените отношения, свързани с развитие на академичния състав безспорен компонент, без който не може, е контролът. До последните изменения и допълнения на ЗРАСРБ от 30 април 2018 г., липсваха конкретни механизми за цялостен и ефективен вътрешен и външен контрол (вкл. и от страна на министъра на образованието и науката) върху процедурите, както по време на провеждането им, така и след приключването им<sup>4</sup>.

Децентрализацията, заложената като идея в действащият ЗРАСРБ изисква стриктност в административния ред за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Административният контрол е един от видовете контрол определен да осигури законосъобразност при провеждане на процедурите и едновременно с това при наличието на данни за процедурни нарушения да осигури навременност на действията по отстраняването им. Именно поради това на този контрол следва да бъде отделено нужното внимание в специалното законодателство – ЗРАСРБ, ППЗРАСРБ, както и във вътрешните актове на висшите училища и научни организации.

**Актуалността на темата** за административния контрол, осъществяван върху процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в България е безспорна в момента на приемането на дългоочакваните изменения в закона и преди изготвянето на подзаконовата нормативна уредба и детайлизацията във вътрешните актове на висшите училища/научни организации. Академичната общност и гражданското общество следва пряко да се включват в процеса на обществено обсъждане, с оглед приемането на норми, които да са реално полезни и да се избегне създаването на нестабилност в сферата на научните изследвания и израстването на академичния състав.

**Научната цел на настоящата статия** е да се направи актуален анализ на спецификите на административния контрол, осъществяван върху процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в България. Авторите поставят два взаимнообвързани центъра в изследването. От една страна, изясняване видовото разнообразие на общото понятие за административен контрол с оглед приложимостта му към процедурите по ЗРАСРБ. От друга, страна изясняване спецификите на контрола с оглед особеностите на контролираните дейности и оправомощени субекти. В своята комплексност се преследва общата идея да се даде основа за детайлизация и научно анализиране на всяка една от тези форми на контрол и извеждането на обобщения, изводи и препоръки, както с оглед усъвършенстване на законодателството, така и по приложението на нормите от компетентните органи и лица.

За реализиране на посочената цел авторите си поставят следните конкретни **задачи**: 1) Да се изследват, анализират и систематизират видовете и спецификите на административния контрол, осъществяван върху процедурите за академично израстване; 2) На база на извършения актуален нормативен анализ, практика на съдилищата

<sup>4</sup> Вж. Мотиви към Закона за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България.

и правната доктрина да се изведат основни проблеми и да се обоснове необходимост за доусъвършенстване на нормите.

**Обект на изследването** е актуалната нормативна уредба, регламентираща процедурите за академично израстване в България. **Предмет на изследването** е административният контрол върху тези процедури.

За осъществяване на целта и научните задачи в изследването е използван правно-догматичен метод, посредством който е анализирана действащата нормативна уредба. Предвид ограничения обем, изследването поставя акценти върху основните опорни точки на проблематиката, които ще бъдат детайлно анализирани в следващи авторски разработки. Настоящата статия е продължение на научните интереси и публикации на авторите, касаещи процедурите за академично израстване (Андреева & Игнатова, 2013) (Андреева & Игнатова, Необходимост от усъвършенстване на нормативната уредба свързана с академичния състав в Република България, 2018).<sup>5</sup>

Статията е съобразена със законодателството към 18.06.2018 г.

### Изложение

Административният контрол е основен правен институт, изследван от доктрината в областта на административното право и процес (Балабанова, 2004) (Лазаров, 2009) (Дерменджиев, Костов, & Хрусанов, 2010) (Костов & Хрусанов, 2011). Той е разглеждан в правната литература и от редица автори във връзка с различни административни производства и процедури (Андреева & Димитрова, Контрол за спазване на реда при провеждане на обществени поръчки в Р България, 2017) (Матеева & Димитрова, 2016), а също и по отношение на различни органи на изпълнителната власт и техните подчинени органи и звена (Андреева, Йолова, & Димитрова, Основи на публичната администрация, 2004, с. 140-156) (Димитрова, 2009).

На 03.04.2018 г. бе обнародван ЗИД на ЗРАСРБ<sup>6</sup>. Една голяма група от измененията и допълненията уреждат административния контрол от страна на Министъра на образованието и науката и създадената към него Комисия по академична етика върху процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, както и свързаните с тях нови изисквания за качество на научните изследвания. В ретроспекция, от момента на приемането на ЗРАСРБ до приемането на последните изменения и допълнения в него беше предвиден основно съдебен контрол върху административните актове, издавани в хода на тези процедури. С оглед създаването на комплексност на контрола и повишаване на неговата ефективност с редакцията на чл. 30, ал. 1 и 4 ЗРАСРБ от 2013 г.<sup>7</sup>, се предвиждаше административен контрол от страна на министъра на образованието и науката върху откритите и неприключили процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. В рамките на предоставените му правомощия министърът назначава-

<sup>5</sup> Андрияна Андреева и Дарина Димитрова имат и други съвместни публикации, свързани с темата: 1) статия на тема „Трудовоправните и административноправни аспекти в процедурите за хабилизация на академичния състав в Република България“, приета за печат в бр. 3/2018 г. на сп. „Икономически и социални алтернативи“; 2) доклад на тема „Съдебен контрол върху административните актове по процедури за хабилизация“ от национална кръгла маса „Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината“, проведена на 20.04.2018 г. в ИУ - Варна, под печат.

<sup>6</sup> Обн. ДВ. бр.38 от 21 Май 2010 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.30 от 3 Април 2018 г.

<sup>7</sup> ДВ бр. 68 от 2013 г.

ше проверка и се произнасяше по нея, но становището му имаше само препоръчителен характер.

Правилното анализиране на конкретен вид контрол и мястото, което му е отредено в общата систематика на отделните контролни дейности изисква изясняване в цялост на нормативната рамка, като се отчете йерархията на източниците и заложените в тях принципи.

В тази връзка следва да се има предвид ангажираността на държавата да упражнява контрол върху висшите училища, произтичаща от нормата на чл. 53, ал. 6 от Конституцията. Целта на този текст от основния закон е да се вмени на държавата провеждането на политики в областта на образованието и науката и съответно с това отговорност за координация на процесите на национално, респективно локално ниво. Разпоредбата регламентира участието на държавата в управлението на посочените обществени отношения, като конкретизира, че това следва да се осъществи по пътя на тази конкретна контролна форма. По този начин от страна на държавата веднъж се изисква адекватност в нормативната регламентация на процесите в сферата на образованието и свързаните с него научни изследвания и на второ място да осигури ефективен контрол върху процесите. Систематичното място на конституционната разпоредба на чл. 53, ал. 6 непосредствено след нормата, гарантираща на висшите училища академична автономия (чл. 53, ал. 4) следва да покаже, че законодателят ясно е отчетел факта, че този вид контрол не може по никакъв начин да ограничава автономията. Между тях следва да има симбиоза и взаимодопълване, като само по този начин може да се постигне нужното ниво на качество на образователната и научна дейност при зачитане правата на академичната общност и отделните членове на академичния състав. Както академичната автономия не изключва нормативното регулиране на отношенията в сферата на образованието и науката, така и контролът, който Конституцията налага на държавата да упражнява върху висшите училища, не би трябвало да бъде изключван и ограничаван. Оттук и заключението, че държавата е длъжна да уважава решенията на висшите училища, заложен в правилниците им, но не би трябвало да бъде пасивен наблюдател на евентуални техни нарушения на закона или дори на собствените им правилници.<sup>8</sup>

Новите законодателни промени налагат да се направи анализ на административния контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности и съответно да се изведат неговите специфики по отношение на контролния орган, контролираните субекти, дейности и актове, а също и на средствата за въздействие, които се използват. Този актуален правен анализ ще спомогне, както за правилното тълкуване на нормите, така и за създаването на обща среда за качество на научните изследвания и зачитане правата на лицата, осъществяващи научноизследователска дейност.

Анализирането на спецификите на административния контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности, налага преди това да се определи видът на този контрол. Видовото деление освен чисто доктринален характер и с оглед обогатяване на правната теория има и практическо значение с цел правилното съотнасяне на конкретния вид в общата организация на цялостния контрол върху процедурите. Според утвърдена в административноправната доктрина класификация, в зависимост от обхвата на контролната дейност, административният контрол бива общ (обхваща цялата дейност на контролирания) и спе-

<sup>8</sup> Решение № 11 от 5.10.2010 г. на КС по к. д. № 13/2010 г., докладчик съдия Красен Стойчев, обн. ДВ бр. 81/2010 г.

специализиран (обхваща само отделни направления от дейността на контролираните). Специализираният контрол се основава винаги на изрично нормативно овластяване, при което специален нормативен акт стриктно, подробно и изчерпателно определя: от кого се упражнява контролът; върху кого; върху какви дейности и направления; с какви методи се осъществява контролът; правните средства за въздействие върху контролираните органи и лица (Лазаров, 2009, с. 213-215).

Предвид изложеното, **административният контрол** върху процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности, може да се определи като **специализиран**. Дейността на компетентните контролни органи е изрично регламентирана в ЗРАСРБ, явяващ се както източник на норми относно материално-правни и процесуални въпроси, свързани с посочените процедури, така и уреждащ гаранциите за законосъобразното им провеждане и като цяло контрола за качество на научната дейност, която е предпоставка за академично израстване. В този смисъл в настоящата статия са разгледани спецификите му по отношение на: органът, упражняващ контрол; контролираните субекти, дейности и актове; използваните средства за въздействие.

**Орган, упражняващ административен контрол** върху откритите и неприключили процедури за придобиване на научна степен, както и за заемане на академични длъжности е министърът на образованието и науката и създадена към него Комисия по академична етика. Последните законодателни промени предвиждат Комисията да разглежда сигналите, отправени до министъра относно нарушения при провежданите процедури (чл. 30а, ал. 1 ЗРАСРБ).

Съобразно положението, което заемат контролните органи в системата на организацията и с оглед обема на контролните правомощия, в правната доктрина са разграничени четири вида административен контрол: 1) контрол на Министерския съвет; 2) централистичен ведомствен (вътрешноведомствен, йерархически) контрол; 3) специализиран контрол и 4) контрол в системата на местното самоуправление (Дерменджиев, Костов, & Хрусанов, 2010, с. 260). На база на тази класификация също можем да определим по вид административния контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, като **специализиран контрол**.

Това е контрол относно съответствието на процедурите за академично израстване с изискванията на ЗРАСРБ, правилника за прилагането му и правилниците на висшите училища (научните организации). Касае се за административен контрол, упражняван на специално основание, тъй като министърът на образованието и науката не е горестоящ административен орган на органите за управление на висшите училища. Административният контрол, осъществяван от министъра на образованието и науката, не е новост за българското висше образование и научноизследователската дейност, осъществявана от висшите училища и научни организации, като за неговата приложимост свидетелства и постановена съдебна практика<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Решение № 5813 от 3.05.2018 г. на ВАС по адм. д. № 1642/2018 г., VII о., докладчик съдия Павлина Найденова; Определение № 11970 от 11.11.2015 г. на ВАС по адм. д. № 14870/2014 г., V о., докладчик съдия Мариета Милева; Определение № 15709 от 22.12.2014 г. на ВАС по адм. д. № 15279/2014 г., VII о., докладчик председателят Ваня Анчева; Решение № 9472 от 7.07.2014 г. на ВАС по адм. д. № 1981/2014 г., VII о., докладчик съдия Соня Янкулова; Определение № 3030 от 4.03.2013 г. на ВАС по адм. д. № 588/2013 г., VII о., докладчик съдия Соня Янкулова.

Контролната компетентност на министъра и на Комисията е създадена самостоятелно по силата на закон – ЗРАСРБ. В този случай министърът не осъществява централистичен ведомствен контрол, а упражнява функционална компетентност и „надведомствена власт“ (Балабанова, 2004, с. 58 и сл.). Нов момент в ЗРАСРБ, се явява създаването на национален орган, в лицето на Комисията по академична етика. В публичното пространство вече се обсъждат съставът и функциите на новосъздадения орган за административен контрол, като обществените нагласи са с висока степен на негативизъм.<sup>10</sup> От юридическа гледна точка, действително в текстовете на ЗРАСРБ, регламентиращи конституирането на Комисията, има множество неясноти, неprecизно формулирани норми и противоречия с утвърдени правни принципи, които поставят много въпроси относно практическото прилагане на последните изменения и допълнения на закона.

Първият проблемен момент е по отношение състава и начина на формиране на Комисията. Съгласно чл. 30а, ал. 3 ЗРАСРБ тя се състои от петима членове, един от които е правоспособен юрист, а председателят и трима от членовете ѝ са представители на „четирите научни области“.<sup>11</sup> Тези представители трябва да бъдат предложени от висшите училища (научни организации, неправителствени организации на учените и социални партньори). Към днешна дата в България има 51 висши училища и 13 научни организации, акредитирани от Националната агенция за оценяване и акредитация.<sup>12</sup> В тази връзка може да бъде поставен въпросът при така общо определените изисквания към членовете на този контролен орган как ще бъде регулирано правото на научните и образователни институции да излъчат кандидатури. Спрямо кандидатите се предвижда това да са хабилитирани лица, включени в регистъра по чл. 2а ЗРАСРБ, притежаващи образователна и научна степен „доктор“ с най-малко 10 години стаж по специалността. За сравнение, изискванията към членовете на научните журита за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности са значително по-високи (арг. чл. 4, ал. 3, чл. 9, ал. 1, чл. 29а ЗРАСРБ).

Друг проблемен момент е, че в ЗРАСРБ липсва яснота след като бъдат излъчени тези „представители на четирите научни области“, дали те ще бъдат избирани или назначавани и от кого. Липсата на регламентиран законов ред относно конституирането на състава на Комисията по академична етика е пропуск, който не би могъл да се санира посредством норми от ППЗРАСРБ. По същество това е законодателна делегация, която е недопустима по действащия основен закон. Предположението е, че те ще бъдат назначавани от министъра на образованието и науката, защото той има правото да ги освобождава (чл. 30а, ал. 6 ЗРАСРБ).

Наред с това за Комисията по академична етика не е предвиден определен мандат, т.е. тя е орган без мандат. Това на практика означава, че веднъж формиран, съставът ѝ може да остане непроменен неограничено време или обратно, създава се ситуация на смяна съответстваща на промяна в изпълнителната власт и по-конкретно на органа по назначение. Демократичните принципи изискват да има изборност и

<sup>10</sup> <http://nakratko.bg/category/42/157980/>

<sup>11</sup> Съгласно действащият Класификатор на областите на висше образование и професионалните направления (ПМС № 125 от 24 юни 2002 г. за утвърждаване на Класификатор на областите на висше образование и професионалните направления – обн. ДВ. бр.64 от 2 юли 2002 г., посл. изм. ДВ. бр.94 от 25 ноември 2005 г.), са определени девет научни области. Съгласно § 42 от ПЗР към ЗИД на ЗРАСРБ, в срок до два месеца от влизането в сила на последните изменения и допълнения, Министерският съвет изменя и допълва Класификатора на областите на висше образование и професионалните направления.

<sup>12</sup> <https://neaa.government.bg/>

мандатност при формиране на органите за управление на висшите училища. Възниква въпросът – защо тези принципи не се прилагат по отношение на орган, който ще осъществява засилен административен контрол върху дейността на висшите училища и конкретно върху процедурите за академично израстване. Това представлява грубо погазване на принципа за академична автономия, най-вече на двете ѝ основни форми – академични свободи и академично самоуправление (Димитрова, *Форми и граници на академичната автономия*, 2017).

В тази връзка на следващо място се поставя въпросът за инициативата за упражняване на контрола върху процедурите за академично израстване. Съгласно чл. 30 ЗРАСРБ контролът върху процедурите за придобиване на научна степен и за заемане на академични длъжности се осъществява чрез проверки по собствена инициатива на контролните органи или по сигнал на заинтересовано лице. В § 1, т. 21 от ДР на ЗИД (нова – ДВ, бр. 30 от 2018 г., в сила от 04.05.2018 г.) е посочена легалната дефиниция, съгласно която „заинтересовано лице” е всяко лице, което е придобило научна степен в съответното професионално направление или е хабилитирано лице по т. 18.

Така широко определено, понятието „заинтересовано лице”, включва хабилитираните лица от всички научни области. В този смисъл е и предложението **de lege ferenda** да се прецизира нормата на § 1, т. 21 от ДР на ЗРАСРБ, за да не се допуска разширително тълкуване на текста ѝ. Нелогично е хабилитираните лица от една научна област да подават сигнали за „наличие на плагиатство” или „недостоверност на представените научни данни“ на учени от други научни области. Аргументите за това са свързани с експертност на заинтересованото лице в сферата на собствените му научни интереси и съответно компетентността му в нея, позволяваща му да извърши правилна преценка на фактите.

Твърде общо са определени и правомощията на Комисията по академична етика – да разглежда сигналите, отправени до министъра относно нарушения при провеждани процедури за присъждането на научни степени или заемането на академични длъжности, както и относно сигнали за наличие на плагиатство, недостоверност на представените научни данни, конфликт на интереси при формиране съставите на научните журита (чл. 30а, ал. 1 ЗРАСРБ). Това дава възможност за разширително тълкуване относно обема на правомощията на Комисията и за намесата ѝ във въпроси попадащи в компетентността на други държавни органи.

Не е законодателно уреден и въпросът за начинът на вземане на решения от този нов орган. Да се надяваме, че редът на дейност на Комисията по академична етика ще бъде конкретизиран с правилника за дейността ѝ, който чл. 30а, ал. 2 ЗРАСРБ предвижда да бъде издаден от министъра на образованието и науката.

Що се отнася до **контролираните субекти**, това са висшите училища (научни организации) в качеството им на научно-образователни институции, провеждащи обучение на докторанти и съответно процедури за придобиване на научни степени, както и за заемане на академични длъжности (арг. чл.31, ал. 1 ЗРАСРБ). Тъй като висшите училища са юридически лица (чл. 6, ал. 1. ЗВО), те извършват всички правни действия и влизат в правоотношения с трети лица чрез своите органи за управление. На практика, контролът е върху дейността и актовете на органите за управление на висшето учебно заведение. В процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности контролът се простира не само върху актовете на ректора, като един от органите за управление по чл. 24, ал. 1 ЗВО, а също и върху актовете на факултетния (научния) съвет (арг. чл. 32 ЗРАСРБ). Можем да направим извод, че контролираните субекти се явяват такива предвид факта, че издаваните от тях актове засягат права и законни интереси на обучавани лица за придобиване на

образователна и научна степен „доктор“ и лица, участващи в процедури за заемане на академични длъжности.

**Обект на контрол** са дейности и действия, представляващи: 1) нарушения при провежданите процедури; 2) конфликт на интереси при формиране съставите на научните журита; 3) наличие на плагиатство в дисертационните трудове и представените за оценяване публикации; 4) недостоверност на представените научни данни (чл. 30, ал. 2 ЗРАСРБ). При проверката се проверява цялата процедура, независимо от посоченото в сигнала (чл. 30, ал. 12 ЗРАСРБ).

**Контролираните дейности** са изчерпателно изброени, тъй като административният контрол на специално основание не може да е всеобхватен, както централистичния ведомствен контрол. Специализираният контрол, предвид спецификите, му може да засяга само фрагменти от дейността на контролираните субекти. При него обикновено се контролира законосъобразността на извършваната дейност, а не и нейната правилност (Дерменджиев, Костов, & Хрусанов, 2010, с. 262-269).

Въпреки, че са изчерпателно изброени контролираните дейности, обхващат им излиза извън установените принципи относно специализирания административен контрол, а именно да е само за законосъобразност и само върху отделни фрагменти от дейността на контролираните субекти. Така както е уреден в чл. 30, ал. 2, т. 3 и т. 4 ЗРАСРБ, контролът на практика обхваща и качеството на научните изследвания, което може да бъде предмет единствено на научна преценка. Становищата и рецензиите на научното жури се изготвят съобразно професионалния опит и квалификация в определено научно направление на всеки един от членовете на журито. В този смисъл те са оценка за научните публикации на кандидатите за съответните научни степени или академични длъжности. Следователно, компетентността за оценка на представените публикации или недостоверност на представените научни данни, принадлежи изцяло на членовете на научното жури, а не на преценка на административни органи, които упражняват контрол за законосъобразност върху процедурите по академично израстване. Контролът за качеството на научните публикации от страна на административни органи нарушава и принципа за свобода на научното творчество. Оценяването на научни трудове не може да бъде предмет на административен контрол.

**Актовете, обект на административен контрол** по реда на чл. 32 ЗРАСРБ, са заповедите на ректора на висшето училище (ръководителя на научната организация) за заемане на академични длъжности и актовете за присъждане на научни степени. Тези актове могат да се оспорят по административен ред пред министъра на образованието и науката за нарушенията по чл. 30, ал. 2, т. 1 - 4 ЗРАСРБ.<sup>13</sup> До измененията и допълненията на ЗРАСРБ от 30 от 3 април 2018 г., актове на органите на висшето училище (научна организация) във връзка с придобиването на научна степен или за заемането на академични длъжности можеха да се обжалват само пред съда по реда на АПК.<sup>14</sup> Сега наред със съдебно-административното обжалване на посочените

<sup>13</sup> 1. нарушения при провежданите процедури; 2. конфликт на интереси при формирането на съставите на научните журита по реда на този закон; 3. наличие на плагиатство в дисертационните трудове и представените за оценяване публикации; 4. недостоверност на представените научни данни.

<sup>14</sup> Чл. 32, ал. 1 ЗРАСРБ (в редакцията от ДВ. бр.101 от 28 Декември 2010 г.): Всички актове на органите на висшето училище или на научната организация във връзка с придобиването на научна степен или за заемането на академичните длъжности по този закон могат да се обжалват пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

актове (чл. 32, ал. 8 ЗРАСРБ) се предвижда и тяхното оспорване по административен ред пред министъра на образованието и науката.

Това е пряка намеса на министъра в процедурите за придобиване на научна степен или за заемане на академични длъжности, които се провеждат от висшите училища и научните организации. Може да се направи извод за нарушаване на принципа за академична автономия, уреден в чл. 19, ал. 1 ЗВО.<sup>15</sup> В академичната автономия се включват три форми – академична свобода, академично самоуправление и неприкосновеност на висшето училище. Една от най-важните дейности, влизащи в академичната свобода (чл. 20 ЗВО) е именно свободата на провеждане на научни изследвания. Преобладаващата част от научните изследвания в България се осъществява във висшите училища (Димитрова, Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия, 2016). Академичната автономия се нарушава, защото при този контрол за осигуряване качеството на научните изследвания се използват **средства за въздействие**, представляващи пряка административна намеса на министъра на образованието и науката в процедурите за академично израстване, провеждани от висшите училища (научните организации). Посредством специализираният административен контрол Народното събрание прехвърля отговорността за развитието на академичния състав в България върху изпълнителната власт, като едновременно демонстрира неразбиране за съдържанието и изискванията на принципа за академична автономия.

Важна характеристика на специализирания административен контрол е, че средствата за въздействие, използвани при него, се различават по сила от тези, прилагани при централистичния ведомствен контрол. Специализираните контролни органи не могат да оказват влияние върху персоналния състав в контролираните организации, а могат само да въздействат върху тяхната работа чрез допустими средства (Дерменджиев, Костов, & Хрусанов, 2010, с. 266). Средствата за въздействие при административния контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, предвидени по ЗРАСРБ са:

- спиране защитата на дисертацията, съответно конкурса или избора на главен асистент, доцент и професор (чл. 31, ал. 2 ЗРАСРБ);
- прекратяване на процедура за придобиване на научна степен или за заемане на академична длъжност (чл. 31, ал. 7 ЗРАСРБ);
- предложение за отнемане на програмната акредитация на съответните докторски програми на висшето училище или научната организация (чл. 31, ал. 8 ЗРАСРБ);
- отмяна на оспорения акт за заемане на академична длъжност или за присъждане на научна степен, като той се изпрати за разглеждане в нова процедура от друг състав на научното жури (чл. 32, ал. 6 и ал. 7 ЗРАСРБ).

Очевидно е, че административният контрол за осигуряване качество на научните изследвания предвижда средства за въздействие върху процедурите за академично израстване, които противоречат на прогласените принципи за децентрализация на тези процедури и свободен избор на научно развитие (чл. 1, ал. 2, т. 1 и т. 2 ЗРАСРБ). Присъединяваме се към изказани в академичните среди становища, че новосъздаденият принцип за контрол на качеството на научните изследвания нарушава от една страна принципа за академична автономия, а от друга – принципа за свобода на научното творчество.

<sup>15</sup> Чл. 19, ал. 1 ЗВО: Висшите училища се ползват с академична автономия. В нея намира израз интелектуалната свобода на академичната общност и творческата природа на образователния, изследователския и художествено-творческия процес като върховни ценности.

### Заклучение

След извършения актуален нормативен анализ на основни текстове от ЗРАСРБ, касаещи административния контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в България могат да бъдат направени някои изводи, отправени критики и препоръки.

На първо място, виден е стремежът на законодателя посредством въведените изменения и допълнения в ЗРАСРБ да се създадат комплексни условия за гарантиране качеството на научните изследвания. С оглед на това са разработени единни национални изисквания към кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Тези материалноправни норми целят обвързаност на научните постижения с академичното израстване не само на микро ниво в съответното висше училище или научна организация, но хармонизиране на национално ниво и съпоставимост на научните резултати с постижения в съответната област на международно ниво. С оглед на това българският законодател е отчел, както добри международни практики, така и негативни тенденции и процеси от натрупаният опит в България и редица други европейски страни. В конкретика обаче законодателната корекция, обвързана с контрола, предвиден в нормите на закона, създава основателни опасения за заложеното вътрешно противоречие в нормативния акт. Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, т. 3 ЗРАСРБ въвежда принцип за контрол на качеството на научните изследвания. Този нов за българската наука принцип влиза в пряко противоречие с традиционния принцип за свобода на научното творчество. Недопустимо е посредством механизмите на контрол да се извършва намеса в експертната дейност на научните журита.

На второ място може да се изведе взаимозависимост между постигане целите на закона, а именно да се осигурят условия за обективно, безпристрастно и законосъобразно прилагане на единни национални изисквания към кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности и контрола върху процедурите. На тази плоскост административният контрол е заложен нормативно, като контрол осъществяван на всички етапи от хода на процедурите и от множество органи и лица. Това видово разнообразие е типичен белег на административния контрол, но с новите изменения се отчита нарастващата му роля за обезпечаване на законосъобразното протичане на процедурите и като гарант за предотвратяване на нарушения в техния ход. Този контрол обаче е преекспониран и разширен до граници, при които могат да възникнат основателни опасения за това, че посредством него държавата отново прави опит да се възвърне в определена степен централизираният модел, което е противоречие на закрепения в чл. 1, ал. 2, т. 1 ЗРАСРБ принцип на децентрализация на процедурите за академично израстване.

На трето място може да се отбележи направеният опит за регламентиране на административния контрол в съчетание с основния принцип от дейността на висшите училища и научни организации, а именно академичната автономия. В тази връзка не може да не бъде отправена критика към законодателя, т.к. в настоящият си вид специализираният административен контрол, поверен в компетентност на министъра на образованието, надхвърля разумните граници и може да се отчете като намеса в автономната дейност на висшите училища.

Философията на прилагане на новия разширен административен контрол и въведения принцип на контрол на качеството надхвърля добрата идея за хармонизация на национално и международно ниво на научната продукция на българските учени. Напротив като част от общата нова концепция за развитието на науката и качеството на научните изследвания той противоречи на изконни принципи като „свобода на научното творчество“, „академичната автономия“, както и на принципа за „децентрализация на процедурите“ по ЗРАСРБ.

**Библиография:**

1. Андреева, А., & Димитрова, Д. (2017). Контрол за спазване на реда при провеждане на обществени поръчки в Р България. *Известия на Съюза на учените – Варна. Серия Хуманитарни науки (1)*, 14-19.
2. Андреева, А., & Игнатова, И. (2013). Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) – действие и проблематика. *Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“ (1)*, стр. 43-46.
3. Андреева, А., & Игнатова, И. (2018). Необходимост от усъвършенстване на нормативната уредба свързана с академичния състав в Република България. *Научни трудове на Съюза на учените - Пловдив. Серия Б. Естествени и хуманитарни науки (том 18)*, стр. 316 - 319.
4. Андреева, А., Йолова, Г., & Димитрова, Д. (2004). *Основи на публичната администрация*. Варна: Наука и икономика, ИУ-Варна, с. 140-156.
5. Балабанова, Х. (2004). *Административен контрол. Контролна компетентност на изпълнителната власт*. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър”.
6. Дерменджиев, И., Костов, Д., & Хрусанов, Д. (2010). *Административно право на Република България. Обща част*. София: Сиби.
7. Димитрова, Д. (2009). Правен статут на областния управител. *Годишник на ИУ-Варна (том 80)*, стр. 285-318.
8. Димитрова, Д. (2016). Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия. *Известия на Съюза на учените – Варна. Серия Хуманитарни науки (1)*, 63-69.
9. Димитрова, Д. (2017). Форми и граници на академичната автономия. *VIII международна научна конференция: Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017). 1*, стр. 407-417. Варна: Наука и икономика.
10. Костов, Д., & Хрусанов, Д. (2011). *Административен процес на Република България*. София: Сиби.
11. Лазаров, К. (2009). *Административно право*. София: Феня.
12. Матеева, Ж., & Димитрова, Д. (2016). Административнонаказателната отговорност по новия Закон за обществените поръчки. *От Правната наука и бизнесът - заедно за устойчиво развитие на икономиката* (стр. 215-228). Варна: Наука и икономика, ИУ – Варна.