

Правни аспекти на управлението на научните изследвания в Република България

Николай Павлов

Проблемът за правната уредба на управлението на научните изследвания има важно практическо значение с оглед регулиране на обществените отношения, свързани с научната дейност. Този проблем се намира в полето на Административното право и по-конкретно в специалния подотрасъл на Научно-административното право. От етимологическа гледна точка понятията „право” и „управление” имат общ корен, което ясно показва тясната взаимна връзка между тях. Взаимовръзката „право – управление” задава рамката на изследване в статията. Основните цели са анализ на правните аспекти на управлението на научните изследвания в Република България и формулиране на препоръки за усъвършенстване на националното научно законодателство.

С оглед изясняване предмета на изследване е необходимо да се направят две терминологични уточнения. На първо място, необходимо е да се изясни правната същност на термина „управление”. От правна гледна точка управлението е законоустановена административна дейност, която се осъществява от компетентен орган на държавната власт. В съответствие с Конституцията цялата власт на управляващия орган произтича от народа. В този смисъл всяка управленска дейност трябва да способства за осъществяването на народния суверенитет като висш конституционен принцип.

На второ място, необходимо е ясно да се разкрие правната същност на термина „научно изследване”, който все още няма адекватна легална дефиниция в българското законодателство. В Закона за насърчаване на научните изследвания¹ (ЗНИИ) има само неумел опит за дефиниране на термина. Съгласно чл.2, ал.2 от ЗНИИ, научноизследователската дейност обхваща фундаменталните и приложните изследвания, както и разпространението на научните резултати. Това е по-скоро опит за класификация, а не легална дефиниция.

В настоящата статия се приема, че научното изследване представлява *процес на систематично и задълбочено проучване върху определен предмет, при което се използва специализирана научна експертиза и се създават нови знания.*

Предлаганата дефиниция съдържа три основни елемента:

- процесът на научни изследвания, разглеждан като особено научно производство
- специализираната научна експертиза, чиите субекти са лица със специално качество – лица с научни степени, лица заемащи академични длъжности или изследователи

- новите знания като основен научен продукт. По правило научният продукт е обект на интелектуална собственост, която се защитава с патент или с авторско право.

Тези три елемента в своята съвкупност позволяват научните изследвания да бъдат разграничени от други повече или по-малко сходни социални явления.

Роля и място на научните организации в системата от държавни органи на Република България

Първият фундаментален въпрос, свързан с правните аспекти на управлението на научните изследвания, е да се изясни какви са конституционните основи на научноизследователската дейност в Република България. Като върховен закон Конституцията определя ролята и мястото на науката и на научните организации в системата от държавни органи на Република България. Държавното управление на науката до голяма степен е функция на съществуващите конституционно-правни норми.

Анализът на Конституцията² на Република България показва, че само две конституционни разпоредби се отнасят за науката и научната дейност. Според чл.23 от Конституцията, държавата създава условия за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата и ги подпомага. Това е нищо неозначаваща декларация, която абстрактно обявява, че държавата ще създава условия за свободното развитие на науката. В Конституцията не се дефинира как, чрез какви средства, коя институция ще осъществява тази държавна дейност.

Втората относима разпоредба се съдържа в чл.54, ал.2 от Конституцията, според който свободата на художественото, научното и техническото творчество се признава и гарантира от закона. Свободата на научното творчество спада към т.нар. културни или творчески права на гражданите.³ Правото на научни изследвания е конституционно гарантирано право. За неговото упражняване не е нужна нито обща, нито специална правоспособност, нито пък разрешение от държавен орган. Всяко физическо лице, включително малолетният, поставеният под запрещение или невменяемо лице има конституционното право да осъществява научна дейност.

Анализът на двете релевантни конституционни норми показва, че в Конституцията научните изследвания се разглеждат по-скоро като неотменимо човешко право, а не като държавна функция. Твърде показателно е, че научните институции не са включени в нито една от трите власти (законодателна, изпълнителна и съдебна) и не присъстват в конституционно установената система от държавни органи. С други думи по българската Конституция научните институции не са субект на държавна власт.

В една от малкото български научни монографии по въпроса за държавната власт, научната власт изобщо не присъства сред множеството различни форми на

държавната власт.⁴ От гледна точка на българския конституционализъм научната власт не е държавна власт. Научната власт може да се разглежда единствено като проява на т.нар. препоръчителна власт.⁵ Примери за препоръчителна власт са органи със смесено (държавно и обществено) представителство от рода на различни видове консултативни съвети. Когато тези органи получат юридическо признание, те стават форма на държавна препоръчителна власт. Препоръчителната власт следва да се разграничава от решаващата власт, която е типичната форма на държавната власт.

Научните организации не са сред конституционно установените държавни органи в Република България. Същевременно научните институции в България не са се обособили като самостоятелна, „неутрална” власт извън трите власти. В резултат от историческото развитие научните институции в България фактически са придобили статут на своеобразен „придатък” на изпълнителната власт. Така например Българска академия на науките и държавните висши училища имат статут на второстепенен разпоредител с бюджетни средства към Министерството на образованието и науката (МОН). МОН е непосредствено по-горестоящият административен орган както за БАН, така и за държавните висши училища. Към редица министерства (напр. Министерство на отбраната и МВР) функционират ведомствени научни институти. Така научноизследователският сектор до голяма степен функционира като „придатък” на изпълнителната власт и научната дейност често е примесена с административна дейност, характерна за органите на изпълнителната власт.

Показателни за мястото на научните организации е утвърдената фразеология за „научно обслужване” на държавата. Този израз ясно демонстрира принизената роля на науката спрямо политическата власт в България. Това фактическо положение не е научно-обосновано, но все още не е оспорено с убедителни научни аргументи.

Друга важна особеност на действащата конституционната уредба в Република България е, че Конституцията не предвижда изрично вътрешната и външната политика да се осъществяват с научна поддръжка и научно осигуряване. Съгласно чл.105, ал.1 от Конституцията, Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. Министерският съвет няма задължение да осъществява научно-обоснована политика. Тази особеност извежда на преден план по-общият политико-философски въпрос за взаимовръзката между наука и политика в държавната организация на Република България. Този въпрос няма да бъде разглеждан детайлно, тъй като не е предмет на статията. Все пак може да бъде формулирано решение за укрепване на конституционните основи на науката като цяло и засилване на нейната роля в осъществяването на вътрешната и външната политика на страната. За постигането на тази цел би било целесъобразно при бъдещи изменения и допълнения на Конституцията разпоредбата на чл.105 да бъде допълнена с нова алинея (ал.5). Текстът на новата алинея може да гласи:

Чл.105, ал.5 (нова) При осъществяването на вътрешната и външната политика на страната Министерският съвет използва научна експертиза. Дейността на научните

организации по осигуряване на научна поддръжка на вътрешната и външната политика на страната се урежда със закон.

Това допълнение на Конституцията ще постави върху много по-солидни основи участието на научния сектор в упражняването на държавната власт и ще позволи много по-ефективно държавно управление на научните изследвания. Овластяването на науката чрез допълнение на Конституцията е единственото юридически издържано средство за повишаване статуса на българската научна общност и за вземането на научно-обосновани политически решения.

Правни възможности за усъвършенстване управлението на научните изследвания

Действащото научно законодателство в Република България включва няколко основни нормативни акта:

- Закон за насърчаване на научните изследвания (ЗНИИ)
- Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ)
- Закон за БАН
- Закон за висшето образование

Тези закони, заедно с някои подзаконовни актове оформят един самостоятелен подотрасъл на Специалната част на Административното право, който може да бъде наречен Научно-административно право. В ЗНИИ има опит да се дефинира система за управление на науката в България, включваща Министерския съвет, министъра на образованието и науката и Национален съвет за наука и иновации. Много по-съществена част от закона всъщност се отнася за дейността и правилата на Фонд „Научни изследвания”. Както се отбелязва в един анализ, наложително е правилникът на Фонд „Научни изследвания” да бъде изваден от ЗНИИ и законът да бъде изпълнен със съдържание – обща рамка за насърчаване на научните изследвания, структури и дейности.⁶

Другият важен „научен” закон - Законът за развитието на академичния състав⁷ урежда процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, а не процеса на научни изследвания. На практика ЗРАС регламентира процедури по издаване на особен вид административни актове. Съгласно чл.32, ал.1 от ЗРАС, всички актове на органите на висшите училища или на научната организация във връзка с придобиването на научна степен или за заемането на академични длъжности по този закон могат да се обжалват пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Разпоредбите на ЗРАС най-ясно демонстрират тясното преплитане на научната с административната дейност в България.

Действащото научно законодателство отразява формалния подход спрямо управлението на научните изследвания в Република България. При този подход формално се декларира, че научните изследвания са национален приоритет (чл.2 от

Закона за насърчаване на научните изследвания). Формално съществува орган за провеждане на национална политика в областта на научните изследвания – министърът на образованието и науката. Формално функционира Национален съвет за наука и иновации и формално е приет официален стратегически документ – Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020.⁸ При господството на формалния подход не се създават условия за реално осъществяване на научни изследвания. Преобладаващата част от научната дейност се свежда до провеждане на административни процедури за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности. Опитите за направляване на научни изследвания чрез механизмите на Фонд „Научни изследвания“ като цяло не са резултатни и често генерират публични скандали. Очевидно е, че липсата на политическа воля и нежеланието за осъществяване на реформи в научния сектор все повече отслабват научноизследователските способности на българските научни организации.

Едно от перспективните организационни решения на съществуващите проблеми е въвеждането на проектно управление и финансиране на научните изследвания чрез специализирана Държавна агенция за научни изследвания, какъвто е традиционният модел в страните-членки на Европейския съюз. Показателно е, че една от основните препоръки в специализирания доклад на Европейската комисия за състоянието на българската научна и иновационна система от 2015 г. е да бъде изградена независима Национална агенция за научни изследвания.⁹ От особено значение е прецизно да се формулират правните основи на този принципно нов модел на управление.

Управлението на научните изследвания в Република България следва да се осъществява от легитимен централен орган за управление, който е носител на държавна власт. От правно-организационна гледна точка най-удачно е органът за управление да се формира като централен орган на изпълнителната власт. Съгласно чл.19 от Закона за администрацията, централните органи на изпълнителната власт са: Министерският съвет, министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите, председателите на държавните агенции, държавните комисии и изпълнителните директори на изпълнителните агенции. От изброените органи най-подходящият орган за управление на научните изследвания на национално ниво е председател на държавна агенция. Съгласно чл.47, ал.1 от Закона за администрацията, Държавната агенция е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство. Държавната агенция е юридическо лице на бюджетна издръжка. Тя се ръководи и представлява от председател, който се определя с решение на Министерския съвет. Понастоящем в България има осем Държавни агенции, някои от които са създадени със закон, а други – с постановление на Министерския съвет. Този вид държавен орган е утвърден в България, за него има добре разработена, успешно апробирана правна уредба и натрупан значителен административен опит.

Подходящо наименование на централния орган за управление е Държавна агенция за научни изследвания (ДАНИ). Дейността, правомощията и структурата на агенцията могат да се регламентират в Закон за Държавната агенция за научни

изследвания, който ще се явява специален закон спрямо Закона за насърчаване на научните изследвания. В закона следва да се предвиди точна дефиниция на понятието „научни изследвания“, както и процедурите за възлагане на научноизследователски проекти.

Най-важните правомощия на агенцията следва да бъдат проектно управление, научно планиране и научна дипломация във всички научни направления. В областта на научното планиране агенцията следва да координира разработването и изпълнението на Годишна национална програма за научни изследвания. В областта на научната дипломация агенцията следва да организира участието на Република България в компетентните органи на ЕС и НАТО за научни изследвания и технологии.

Държавната агенция за научни изследвания следва да функционира в условията на обвързана компетентност. Законът следва да предписва точно поведението, което председателят на агенцията като орган на изпълнителната власт трябва да следва. При обвързана компетентност правната норма конкретно и императивно предписва какво решение да вземе органът, в какъв срок да го вземе и по какъв начин да го изрази.¹⁰ Тя не дава възможност на изпълнителния орган да преценява дали, кога и как да издаде административен акт. Всяка възможност за оперативна самостоятелност на председателя на ДАНИ трябва да бъде ограничена, тъй като открива възможност за злоупотреби и корупция. Дейността на органа в условията на обвързана компетентност подлежи на съдебен контрол за законност. Това е особено важно, тъй като най-авторитетният способ за обезпечаване на законността в държавното управление е съдебният контрол, установен в Конституцията на Република България. Съгласно чл.120 от Конституцията, съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. В предлагания модел съдебният контрол за законност е особено важен с оглед правомощието на председателя на ДАНИ да отпуска финансови средства за научни изследвания. Тези финансови актове (заповеди), както и отказът да се издаде такъв акт следва да могат да се обжалват от заинтересованите лица по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Създаването на независима и деполитизирана Държавна агенция за научни изследвания към Министерския съвет е обусловено от няколко фактора. На първо място, липсата на централен орган за управление на научните изследвания като цяло е системен проблем на държавното управление, който води до деградация на националните научни способности във всички научни направления. Опитът да се въведе проектно управление чрез механизмите на Фонд „Научни изследвания“ към Министерство на образованието и науката (МОН) претърпяха пълен неуспех. През последните години Фондът е постоянен източник на скандали и обект на прокурорски проверки. В този смисъл липсата на политическа воля и на административен капацитет в МОН да осъществява ефективно проектно управление на научните изследвания поставя неотложно въпроса за създаването на независим централен орган на управление към Министерския съвет.

Формирането на независима и деполитизирана Държавна агенция за научни изследвания може да се разглежда като първа стъпка към постигането на един по-независим статут на научните институции в Република България. Понастоящем публичноправните научни организации в страната ни се намират в подчинено положение спрямо политическата власт, която разполага с мощния механизъм на бюджетната субсидия, за да контролира науката. Ето защо от особено значение е бъдещата Държавна агенция за научни изследвания да се изгражда като независим орган на държавна власт, контролиран от научната общност, а не от политическата класа. Това ще позволи в перспектива научните институции в България да се превърнат в ядро за структуриране на неутрална „научна власт“ като самостоятелна държавна власт по подобие на съдебната власт. В този контекст въпросът за правните аспекти на управлението на научните изследвания придобива по-дълбок конституционно-правен смисъл. По-нататъшни изследвания в тази посока могат да бъдат насочени към формулирането на модерен модел на държавно управление, при който науката не е подчинена, а е равнопоставена на политиката.

¹ Закон за насърчаване на научните изследвания (обн. ДВ. бр.92 от 17.10 2003г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.107 от 24 декември 2014г.)

² Конституция на Република България (обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 декември 2015г.)

³ Стойчев, Стефан, Конституционно право на Република България, София: ИК СИЕЛА, 2000; с.269

⁴ Виж: Стоилов, Янаки, Държавната власт. Правно-политически разграничения и съотношения, София: Издателство „Сиби“, 2001

⁵ Стоилов, *Цит.съч.*, с.175-185

⁶ Науката в България в началото на XXI век. Анализ на БАН, София: Академично издателство „Проф.Марин Дринов“, 2009 г.; с.11

⁷ Закон за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ бр.38 от 21.05.2010 г., посл. изм. ДВ бр.68 от 02.08.2013г.)

⁸ Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020 (обн. ДВ бр. 62 от 12.08.2011 г.)

⁹ Peer-review of the Bulgarian Research and Innovation System, European Commission DG Research and Innovation, September 2015, p.91

¹⁰ Дерменджиев, И.; Д. Костов и Д. Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част, София: СИБИ, 2001; с.31-32