

Проект

ДО

**МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Д О К Л А Д

ОТ

ЕКАТЕРИНА ЗАХАРИЕВА - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ОТНОСНО: *Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността "Право" и професионална квалификация "юрист"*

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР - ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация внасям за разглеждане проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността "Право" и професионална квалификация "юрист"

Като част от усилията по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, в началото на април 2015 година със заповед на Министъра на правосъдието беше сформирана работна група, която да извърши оценка на актуалното състояние на юридическото образование и да предложи евентуални изменения в Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“. В състава на работната група, ръководена от заместник-министър на правосъдието, бяха включени експерти от

администрацията на Министерството на правосъдието, на Министерство на образованието и науката, както и външни експерти – университетски преподаватели в различни области на правото, съдии от Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и директорът на Националния институт на правосъдието.

Работната група организира събирането и анализа на широк кръг мнения от професионалната общност, работодателите на юридически кадри, наскоро дипломирани юристи и академичния състав в специалност „Право“, за да открие съществуващите слабости в модела на юридическо образование, както и да очертае необходимите и възможни промени в него. С оглед реализирането на възложените на групата задачи, бяха приложени няколко основни форми на работа. Организирано беше мащабно социологическо проучване сред професионалната общност на юристите, което да обхване главните съставни части на юридическата професия. Проучването беше изготвено от екип социолози от катедрата по социология на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. В проучването участваха близо 500 респонденти, отразяващи основните подгрупи на юридическата професия.

Реализирано беше и допитване до широк кръг заинтересовани субекти, които са свързани с осъществяването на обучението в специалност „Право“ или имат, поради своята работа, непосредствен поглед върху юристите, които завършват българските висши училища през последните години. Наред със становищата на отделните юридически факултети, беше потърсено и мнението на съсловните организации на магистратите, на Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Върховната касационна прокуратура, както и на широк кръг неправителствени организации, чиято дейност е свързана с правото. Отражено беше и мнението на обучаващите младши магистрати в Националния институт на правосъдието. Формирани бяха фокус групи с наскоро завършили юристи. Потърсена беше институционална помощ от няколко други държави членки на ЕС – Франция, Германия, Нидерландия и Белгия, които имат референтни модели на юридическо образование и привличат значителен брой чуждестранни студенти. За целите на анализа на актуалното състояние на юридическото образование бяха взети предвид и сравнителни анализи за моделите на юридическо образование в Испания, Хърватска и Норвегия.

Въз основа на приложените форми на проучване и консултиране и след серия от обсъждания, работната група се обедини около определен кръг заключения относно актуалното състояние на юридическото образование и около редица предложения за промени в него. В периода октомври-декември 2015 година бяха осъществени серия от обществени обсъждания и консултации относно разработените предложения за изменения в уредбата на специалността „Право“ и професионалната квалификация „юрист“. В хода на обсъжданията и консултациите бяха представени широк кръг становища на юридическите факултети, различни представители на академичната общност, институциите на съдебната система, съсловните организации на магистратите, неправителствени организации, специализирани в материята на правото и правосъдието, студентски организации, асоциации, отделни експерти и заинтересовани граждани.

В периода март-юли 2016 година беше предприета и втора фаза на консултации с представители на юридическите факултети, институциите на съдебната власт, съсловните организации на магистратите, с оглед оформянето на окончателно предложение за нова уредба на единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността “Право” и професионалната квалификация “юрист” от страна на министъра на правосъдието.

В резултат на очертаната последователност от стъпки, Министерството на правосъдието формира определен набор основни констатации за актуалното състояние на юридическото образование и предлага приемането на няколко основни мерки за преодоляване на очертаващите се дефицити в него:

1. Констатира се, че действащият модел на юридическо образование в България е установен няколко години след началото на демократичните промени през 1989 г. с приемането на Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионалната квалификация „юрист“ през 1996 г. Той възпроизвежда в значителна степен съществувалия преди това модел на обучение през годините на комунистическия режим, като разбира се в него са внесени някои нови елементи, насочени към това да отговорят на новите реалности в българското общество. През следващите близо две десетилетия в Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионалната квалификация „юрист“ са внасяни неколkokратно промени по отделни въпроси, без да се измени съществено общият модел на юридическо образование, който тя задава.

2. През последните години общият брой на приеманите ежегодно във всички юридически факултети студенти е приблизително 2000. Общият брой на обучаваните към 2016 година съответно възлиза на близо 10000. Според трайната тенденция специалност „Право“ завършват около 95% от приетите в първи курс студенти. В тази връзка следва да се подчертае, че много от интервюираните и консултирани за целите на оценката на актуалното състояние на юридическото образование субекти изразяват мнение, че броят на обучаваните в специалност „Право“ е прекомерен и надхвърля значително нуждите на правоприлагането и правораздаването в България. Наблюдава се и съществено различие между общото равнище на подготовка на студентите, които следват редовна форма на обучение, и съответно студентите в задочна форма на обучение.

3. Към настоящия момент в България функционират девет юридически факултета, три в столицата и шест в различни областни градове в страната. Шест от факултетите са в държавни висши училища, три в частни. Наблюдава се припокриване на хабилитирания преподавателски състав в редица от университетите. В рамките на проведените форми на проучване и консултиране ясно се очертава мнението, че броят на факултетите, осъществяващи обучение по специалността „Право“, е прекомерен за нуждите на професията.

4. Според Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионалната квалификация „юрист“ юридическото образование в България се осъществява в единна магистърска програма, организирана в десет семестъра, с не по-малко от 3500 часа учебен хорариум. Обучението се извършва по програма, която включва задължителни, избираеми и факултативни дисциплини. Наредбата установява 19 задължителни дисциплини със съответен минимален хорариум, както и седем задължителни избираеми дисциплини, като висшите училища имат правото да определят други избираеми и факултативни дисциплини.

Централно място и тежест в програмите на всички юридически факултети заемат задължителните дисциплини, определени в Наредбата. По редица от тях отделните факултети са определили по-голям хорариум от минимално установения. Във всички юридически факултети са въведени различни избираеми дисциплини, като студентите са задължени да записват определен минимум от тях. В практиката обаче избираемите

дисциплини не се характеризират с такава тежест и значимост, каквато имат задължителните. Немалко преподаватели не подхождат по избираемите дисциплини със същата степен на вискателност, която има по задължителните дисциплини. Основната причина за това следва да се търси в зависимостта на броя на студентите, които избират съответната дисциплина, от критериите и вискателността на преподавателя и най-вече от тежестта на изпита по съответната дисциплина. Наблюдава се ясна тенденция на насочването на студентите към по-леките дисциплини, по които могат да имат по-високи оценки.

5. Според проведеното представително социологическо проучване сред всички категории на юридическата професия се наблюдава дефицит на подготовка и познания в следните материи:

- правото на ЕС;
- нормативната уредба за използване на структурните фондове на ЕС;
- правната уредба на защита на околната среда;
- защита на конкуренцията;
- методите на юридическата техника и приложението им спрямо конкретни нормотворчески задачи;
- уредбата на обществените поръчки;
- защитата на потребителите;
- право на интелектуалната собственост;
- защитата на правата на човека.

6. На следващо място следва да се подчертае, че според широк кръг от становища, представени в рамките на проведените форми на консултиране, сериозна слабост на действащата обща рамка на юридическото образование у нас е ограниченото обучение по дисциплината „Право на Европейския съюз“. В действащата редакция на Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионалната квалификация „юрист“ на дисциплината „Право на Европейския съюз“ е отреден минималният възможен хорариум за задължителна дисциплина, при това съответстващ на преценка за значимостта ѝ в рамките на общата конфигурация на единната програмна рамка към 1996 година, когато страната ни прави първите стъпки по посока на сближаване с Европейския съюз. Въведеното с измененията на Наредбата през 2005 г. предписание елементи на обучение в различни области на правото на ЕС да бъдат включени в обхвата на обучение по другите задължителни дисциплини на практика не може да осигури компенсирането на очертаня дефицит в обучението по право на ЕС. Това е така, както поради обстоятелството, че правната система на ЕС е самостоятелен правопорядък с богата нормативна уредба, специфични институти, принципи и взаимовръзки между уредбата в различни материи, така и поради липсата на специализирана подготовка и личен афинитет сред голяма част от преподавателите по другите задължителни дисциплини в материите на правото на ЕС.

7. Според голяма част от отговорите на социологическата анкета и според редица от консултираните субекти, към настоящия момент обучението по специалността „Право“ се характеризира с висока степен на общотеоретична насоченост и не формира достатъчно познания и умения за работа в реална среда, за решаване на възникващи в практиката казуси и за пълноценно приложение на правната уредба. Обучението по специалността „Право“ води до висока степен на правен формализъм, ясно изразена склонност към автоматизъм в правоприлагането и ограничаване на способността за критично мислене.

Това положение затруднява силно интегрирането на завършващите юристи в работна среда и съответно влияе неблагоприятно на правоприлагането и особено на включването им в системата на правораздаването.

8. В рамките на проведените консултации беше ясно застъпена позицията, че сред слабостите на действащия модел на юридическото образование у нас е и липсата на задълбочено и практически насочено обучение по защита на правата на човека и основните свободи. Осъществяването на това обучение в рамките на ограничен брой въпроси в обхвата на дисциплината „Конституционно право“ и евентуалното включване в учебната програма на избираеми дисциплини, включващи проблематиката на защита на основните права и свободи, не води до удовлетворителни резултати. Сред завършващите юридическите факултети се наблюдава сериозен дефицит на пълноценни познания относно материалната уредба на правата на човека и относно възможните способности за тяхната защита. В частност липсват познания относно уредбата на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека и ефекта на решенията на съда върху защитата на основните права на национално равнище. Подобно положение е особено притеснително, предвид проблемите, които среща страната ни с утвърждаването на правовата държава и преодоляването на слабостите, които съдебната система разкрива в това отношение. Смятаме също, че обучението по основните права и свободи има изключително значение за утвърждаването на жизнена демократична култура в българското общество, особена отговорност за което носи юридическата професия.

9. На следващо място, наблюдават се и дефицити в подготовката на юристите относно организацията и устройството на съдебната система, юридическата етика и деонтологичните правила на юридическата професия. Подобно положение представлява особен проблем на фона на ерозията на общественото доверие в съдебната власт, проявата на различни корупционни явления и скандалните случаи в работата на редица звена на съдебната система. С оглед на това смятаме, че е необходимо да бъдат предприети целенасочени мерки за по-добра подготовка на завършващите висше юридическо образование, както що се отнася до устройството и правилата на функционирането на съдебната система, така и що се отнася до основните етични правила, на които почива юридическата професия.

10. Като слабост на сегашния модел на юридическо образование се отчита и слабата чуждоезикова подготовка на преобладаващата част от завършващите специалността „Право“. В същото време владението на чужд език и юридическа терминология, в частност на английски език, се явява ключова предпоставка за пълноценна работа в международна среда, за посрещане на нуждите на нарастващия брой правоотношения с международен елемент и за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика и резултатното вписване на страната ни в глобалните икономически отношения и вътрешния пазар на Европейския съюз.

При така очертаната картина на актуалното състояние на юридическото образование, се налагат като необходими определени изменения на действащата уредба на обучение по специалността “Право” и професионалната квалификация “юрист”.

Предлаганите основни мерки са следните:

1. Въвеждането на специализирани магистърски програми в специалност „Право“ след завършване на основната програма. Мярката е насочена към профилирането и потясната специализация на юристите в съответствие с нуждите на правоприлагането,

основните тенденции на развитие на висшето образование и юридическата професия в Европа и специфичния капацитет на отделните юридически факултети;

2. Промяна на реда на прием в специалност „Право“ в съответствие с вижданията на отделните юридически факултети и висши училища, както и с оглед на необходимостта да се осъществява подбор на студенти със способности за логическо и критично мислене и целта да се обхванат в по-голяма степен лицата, завършващи специализирани училища с чуждоезиково обучение;

3. Предвид значителния брой студенти, които се обучават по специалността „Право“ през последните години, и с оглед на съществените отлики в общото равнище на подготовка на студентите в редовно и в задочно обучение, се предлага специалност „Право“ да се изучава единствено в редовна форма на обучение.

4. Необходима е актуализация на общата програмна рамка на специалност „Право“ в няколко основни посоки:

4.1. Увеличаване на хорариума на дисциплината „Международно публично право“ предвид високата степен на интернационализация на правния оборот през последните 20 години, значителното нарастване на обвързаността на страната ни в различни международни формати и все по-големият брой отношения с международен елемент;

4.2. Увеличаване на хорариума на дисциплината „Право на Европейския съюз“ с оглед на крайно необходимото засилване на познанията и капацитета на българските юристи в тази материя, способността им да прилагат ефективно европейското законодателство в рамките на общите правни отношения, които протичат у нас, в рамките на дейността на публичната администрация и на правораздаването. Мярката се налага и с оглед на ефективното участие на страната ни във вътрешния пазар, прилагането на общите политики на ЕС и пълноценното усвояване на европейските фондове;

4.3. Увеличаване на хорариума на дисциплината „Наказателно процесуално право“ предвид на това, че след влизане в сила на новия Наказателно-процесуален кодекс са създадени нови правни институти и диференцирани процедури, които не се преподават в достатъчна степен на студентите, а имат съществено значение за наказателното производство. Мярката е насочена от друга страна към засилване на обучението по въпроси на международното сътрудничество по наказателни дела и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в рамките на ЕС;

4.4. Увеличаване хорариума на дисциплината „Данъчно право“ предвид нарастващата тежест на данъчните дела в административното правораздаване;

4.5. Въвеждане на нова задължителна дисциплина „Основни права и свободи“, която обхваща вътрешноправната, европейската и международната уредба на правата на човека и различните механизми за тяхната защита. Дисциплината следва да позволи формирането на задълбочено и практически насочено познание относно правата на човека като фундаментален елемент на правовата държава, законността и демократичното правораздаване;

4.6. Въвеждане на нова задължителна дисциплина „Организация на съдебната система и правозащитните институции“, която включва въпросите на устройството и организацията на съдебната власт, адвокатурата, юридическата етика и деонтологичните правила на юридическата професия. Предлаганата дисциплина има особено значение в контекста на цялостната политика за реформа на съдебната власт и укрепване на правовата държава в България;

4.7. Въвеждане на изискване за включване в обхвата на обучение във всички юридически факултети на въпроси, свързани с правния режим на обществените поръчки,

правния режим на защита на потребителите, правния режим на защита на околната среда, правния режим на здравеопазването, правния режим на защита на конкуренцията и правния режим на вътрешния пазар на ЕС. Визираните дисциплини разкриват висока степен на практическа значимост и са от особено значение в правоприлагането и правораздаването;

4.8. Засилване на практическото измерение на обучението по право, чрез по-широко използване на формите на правни клиници, специализирани кръжоци и съдебни състезания;

4.9. Въвеждане на специализирано обучение по чужд език на две нива - за начинаещи и за напреднали и съответно разполагането им в хода на няколко години в рамките на общата програма на обучение по право.

5. Като основна мярка в посока преодоляване на проблемите в качеството на юридическото образование се очертава необходимостта от въвеждането на изчерпателен единен ред на държавния изпит. Този ред следва да гарантира, че завършването на специалност „Право“ ще се осъществява съгласно единни критерии, съответстващи на най-добрите постижения в юридическото образование.

6. Въвеждане на изискване за отчитането на мнението на студентите при изменение на учебните планове и програми по специалността „Право“.

7. Въвеждане на изискване за определени базисни гаранции за обективност на оценяването, също както и въвеждането на форми на текущо оценяване на работата на студентите в хода на семестъра.

Предвид значителния кръг промени спрямо действащата уредба на единните държавни изисквания за обучение по специалността “Право”, както и с оглед на приетите промени в Закона за съдебната власт относно придобиването на юридическа правоспособност, Министерството на правосъдието предлага приемането на нова Наредба относно единните държавни изисквания за придобиване на висшето образование по специалността “Право” и професионалната квалификация “ юрист”, която да уреди общите изисквания относно придобиването на юридическо образование. В съответствие с новата уредба по чл. 297а от Закона за съдебната власт материята на стажа за придобиване на юридическа правоспособност и полагането на изпит за придобиване на юридическа правоспособност ще бъде уредена в самостоятелна наредба.

Проектът на Постановление се придружава от финансова обосновка към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б“, съгласно приложение № 2.2. от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Няма актове на Европейския съюз, с които да е необходимо да бъде направена хармонизация на регламентираната материя, поради което не се налага да бъде изготвена справка за съответствие с европейското право.

Съгласно чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове проектът на наредба е публикуван на интернет страницата на Министерството на правосъдието.

Проектът на Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността "Право" и професионална квалификация "юрист" е съгласуван с всички министри и с главния секретар на Министерския съвет.

Предвид изложеното и на основание чл. 8, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация предлагам, Министерският съвет да разгледа и приеме предложението проект на Постановление на Министерския съвет за

приемане на Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността "Право" и професионална квалификация "юрисл".

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО:

ЕКАТЕРИНА ЗАХАРИЕВА