

Конституционно основание на частните училища в България

доц. д-р Пенчо Пенев

***Constitutional grounds of the private schools in Bulgaria:** the paper examines the constitutional regulation of the secondary education, and the emphasis is placed upon the constitutional and legislative regulation of the private schools. The main assertion is that, as regards financing and support, the state has constitutional obligations not only towards state and municipal, but also towards private schools. There is a legal interest to initiate an interpretative decision of the Constitutional court concerning article 53 in connection with articles 60 and 6 of the Constitution.*

Key words: education, schools, Constitutional court, interpretative decision, budget subsidy

Правото на образование е основно конституционно право⁷⁰. За съжаление досега конституционната му основа не е изследвана задълбочено и това се отразява без съмнение негативно върху законовата и подзаконовата му регулация. С настоящата статия ще се опитам в известна степен да съдействам за попълването на тази празнота.

Ще спестя увода за ползата от частните училища, чрез които се създава здравословна конкурентна среда за развитието и напредъка на средното образование. Споделям виждането, че България за съжаление не се вписва в контекста на съществуващия полезен европейски и световен опит. Частното училище у нас се намира в положение на полулегалност, далече от вниманието и благоразположението на държавата.

В настоящето изложение ще се опитам кратко, но целенасочено да препоръчам действия, които да нарушат летаргията на официалните институции и да поставят проблемите на частните училища на полагащото им се място. Разделям изложението на няколко части. В първата ще представя съществуващото нормативно основание за образуването и функционирането на частни училища в България. В следващите ще се опитам да поставя на вниманието на органите, които могат да сезират Конституционния съд, идеята да направят това с искане за задължително тълкуване на чл. 53 във връзка с чл. 6 и чл. 60 от Конституцията⁷¹. Това, струва ми се, е единствено възможният радикален начин на настоящия етап институциите да бъдат активизирани, за да се преодолее нормативната празнота и да се постигне яснота по бъдещата конституционносъобразна регламентация на законово и подзаконово ниво на частното образование в България.

1. Нетърпима недостатъчност на уредбата понастоящем

Нормативната недостатъчност се проявява в две насоки. Първата е причинена от това, че нивото на регулиране, противно на предписаното в Конституцията, е недопустимо ниско. Съгласно чл. 53, ал. 5 от Конституцията: „Граждани и организации могат да създават училища при условия и по ред, установени със закон“. В момента в нарушение на това конституционно предписание единственият нормативен акт, който регулира обществените отношения, свързани с частните училища, е Наредба № 7 от 2001г. на Министерството на образованието и науката за реда за откриване и

⁷⁰ Все още са малко научните изследвания, самостоятелно посветени на конституционната уредба на отделни основни права, дефинирани в Конституцията на Република България. Известно изключение правят само изследванията, свързани с правото на труд, правото на частна собственост и общата уредба на конституционното право на защита.

⁷¹ С такова искане съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България от 1991г. могат да се обърнат към Конституционния съд например група народни представители, Министерският съвет, президентът, ВКС, ВАС и главният прокурор. За съжаление, с изменението на Конституцията от 2006г. на омбудсмана не се даде правомощие да сезира Конституционния съд с искане за задължително тълкуване на Конституцията по въпроси, засягащи основни права и свободи на гражданите.

преобразуване на частни училища и детски градини. Няма никакво съмнение, че в нарушение на чл. 53, ал. 5 от Конституцията, както и на Закона за нормативните актове, основни и трайни обществени отношения се регламентират не със закон, а с подзаконов нормативен акт. Наредба № 7 от 2001г. е издадена на основание чл. 11 от Закона за народната просвета, като последният на законово ниво не дава абсолютно никаква регламентация. За съжаление, това съществено нарушение на Конституцията, която изисква законово, а не подзаконово регулиране, продължава вече 10 години. Сигурният начин то да бъде преодоляно е Конституционният съд да направи задължително тълкуване на чл. 53, ал. 5 от Конституцията в смисъл, че конституционният текст не търпи разширителна интерпретация поради важноста на обществените отношения и законодателна регулация е задължителна.

Втората насока на съществуващата в момента нормативна недостатъчност се проявява в минимума от въпроси, които наредбата урежда, избягвайки отговорите на важни, същностни проблеми, свързани със статута на частните училища, отношенията им с държавата, финансирането и подкрепата, която по конституция (чл. 53, ал. 2 и ал. 6) и съгласно Конвенцията за борбата с дискриминацията в областта на образованието ѝ се дължи. Странно е, че законодателят, дори и след приемането ни в Европейския съюз, където на частните училища се отделя значително внимание, не пристъпи към конституционно задължителното законодателно регулиране.

2. Намерението на държавата – въпрос на целесъобразност или на конституционност

Известно е, че от няколко години в България се дебатира основният за настоящето и бъдещето на частното училище въпрос относно приложимостта на принципа „парите следват ученика“ и за частното образование. Отношение по въпроса е взела изпълнителната власт в приетата през 2006 година Национална програма за развитие на училищното образование 2006–2011 година. Нейният подраздел 2 на раздел 11 е озаглавен: „Разпространение на принципа „парите следват ученика““. В него дословно се казва следното: „Очакваното развитие на частното образование у нас, особено след присъединяване на страната ни към ЕС, ще постави въпроса за финансовата политика на държавата спрямо частните училища, преди всичко за разпространение на принципа „парите следват ученика“ и спрямо тези училища. Решението на този въпрос зависи от постигането на определени резултати по отношение на другите два проблема – подобряване на материалната база в държавните и общинските училища и изравняване на критериите и механизмите за контрол на качеството на образованието по отношение на всички училища. Поради това принципът „парите следват ученика“ би могъл да се въведе в завършен вид не по рано от 2009 година“.

Досега (2012г.) този принцип не е въведен за частните училища. Позволих си този доста дълъг цитат, за да се види ясно, че в представите на държавата въпросът за въвеждането на принципа „парите следват ученика“ е единствено и само въпрос на целесъобразност – принципът е добър, принципът ще се въведе, но когато му дойде времето, когато се осъществят някои важни предпоставки и т. н. Ще се опитам да докажа, че въвеждането на принципа „парите следват ученика“ не е въпрос на целесъобразност, а на конституционност. А ако е така, този принцип трябва да бъде въведен незабавно, за да се преустанови дългогодишното нарушаване на Конституцията. Аргументите за една такава теза могат да бъдат извлечени изцяло от тълкуването на чл. 53 във връзка с чл. 60 от Конституцията.

3. Тълкуване на чл. 53, ал. 1, 2, 3, 5 и 6 във връзка с чл. 6 и чл. 60 от Конституцията

Преди да пристъпим към формулиране на тълкувателните въпроси, за изясняване на точния смисъл на посочените по-горе разпоредби ще предположим две аксиоматични (безспорни и основополагащи) положения. Първото, че държавата суб-

сидира задължителното средно образование с бюджетни средства, т. е. със средства на данъкоплатците. Второто аксиоматично положение е, че всички данъкоплатци в България имат равно задължение за плащане на данъци и липсват каквито и да било данъчни преференции във връзка с избория от тях за децата им (или в полза на трети лица) вид на средното училище или още по-конкретно, никакви данъчни преференции за обучението в частно училище.

И сега следва първият въпрос: равнопоставено и справедливо ли е лишаването от бюджетна субсидия на частното училище. Защо родителят данъкоплатец ще бъде длъжен да плаща данък, от който ще черпи издръжка държавното и общинско училище, след като няма да се предоставя бюджетна субсидия и за неговото дете, което е избрало частно училище. Не е ли противоконституционно с оглед Преамбюла на Конституцията (справедливост, правова държава) и чл. 6 от Конституцията (равнопоставеност) да бъдат лишени определена категория данъкоплатци от улеснението на държавната субсидия за образование на техните деца, след като със своите данъци спомагат за формирането на тази субсидия. Може да се възрази, че съгласно ал. 2 на чл. 53 от Конституцията само основното и средно образование в държавните и общински училища е безплатно. Това разкрива една основна заблуда и тя е, че безплатното образование се счита като синоним на бюджетно субсидираното образование. Частното средно образование по дефиниция не е безплатно – то предоставя услуги и обучения, които надхвърлят размера на бюджетното субсидиране. Те не са безплатни, те трябва да се плащат. Това обаче не означава, че родителят данъкоплатец трябва да бъде лишен от държавното насърчение под формата на бюджетна субсидия, за формирането, на която сам той участва. Ако това стане, той ще бъде без съмнение дискриминиран спрямо гражданите данъкоплатци, чиито деца ще ползват държавна субсидия в другия вид училища – държавните и общинските. Дискриминацията е по отношение на признаците лични убеждения и нагласи и имуществено състояние. Не си равен по отношение на образованието на децата си, защото си по-заможен и/или с по-други разбириания, убеждения за качеството на образованието и необходимостта от него. Затова държавата ще те лиши от бюджетната субсидия, макар ти да си длъжен солидарно да участваш във формирането ѝ, като заплащаш данъци на общо основание (виж посочените по-горе две аксиоматични предпоставки).

Тази дискриминация има и допълнително проявление - тя се отразява директно на възможностите за избор между държавно и частно училище. Това е така, защото ако частното училище сподели наравно с останалите бюджетното субсидиране, това ще улесни значително възможностите на родителите да изберат частното училище, защото ще могат да си го позволят финансово. С това ще се изпълни и конституционната повеля на чл. 53, ал. 6 от КРБ, че „държавата насърчава образованието“, защото какво по-голямо насърчение от това да се създаде конкурентна среда между частни училища при нисък марж на издръжка и доплащане за частните училища.

Систематичното и логическо тълкуване на чл. 53 и чл. 6 и чл. 60 от Конституцията при отчитане на идеологията на Преамбюла неминуемо ни води към следните заключения:

1. Бюджетната субсидия за образование е атрибут на справедливата правова държава. Тя се дължи по конституция (чл. 53, чл. 60 и чл. 6) на всеки български гражданин, който се нуждае от образование, независимо от вида на образованието, което е избрал. Обратното би било акт на дискриминация. Солидарният начин на набиране на средствата чрез данъците трябва да съответства на равнопоставен начин за изразходването им.

2. Частните училища по дефиниция не са безплатни, като на заплащане подлежат всички допълнителни условия и дейности, надхвърлящи бюджетната субсидия. Понятието „платено“ не значи „лишено от бюджетна субсидия“.

3. Осигурената бюджетна издръжка в изпълнение на правилото „парите следват ученика“ създава условие за конкурентност и повишава възможностите на родителите за избор между държавни и частни училища, което е изпълнение на конституционното изискване на държавата да насърчава образованието по силата на член 53, ал. 6 от Конституцията.

4. Възприемането на принципа „парите следват ученика“ не е право на избор по целесъобразност на държавата, а нейно задължение, произтичащо от точния смисъл на чл. 53, чл. 6 и чл. 60 от конституцията.

Такова тълкуване на чл. 53, чл. 6 и чл. 60 е напълно съответно на Конвенцията за борба с дискриминацията в областта на образованието, която е ратифицирана от България и съгласно чл. 5 от Конституцията представлява общозадължително вътрешно право. Съгласно чл. 5, т. 1 от Конвенцията: „Родителите трябва да имат възможност да избират за своите деца и други учебни заведения освен държавните, а според чл. 3, буква „г“: „Държавата се задължава да не допуска никакви предпочитания или ограничения в случаите, когато държавен орган предоставя на учебни заведения една или други видове помощ.“

4. Предложение за евентуално искане до Конституционния съд за тълкуване на чл. 53 във връзка с чл. 6 и чл. 60 от Конституцията

Считам за уместно и навременно на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията някой от оправомощените субекти по чл. 150, ал. 1 да направи искане до Конституционния съд за приемане на тълкувателно решение за тълкуване на чл. 53, във връзка с чл. 6 и чл. 60 от Конституцията. Такова тълкуване ще има задължителен характер за всички органи и институции в държавата и без съмнение ще стимулира бързото решаване на проблемите на частните училища в България.

Особено важно е при сезиране на КС е да се мотивира правният интерес от тълкуването, тъй като Конституционният съд многократно е отклонявал искания, които имат само доктринален характер. В случая правният интерес се обуславя от следното:

- Законодателят не тълкува коректно ал. 6 на чл. 53 и не е уредил материя, отнасяща се до основни и трайни отношения със закон, каквото е конституционното изискване.

- Държавните институции схващат бюджетната субсидия за образование като привилегия, отнасяща се само до държавните и общински училища.

- Органите, упражняващи законодателна инициатива, схващат бюджетното субсидиране на частното образование от събраните данъци не като елемент от конституционното право на образование, а като въпрос на целесъобразност

- Неправилно се тълкуват и прилагат като равностойни понятията „безплатно“ и „бюджетно субсидирано“ образование.

- Тълкуване от Конституционния съд на посочените разпоредби ще спомогне да се преодолеят противоречията в нормативното регулиране на частното образование /понастоящем със Закона за защита от дискриминацията/, както и противоречия с международни актове, по които България е страна, преди всичко Конвенцията за борба с дискриминацията в сферата на образованието.

Без съмнение, едно тълкувателно решение на Конституционния съд ще допринесе решително за правилното и конституционносъобразно тълкуване на основното гражданско конституционно право на средно образование, включително относно мястото и статута на частното средно образование в България.

За контакти:

Доц. д-р Пенчо Стоянов Пенев, Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, Русенски университет „Ангел Кънчев“.