

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

The board of trustees as a specific organ of the public higher school

Dimitrova, Darina

2021

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/106999/>
MPRA Paper No. 106999, posted 06 Apr 2021 10:26 UTC

Анализ

Съветът на настоятелите като специфичен орган на държавно висше училище

Д-р Дарина Димитрова*
Икономически университет – Варна



Резюме: В статията се изследват някои нови моменти в правната регламентация на съвета на настоятелите, който се създава към всяко държавно висше училище. Основна роля за качеството на образователната и научноизследователската дейност на висшите училища имат техните органи, чрез упражняване на предоставените им правомощия. Акцент в настоящата разработка е разглеждане на спецификите в дейността на съвета на настоятелите чрез изследване на взаимодействието му с академичния съвет. Извеждат се изводи и обобщения относно приложимата правна регламентация, повдигат се актуални въпроси и се правят предложения за усъвършенстване на законодателната уредба.

Ключови думи: държавни висши училища, съвет на настоятелите, управление на образованието, административно право

The Board of Trustees as a specific organ of the public Higher School

Darina Dimitrova, PhD, University of Economics – Varna

Abstract: The article examines some new moments in the legal regulation of the Board of Trustees, which shall be established at every Higher School. Main role of the quality of the educational and research activity of the higher schools have their organs, through the exercise of their powers. Accent in the present article is put on the specifics of the Board of Trustees activity by examination of its interaction with the Academic Board. Conclusions and summaries about the applicable legal regulation are made, actual questions are raised and some proposals for improvement of the legislative framework are made.

Keywords: public higher schools, Board of Trustees, management of the education, administrative law

* Дарина Димитрова е завършила специалност „Право“ в ИУ – Варна (1998). В периода от 2007 до 2010 г. е докторант на самостоятелна подготовка към ЮФ на СУ Св. „Кл. Охридски“. През 2010 г. защитава докторска дисертация за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ на тема „Областният управител като орган на изпълнителната власт“ по научна специалност „Административно право и административен процес“. От 1998 г. и в момента е преподавател в Катедра „Правни науки“ към ИУ – Варна.

Правната уредба относно органите на висшите училища и на правомощията им се съдържа в Закона за висшето образование (ЗВО).¹ От приемането му през 1995 г. до сега този основен нормативен акт в областта на висшето образование е претърпял десетки изменения и допълнения. Актуалната редакция на ЗВО е от февруари 2020 г., като голяма част от последните промени касаят именно дейността на органите на висшите училища.

Държавната политика в областта на образованието е цялостна и на всички нива, като обхваща и сферата на висшето образование. Направените изменения и допълнения в ЗВО са част от реформата и целят системата за висше образование да отговори на динамиката на обществените процеси и да поддържа необходимото качество на предлаганата образователна услуга. С оглед постигане на институционална отговорност, връзка с интересите на обществото, прозрачност и публичен контрол върху дейността на висшите училища, последните промени в Закона за висшето образование предвиждат съветът на настоятелите при държавните висши училища да включва в състава си редица публични личности – в това число представител на общината, а също така членовете му да участват в академичния съвет с право на глас.²

Предизвикателствата, стоящи пред системата на висшето образование, са много и засягат както институционални въпроси, така и такива, свързани с развитието на академичния състав, които са били обект на редица научни изследвания и публикации.³ Образователната и

¹ Обн. ДВ, бр. 112 от 27 декември 1995 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 17 от 25 февруари 2020 г.

² Мотиви към Проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование (902-01-42/12.08.2019 г.), достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>.

³ Пехливанов, К. Правен режим на придобиването на академични длъжности – исторически преглед и настояще. Сборник доклади от конференцията „Усъвършенстване на системите за управление на висшите училища“, Издателски комплекс на НВУ „Васил Левски“, 2014, с. с. 122 – 131; Андреева, А., И. Игнатова. Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) – действие и проблематика. Известия на Съюза на учените – Варна. Серия Хуманитарни науки, 2013, №1, с. с. 43 – 46; Андреева, А., И. Игнатова. 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, П.: Съюз на учените – Пловдив, 18, 2018, с. с. 316 – 319; Банов, Хр. Същност на промените от април 2018 г. в Закона за развитието на академичния състав в Република България и тяхното значение за довършването на откритите процедури за заемане на академични длъжности. Общество и право, С., 2018, 4, с. с. 29 – 47; Александрова, Н. Системата за финансово управление и контрол в държавните висши училища – предиз-

научноизследователската дейност на висшите училища е симбиоза от добро управление и задълбочена дейност на академичния състав. В този процес главна роля за високо качеството на тези две основни дейности имат именно университетските органи, чрез упражняване на предоставените им правомощия. България е страна членка на Европейския съюз и се говори за европейско образование без граници, затова е налице необходимост от изследване на висшите училища и техните органи.⁴

Предвид изложеното, **актуалността на темата** следва от настъпилите у нас социално-икономически промени през последните години и способността на България да изпълнява ефективно задълженията си, произтичащи от членството ѝ в Европейския съюз – за повишаване качеството на висшето образование и за съвместимостта му с европейските системи. Органите за управление на висшите училища са претърпели своя генезис, съответстващ на обществения етап от развитието на страната и световните тенденции в областта на образованието. От тяхното правилно регламентиране и оправомощаване и от заложените принципи за действие зависи функционалността и нивото на висшето образование в България. Именно това предполага – както на научно ниво, така и в практиката – да се познават и правилно тълкуват нормите на националните източници в областта на висшето образование.

В този смисъл **целта на настоящата статия** е да се изследват актуални въпроси, касаещи управлението на висшите училища в България и по-конкретно – функциите и дейността на съвета на настоятелите като специфичен орган за държавните такива.

За изпълнението на посочената цел авторът си поставя следните **изследователски задачи**:

- да се анализират новите моменти в нормативната уредба на съвета на настоятелите и да се изследват спецификите в дейността му;
- да се направят изводи и обобщения относно приложимата

викателства и перспективи. Счетоводство, одит и финанси в променящият се свят: Сборник с доклади от научно-практическа конференция, организирана по повод 95 г. от създаването на катедра „Счетоводна отчетност“ при ИУ – Варна, В.: Наука и икономика, 2019, с. с. 495 – 508; **Христова, С., И. Желев**. Европейските фондове и финансиране на висшето образование в България. Стратегии на образователната и научната политика, С.: Аз Буки, 28, 2020, 3, с. с. 223 – 236.

⁴ **Андреева, А., И. Димитрова**. Болгарское высшее образование – развитие и тенденции. Sabiedriba un kultura. Rakstu krajums: XX, Liepaja, Latvija: LiePA, XX, 2018, с. с. 201 – 206; **Андреева, А., Д. Димитрова**. Educational Systems and the Need to Review Traditions in Order to Respond to Labour Market Demands. Internationalization of higher education in Azerbaijan and ways of increasing its competitiveness, Baku: Biznes University Press, 2019, p. p. 54 – 58.

правна уредба, да се поставят актуални въпроси, както и да се формулират предложения за усъвършенстване на законодателството.

Настоящата разработка е продължение на научните интереси и публикации на автора, самостоятелно и в съавторство, в областта на управлението на висшето образование като дял на административно право – специална част.⁵ Статията е съобразена с действащото законодателство към 3 януари 2021 г.

Съветът на настоятелите като колективен орган на висшето училище

Освен органите за управление – общо събрание, академичен съвет и ректор (чл. 24, ал. ал. 1 и 2 ЗВО), висшите училища имат и редица други органи. За правилното разбиране на същността и функциите на всеки един от тях, както и на дейността на цялостната органична система е важно класифицирането им по различни критерии. Това спомага освен за изграждане на модел за управление, но така също и за изследване на връзките между органите на висшето училище и външни субекти.

По признака „персонален състав“, т.е. дали се състоят от множество физически лица или само от едно физическо лице, университетските органи могат да се класифицират на **колективни**⁶ и **еднолични** такива. А на база на това дали са общи за цялото висше

⁵ **Андреева, А., Г. Йолова, Д. Димитрова**. Правен режим на ректора като орган за управление на висшето училище. Известия на Икономически университет – Варна, В.: Университетско издателство „Наука и икономика“, 61, 2017, 4, с. с. 275 – 290.; **Димитрова, Д.** Правомощия и актове на общото събрание на висшето училище в условията на академична автономия (Административноправни аспекти). Известия на Съюза на учените – Варна. Серия Хуманитарни науки, Варна: Съюз на учените – Варна, В.: 2017, 1, с. с. 25 – 30; **Димитрова, Д.** Административноправни аспекти на правната уредба на ректора като орган за управление на висшето училище. Научни трудове на Съюза на учените в България – Пловдив. Серия Б. Естествени и хуманитарни науки, Т. XVIII, 2018, с. с. 310 – 315; **Димитрова, Д.** Правомощия на академичния съвет – традиции в българското висше образование. Научни трудове на Съюза на учените в България – Пловдив. Серия А. Обществени науки, изкуство и култура, П.: Дом на учените – Пловдив, 5, 2019, с. с. 93 – 98; **Андреева, А., Д. Димитрова**. Академичното самоуправление в България – традиции и предизвикателства. Стратегии на образователната и научната политика, Аз Буки, XXVII, 2019, 2, с. с. 141 – 153; **Димитрова, Д.** Нови моменти в административния контрол върху дейността на висшите училища. Общество и право, С.: Съюз на юристите в България, 2020, 4, с. с. 73 – 84.

⁶ Общото събрание и академичният съвет са органи за управление на висшето училище с колективен състав, които включват представители на академичния състав на основен трудов договор, на студентите и докторантите и на административния персонал. ЗВО урежда изрично конституирането и функционирането на колективните органи да се извършва на квотен принцип. Целта е да се даде възможност за участие в управлението

училище, или упражняват правомощия на ниво негово основно звено те могат да се подразделят на **общоуниверситетски** органи и **такива на основни звена** на образователната институция. В този смисъл колективни общоуниверситетски органи са общото събрание, академичният съвет, контролният съвет и съветът на настоятелите (последният се създава само към държавните висши училища, но не и към частните такива). Съответно едноличен общоуниверситетски орган е ректорът. Докато деканът, общото събрание на факултета и факултетният съвет не са органи на висшето училище, а на негови основни звена.

Въпреки че не е орган за управление по чл. 24, ал. 1 ЗВО, съветът на настоятелите представлява интерес за научното изследване предвид факта, че е общоуниверситетски орган, чиито членове участват с право на глас в един от трите основни органа за управление, а именно – в академичния съвет. Съветът на настоятелите отразява и ролята на обществото в управлението на висшето училище. Това от една страна показва значимостта на образователната дейност, а от друга – контролът, който се осъществява върху нея.

Съветът на настоятелите е сравнително нов орган за държавните висши училища, който съответства на съвременния период в развитието на страната, респективно на висшето образование. При приемането на Закона за висшето образование през 1995 г. този орган не беше предвиден. Уреден е с измененията на закона от 2007 г. (обн., ДВ, бр. 41 от 2007 г.) като орган, който подпомага висшето училище в две основни направления: първо – за осъществяване на ефективно и прозрачно управление, и второ – за предоставяне на качествено образование и обучение (чл. 35а, ал. 2 ЗВО).

От 2007 г. до сега текстът на чл. 35а ЗВО е претърпял няколко изменения, касаещи състава и начина на формиране на съвета на настоятелите. Новите моменти в нормативната уредба на този орган от 2020 г. могат да бъдат обобщени така:

Първо, с изменението, публикувано в бр. 17 на „Държавен вестник“ от 2020 г., се увеличава броят на членовете на съвета на настояте-

на представители на всяка от трите групи – преподаватели, обучаеми лица и служители. По-подробно виж: **Зиновиева, Д.** Колективните органи във висшето училище – правни проблеми. Актуални проблеми на правното регулиране на бизнеса: Научна конференция, организирана по повод 80-годишнината от рождението на проф. д-р Любен Караниколов и проф. д-р Емил Златарев и 70-годишнината от рождението на проф. д-р Златка Сукарева, 30 ноември 2017 г., С.: Издателски комплекс – УНСС, 2019, с. с. 21 – 27.

лите от седем на осем⁷, като наред с влизащите до момента членове⁸ в състава на този орган вече се включва и представител на общината по седалището на висшето училище (чл. 35а, ал. 3 ЗВО).

Второ, последните изменения на чл. 35а, ал. 4 ЗВО касаят и условията за несъвместимост, т.е. кои не могат да бъдат членове на съвета на настоятелите. Съгласно първоначалната редакция на цитираната норма заместник-кметове и членове на ръководни органи на синдикални организации не можеха да влизат в състава на разглеждания орган.⁹ С измененията от бр. 17 на „Държавен вестник“ от 2020 г. заместник-кметовете и членовете на ръководни органи на синдикални организации вече би следвало да е допустимо да са членове на съвета на настоятелите, тъй като са изключени от текста на чл. 35а, ал. 4, т. т. 1 и 2 ЗВО.

Трето, измененията на чл. 35а, ал. 5 ЗВО касаят начина за конституиране на съвета на настоятелите. Както в първоначалната редакция, така и след измененията, обнародвани в бр. 17 от 2020 г. на „Държавен вестник“, петима от членовете на съвета на настоятелите се избират от академичния съвет по предложение на ректора, а останалите двама се определят съответно от министъра на образованието и науката и от студентския съвет. Новите моменти са свързани с увеличени брой членове и включването в състава на този орган на още един член – представител на общината, който е логично да се посочва от кмета на общината.

Предвид разгледаните изменения на чл. 35а ЗВО и при положение, че в състава на съвета на настоятелите не могат да участват

⁷ В първоначалната редакция на чл. 35а, ал. 3 ЗВО (обн., ДВ, бр. 41 от 2007 г.) е предвидено, че съветът на настоятелите се състои от 7 членове.

⁸ До изменението на чл. 35а, ал. 3 ЗВО (обн., ДВ, бр. 17 от 2020 г.) съветът на настоятелите се състои от дарители на висшето училище, личности с активна обществена позиция, представители на работодатели, на съсловни, браншови и професионални организации, представители на студентския съвет и на министъра на образованието и науката.

⁹ Съгласно чл. 35а, ал. 4, т. т. 1 и 2 ЗВО (обн., ДВ, бр. 41 от 2007 г.) не могат да бъдат членове на съвета на настоятелите:

1. президентът, вицепрезидентът, народни представители, министри, заместник-министри, председатели на държавни агенции и техните заместници, членове на държавни комисии, изпълнителни директори на изпълнителни агенции и техните заместници, областни управители, заместник-областни управители, общински съветници, кметове, заместник-кметове, кметски наместници, ръководители на държавни институции, създадени със закон или с акт на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, и техните заместници;

2. членове на ръководни органи на политически партии и синдикални организации.

представители на академичния състав и на административния персонал (с изключение на лицата, заемали длъжността ректор на висшето училище), но участват представители на органи на изпълнителната власт – министър на образованието и науката, кмет на община (чл. 35а, ал. ал. 3 и 4, т. 3 ЗВО), възниква въпросът относно характера и същността на съвета на настоятелите – дали е орган на висшето училище или е обществен орган, или има хибриден характер, предвид състава и заложените му функции?

Под понятието „обществен орган“ се разбира такъв, който е различен от органите на държавна власт и на местно самоуправление, но който е установен в правовия ред и има по силата на закона компетентност да въздейства върху обществените отношения (чрез властнически актове, издадени в изпълнение на властнически правомощия – *бел. моя*). Докато съветът на настоятелите има само правото да дава становища по изрично изброените в чл. 35б ЗВО въпроси, но не може да предприема други (самостоятелни – *бел. моя*) мерки като колективен орган – и следователно не би могъл да бъде определен като „обществен орган“, имащ властнически правомощия да въздейства върху обществените отношения – в конкретния случай в сферата на висшето образование.¹⁰

Независимо от факта, че в състава на съвета на настоятелите не участват членове на академичния състав и на административния персонал на висшето училище, както е при другите университетски органи, трябва да приемем, че това не е външен орган, а такъв на самото висше училище, който обаче има специфичен хибриден характер. До този извод се достига при комплексното тълкуване. От една страна – поради несъответствието на правомощията на съвета на настоятелите и значението, които се влагат в понятието „обществен орган“. От друга страна – формулировката на чл. 35а, ал. 1 ЗВО, според която „**Към всяко държавно висше училище се създава съвет на настоятелите**“, ясно показва, че това е един от органите на висшето училище. На трето място – трябва да се има предвид, че при конституирането на този орган основна роля имат два от органите за управление на висшето училище – петима от осемте членове на съвета на настоятелите се избират от академичния съвет по предложение на ректора (чл. 35а, ал. 5 ЗВО).

¹⁰ В този смисъл виж Решение №871 от 20.01.2011 г. по гр. д. №1452/2009 г., ГК, IV г. о. на ВКС.

Това, което прави впечатление е, че в чл. 35а, ал. 5 ЗВО се урежда само начинът за избиране на членовете на съвета на настоятелите. За разлика от всички останали органи на висшето училище **този орган няма определен мандат, нито са посочени основания, на които биха могли да бъдат освободени отделните му членове.** Това е една празнота в нормативната уредба, която поставя въпроси – това постоянно действащ орган без мандат ли е и възможно ли е членовете на съвета на настоятелите да бъдат такива „до живот“? Като се има предвид факта, че академичният съвет избира петима от членовете на съвета на настоятелите, то от това следва, че те не биха могли да продължат дейността си повече от органа, който ги е избрал. Най-логично би било мандатът на съвета на настоятелите да бъде 4 г. и да съвпада с този на останалите органи на висшето училище.

В този смисъл е и предложението **de lege ferenda** – текстът на чл. 35а, ал. 5 ЗВО не само да посочва кой избира членовете на съвета на настоятелите, но и да се допълни за какъв срок се избират или да посочи ред за отзоваването им и при какви хипотези ще се осъществява това.

В обобщение на изложеното, мотивите за законодателни промени, отнасящи се до състава и начина на формиране на съвета на настоятелите, се обосновават с това, че от една страна висшите училища се ползват с академична автономия, но от друга дейността им е в обществена полза, поради което се отделят значителни средства за тяхното развитие. Отчитайки необходимостта академичната автономия да се съчетае с институционална отговорност и с обществените интереси, се въвеждат механизми за прозрачност и публичен контрол върху дейността на образователните институции.¹¹ Един от тези механизми е именно законовата регламентация на съвет на настоятели, който чрез своите правомощия да спомага за осъществяване на ефективно и прозрачно управление на висшето училище и за предоставяне на качествено висше образование.

Специфики на дейността на съвета на настоятелите

Правомощията на съвета на настоятелите са уредени в чл. 35б ЗВО, в изпълнение на които той дава становища по основи въпроси, свързани с развитието на образователната институция – в това число по проекта на бюджет на висшето училище, по проектите

¹¹ Мотиви към Проект на Закон за изменение и допълнение на закона за висшето образование (902-01-42/12.08.2019 г.); достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>.

за приемане, изменение и допълнение на правилника на висшето училище, по заявките и предложенията за броя на приеманите студенти и докторанти, по предложенията за обновяване на учебните планове и програми и пр.

По отношение на реда за дейност на съвета на настоятелите трябва да се отбележи, че той е двустранно гарантиран като периодичност. Предвид факта, че това е колективен орган, на когото са възложени правомощия „да дава становища по основни въпроси от дейността на висшето училище и с оглед да не се формализира дейността му, като не се създават само номинално съвети на настоятелите, е предвидено да заседава не по-малко от веднъж на три месеца (чл. 35в, ал. 1 ЗВО). Така от една страна регулярните заседания би трябвало да гарантират изпълнение на функциите на този орган по начин, че той реално да подпомага управлението на висшето училище. От друга – членовете на настоятелите участват в академичния съвет с право на глас. По този начин, вече като част от друг колективен орган, отделните членове дават гласност на становищата на съвета на настоятелите, участвайки в академичния съвет, който заседава по-често.

Като колективен орган за съвета на настоятелите е логично да са относими правилата за провеждане на заседания и за приемане на актове от такива органи. Тъй като колективните органи се състоят от множество физически лица, за тях е характерно, че упражняват правомощията си съвместно (колективно), на принципа на вишегласието, като приемат актовете си на заседания, при наличие на определен кворум и с необходимото мнозинство.¹² В този случай би могла да намери приложение разпоредбата на чл. 36а ЗВО относно правилата за провеждане на заседания и приемане на решения от колективните органи за управление на висшето училище, от неговите основни звена и/или филиали. Изискванията относно реда на дейност на съвета на настоятелите трябва да бъдат определени от самия него в правилата, които той приема за своята работа (чл. 35в, ал. 3 ЗВО), но в унисон със законната правна уредба, за да не се различават от тези на другите колективни органи на висшето училище.

Към спецификите на дейността на съвета на настоятелите се отнася и въпросът за актовете, които той приема. От една страна трябва да се посочи, че в изпълнение на своите правомощия **този**

¹² По-подробно виж: Къндева, Е. Публична администрация, С.: Сиела, 1998, с. 257 и сл.

орган не приема актове със задължителни правни последици за адресатите си, а само дава становища. Органите за управление на висшето училище, до които са отправени тези становища, могат да ги приемат или да ги отхвърлят, решавайки въпросите в кръга на своята компетентност. Но от друга страна – това е орган на висшето училище, комуто законодателят е отредил значимо място и сериозна роля, която се свързва освен с общественото участие, но и със съвещателни функции. С оглед на това, независимо от незадължителния характер на становищата на съвета на настоятелите, те имат своята тежест и значение при взимането на решения от академичния съвет.

И ако правомощието за даване на становища по определените в чл. 35б ЗВО въпроси не е повод за дискусия, то не така стоят нещата с правото на глас в академичния съвет, което имат отделните членове на съвета на настоятелите. С измененията и допълненията на Закона за висшето образование, обнародвани в бр. 17 на „Държавен вестник“ от 2020 г., в новата ал. 5 на чл. 30 ЗВО е предвидено в академичния съвет на държавно висше училище с право на глас да участват и членовете на съвета на настоятелите.

Академичният съвет има функция на основен орган за ръководство по двете основни направления в дейността на образователната институция – учебната и научна (чл. 30, ал. 1 ЗВО). Той е оперативен орган, имащ голям брой управленски функции и компетентност да определя както образователната и научната политика на висшето училище, така и политиката по кадровото развитие на академичния състав.

Трябва да се има предвид, че участвайки в академичния съвет реално с право на глас, членовете на съвета на настоятелите могат да окажат значимо въздействие върху решенията, приемани от този орган за управление на висшето училище. Както вече беше изяснено по-горе, в състава на съвета на настоятелите участват редица публични лица, включително представители на бизнеса, които са носители на определени икономически интереси, а съответно представителите на органи на изпълнителната власт са политически ангажирани. Това създава риск от икономически и политически лобизъм и накърняване на академичната автономия – по-конкретно на академичното самоуправление, изразяващо се на първо място в изборност и мандатност на всички органи за управление (чл. 21, ал. 1, т. 1 ЗВО). Тези опасения се засилват още повече от факта, че в Закона за висшето образование не е определен нито мандат на съвета на настоятелите, нито са посочени основания, на които биха могли да бъдат освобо-

дени отделните му членове. Така на практика се дава право на глас в основен университетски орган за управление, какъвто е академичният съвет, на лица, външни за висшето училище, които при това са избрани без определен мандат.

От друга страна, трябва да се има предвид, че академичният съвет се състои от 25 до 45 членове, в зависимост от числеността на академичния състав, работещ на основен трудов договор с висшето училище (чл. 30, ал. ал. 2 и 3 ЗВО), като включва също студенти, докторанти и служители. Предвид факта, че броят на членовете на академичния съвет превъзхожда този на съвета на настоятелите, това би следвало да гарантира в достатъчна степен осъществяването на функциите на академичния съвет, без да е критична външната намеса. Същевременно се очаква в състава на настоятелите да се включват лица с висок морал и опит, както и такива с принос към висшето училище (например дарители, лица, заемали длъжността ректор и пр.). Така че ако се приемат критерии за изисквания към лицата, включени в състава на този специфичен орган, и се определи мандат или основания за отзоваване на членовете му, в съчетание с по-големия числен състав на академичния съвет, това ще парира възможностите на външни лица за директна намеса в академичното самоуправление.

В този смисъл, при бъдещи изменения на Закона за висшето образование относно съвета на настоятелите **de lege ferenda** трябва да се има предвид, че академичната автономия на висшите училища е водещ принцип, заложен в нормативната уредба. Посредством този принцип всяко висше училище има своята независимост в управленски план. Всичко това, разбира се, следва да се съчетава със спазването на държавната политика в областта на образованието и в частност политиките в сферата на висшето образование, както и с контролните механизми, упражнявани спрямо качеството на предоставяната образователна услуга. А участието на външни лица в университетските органи трябва да бъде дотолкова, доколкото да дава критичен поглед върху дейността на висшето училище, да гарантира прозрачност на управлението му и защита на обществения интерес.

Съгласно чл. 19, ал. 3 ЗВО в академичната автономия се включват три форми – академични свободи, академично самоуправление и неприкосновеност на висшето училище. Като едно от основните проявления на принципа за автономия в управлението на висшите училища академичното самоуправление е не просто една от трите форми на академичната автономия, но то съставлява нейното ядро. Адекватното

управление на висшето образование от страна на държавата, съчетано с реално академично самоуправление, е необходимо с оглед на заемането от страна на България на достойно място в европейското пространство за висше образование и обвързаност на моделите за управление на висшите училища с проявлението на принципа за академично самоуправление.¹³

Предвид изложеното дотук, измененията на Закона за висшето образование от бр. 17 от 2020 г. на „Държавен вестник“ във връзка със състава, функциите и реда на дейност на съвета на настоятелите не могат да бъдат оценени еднозначно. Тези промени целят постигане на институционална отговорност, връзка с интересите на обществото, прозрачност и публичен контрол върху дейността на висшите училища. За да се осъществят обаче добрите намерения, е необходимо да се постигне баланс между публичния контрол, осъществяван от съвета на настоятелите, и принципа на академична автономия и неговото най-ярко проявление – академичното самоуправление. При взаимодействието между съвета на настоятелите и академичния съвет трябва да се постигне такъв баланс в техните правоотношения, че нито съветът на настоятелите да се превърне във формален придатък на академичния съвет, нито да се стигне до обратната крайност – съветът на настоятелите да бъде като „троянски кон“ в академичния съвет.

Заклучение Поради ограниченият обем на настоящата статия не могат да се обхванат всички аспекти от дейността на съвета на настоятелите като специфичен орган за държавните висши училища. В резултат от анализа на новите моменти в нормативната уредба на разглеждания орган са направени изводи и обобщения относно приложимата правна уредба, както и някои предложения за усъвършенстване на законодателството. Резултатите от проведеното изследване могат да бъдат обобщени по следния начин:

Първо, промените в Закона за висшето образование, обнародвани в бр. 17 на „Държавен вестник“ от 2020 г., целят академичната автономия да се съчетае с институционална отговорност, за което се въвеждат механизми за прозрачност и публичен контрол върху дейността на държавните висши училища предвид факта, че те разход-

¹³ Андреева, А., Д. Димитрова. Академичното самоуправление в България – традиции и предизвикателства. Стратегии на образователната и научната политика, Аз Буки, XXVII, 2019, 2, с. с. 141 – 153.

ват публични средства. Един от тези механизми е именно законовата уредба на съвета на настоятели, който да спомага за осъществяване на ефективно и прозрачно управление на висшето училище и за предоставяне на качествено образование.

Второ, необходимо е да се постигне баланс между публичния контрол, осъществяван от съвета на настоятелите, и принципа на академична автономия. Недопустимо е – под претекст, че се подпомага висшето училище за осъществяване на ефективно и прозрачно управление и за предоставяне на качествено образование, да се ограничава академичната автономия. В този смисъл при бъдещи изменения на ЗВО относно съвета на настоятелите **de lege ferenda** трябва да се има предвид, че академичната автономия на висшите училища е водещ принцип, заложен в нормативната уредба.

Трето, направено е предложение **de lege ferenda** текстът на чл. 35а, ал. 5 ЗВО да се допълни като се определи за какъв срок се избират членовете на съвета на настоятелите, с оглед уеднаквяване на правната уредба на този орган с останалите органи на висшето училище. Авторът се надява настоящото изследване от една страна да бъде повод за дискусия по повдигнатите въпроси, а от друга – да спомогне за усъвършенстването на законодателството в областта на висшето образование при негови бъдещи изменения. □