



Munich Personal RePEc Archive

**The management agreement with the
chancellor of the public higher education
institutions**

Andreeva, Andriyana and Dimitrova, Darina

2021

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/110825/>
MPRA Paper No. 110825, posted 26 Nov 2021 07:01 UTC

АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО

ДОГОВОРЪТ ЗА УПРАВЛЕНИЕ С РЕКТОРИТЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ВИСШИ УЧИЛИЩА

Андрияна Андреева¹

Икономически университет, Катедра „Правни науки“

Дарина Димитрова²

Икономически университет, Катедра „Правни науки“

¹ **Андрияна Андреева**, доктор по право, доцент в Икономически университет – Варна, ръководител катедра „Правни науки“, директор на Център магистърско обучение; Ръководител на Университетски център по медиация; научни интереси: трудово право и обществено осигуряване, нормативна уредба на висшето образование.

² **Дарина Димитрова** е завършила специалност „Право“ в ИУ – Варна (1998 г.). 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.

Въведение

Българското висше образование има традиции, заложиени още след Освобождението. В тези първи години на поставяне на основите на зараждащото се в страната висше образование законодателно са регламентирани както устройството, така и управлението на университетите. Първоначално този процес е бил посредством издаването на самостоятелни нормативни актове за отделните висши училища, а в последствие се окрупнява в единна държавна политика и приемане на общ нормативен акт – Закон за висшето образование (ЗВО).

В своя дълъг път на развитие висшето образование преминава през няколко основни периода, като всеки един от тях съответства и отразява потребностите на обществото в зависимост от политическата и икономическа обстановка. Етапите, през които преминава, са изследвани в доктрината и са обект на научен интерес³. В настоящата разработка се прави опит за разглеждане на въпроса от гледна точка на обвързването на висшето образование с потребността от преосмисляне на модела за управление на висшите училища. В конкретика акцентът е поставен върху договора за управление,

³ **Dimitrova, D.** Higher education development in Bulgaria - periodisation, principles and trends. Internationalization of higher education in Azerbaijan and ways of increasing its competitiveness, Baku: Biznes University Press, 2019, 278 – 281; **Димитрова, Д.** Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия. Известия на Съюза на учените - Варна, Серия "Хуманитарни науки", 2016, 1, 63 – 69; **Димитрова, Д.** Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. Изв. Сп. Икон. унив. - Варна, 60, 2016, № 2, с. 226 - 238.

предвиден за първи път в българската нормативна уредба. Специално внимание е отделено на някои административноправни аспекти на договора.

В съвременния период, в който се намира страната ни, това неизменно се отразява и върху развитието на обществените отношения, свързани с висшето образование. Членството на България в Европейския съюз, развитието на процеса на дигитализация и четвъртата индустриална революция, промените в потребностите на пазара на труда, са част от основните и комплексни фактори, които изискват и налагат актуализация в нормативната рамка, регулираща образованието на това ниво⁴. Още повече, че целите на образованието се основават на определени социално-икономически, културни и идеологически фактори, което

⁴ **Андреева, А.; Йолова, Г.** Социален диалог и образование - традиции и съвременни потребности на пазара на труда. Стратегии на образователната и научната политика: Научно списание, София: Аз Буки, Год. 27, 2019, 5, 463 – 475; **Банов, Х.** Усъвършенстване на правната уредба на професионалната квалификация, образованието и обучението в съответствие с политиките за обучение на възрастни в Европейския съюз. – В: Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. XVI. Актуални правни проблеми. София: Институт за държавата и правото – Българска академия на науките, 2017, с. 262–278; **Andreeva, A., Dimitrova, D.** 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: Materials of International Scientific-practical Conference Dedicated to the 96th Birthday Anniversary of Nationwide Leader Heydar Aliyev, 2 - 3 May, 2019. Baku: Biznes University Press, 2019, 54 - 58.

означава, че те ще варират в зависимост от приоритетите в политиките на компетентните държавни органи⁵. Именно поради това в последните години на национално ниво се наблюдава потребността от преосмисляне на държавната политика в сферата на висшето образование. Процесът е нелек и обхваща множество компоненти от системата, които следва да се осъвременят, за да може да бъде постигнат ефекта на конкурентност на образователната услуга на международния пазар.

В съответствие с това в ДВ бр. 17 от 25 Февруари 2020 г. е публикуван Закон за изменение и допълнение на ЗВО. С него се цели именно да се даде адекватен отговор на динамиката в развитието на социалните и икономическите отношения, които рефлектират и върху обществените отношения в сферата на висшето образование. Тази потребност от синхронизация е отразена още в Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014-2020 г., където наред с другите заложили цели и мерки се поставя акцент и върху усъвършенстване на системата за управление на висшите училища, чрез въвеждане на модел за управление, базиран на прозрачност, отчетност и ясни отговорности.

Изследвайки проблематиката на висшето образование през призмата на нормативната уредба, **актуалността на**

⁵ **Blagoycheva, H.** The Social Responsibility of Business Regarding Education. *Izvestia Journal of the Union of Scientists - Varna. Economic Sciences Series*, Варна: Съюз на учените, 9, 2020, 2, 60-67.

поставения въпрос е безспорна. От няколко опорни точки може да се обоснове актуалността на избраната тема.

От една страна, стоят традициите на българското висше образование, поставени преди повече от век, когато първооснователите са осъзнали необходимостта от академично самоуправление и дълги години са се борили за неговото нормативно уреждане. От друга страна, е налице динамика в съвременните обществени процеси, която налага създаването на гъвкав модел на управление на университетите, за да бъдат те конкурентни на международния пазар и да отговарят на потребностите на българското общество. Не на последно място дългоочакваната промяна в ЗВО е вече реалност. Това предполага правилно тълкуване и последващо адекватно прилагане от адресатите за постигане на заложената обща цел, а именно актуализация в модела за управление на висшите училища и постигане на по-високо качество на висшето образование.

В контекста на изследваната проблематика интерес представлява съотнасянето на договора за управление, предвиден в ЗВО, към института на академичната автономия. Висшите училища се ползват с академична автономия, като този принцип е пряко обвързан със заложената законодателно модел за управление. Същевременно не следва да се пренебрегва фактът, че дейността на университетите е в обществена полза. Това предполага много умело съчетаване с тази цел, както защита на интересите на обществото, така и запазване на академичната свобода. Именно постигането на оптимален баланс в тези интереси би дало нужната гаранция за високо качество на предлаганата образователна услуга,

съчетано с високо ниво на провежданите научни изследвания. В своята колаборация принципите на закона и механизмите за институционален контрол и отговорност следва да доведат до конкурентност на българското висше образование на международния пазар, както на образователни услуги, така и в последствие на пазара на труда.

Цел на настоящата разработка е да се изследват нормите в ЗВО в частта, свързана с въвеждането на договора за управление. В сравнителноправен аспект се правят взаимовръзки между предходни законодателни решения и институти, оказващи връзка върху приложението на института. На база на извършения анализ се правят изводи и се отправят препоръки за адекватно приложение на нормите на практика.

За реализирането на поставената цел авторите си поставят следните **изследователски задачи**:

- 1) да се направи нормативен анализ на договора за управление, регламентиран в ЗВО;
- 2) да се изследва договорът за управление между ректора на държавно висше училище и министъра на образованието от гледна точка на функциите на държавата в управлението на висшето образование;
- 3) на база на извършения анализ да се обосноват изводи и препоръки относно приложимата правна уредба.

Настоящата работа съчетава **изследователски методи**, ползвани в правната доктрина, като нормативен, сравнителноправен, индукция и дедукция.

Авторите поставят ограничение в изследването като се разглеждат само държавните висши училища, тъй като само с ректор на държавно висше училище се сключва договор за управление. Материалът е съобразен с националното законодателство към 15 ноември 2021 г.

1. Договорът за управление – нормативен анализ и взаимовръзка с други правни институти.

Управлението на висшите училища е нормативно регламентирано в ЗВО посредством система от органи и обвързано с приложението на основни принципи, регулиращи дейността, свързана с образование и научни изследвания. Един от най-значимите принципи в българското висше образование е този на академичната автономия⁶. Именно посредством него се осигурява независимостта на висшите училища в управлението им.

Още от момента на въвеждането на този правен принцип и до настоящия момент е осъзната потребността от прилагането му, но в условията на спазване на върховенството на обществения интерес. Образователната дейност е една от най-чувствителните теми, за които държавата не само

⁶ **Димитрова, Д.** Форми и граници на академичната автономия. VIII международна научна конференция „Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017), Варна: Наука и икономика, 1, 2017, 407-417; **Славова, В.; Андреева, А.; Димитрова, Д.** Академичната автономия в контекста на съвременната университетска идея - философски и правни аспекти. Философия: Научно списание, София: Аз Буки, 28, 2019, 4, 398 - 414.

определя политиката по развитие, но и налага контролните механизми с цел гарантиране на високо ниво на образователния продукт.

Академичната автономия е комплексно понятие, което кумулира в себе си няколко компонента. Сред тях академичното самоуправление е от съществено значение за управлението на висшите училища и за изграждането на управленския модел в България⁷. Развитието на понятието академична автономия е пряко свързано с еволюцията на българското висше образование. Още в първите години на зараждане на висшето образование в освободена България се поставя въпросът за отстояване на редица свободи на академичната общност. „Административната автономия“, както я нарича Баламезов, се свързва с осъществяване на основните дейности самостоятелно, а не под надзора на изпълнителната власт⁸. В първия период на своето развитие до 1944 г. висшето образование е в зависимост по отношение на модела за управление на университетите от Министерството на просвещението. Тази тенденция е характерна и за втория период, през годините 1944 - 1989 г., когато се съчетава управление от ректора и академичния съвет, но под контрола на органите на изпълнителната власт – Комитет за наука, изкуство и култура, респективно в по-късен период от

⁷ Андреева, А.; Димитрова, Д. Академичното самоуправление в България – традиции и предизвикателства. Стратегии на образователната и научната политика, Аз Буки, XXVII, 2019, 2, 141 - 153.

⁸ Баламезов, С. Конституционно право: Част трета. Софи-Р. 1993 г., с. 348-349.

Министерство на просветата и Висшата атестационна комисия⁹.

След демократичните промени от 1989 г. потребността от въвеждането на принципа на академична автономия е осъзнат и законодателят реагира посредством въвеждането му в самостоятелен Закон за академична автономия на висшите учебни заведения (обн. ДВ. бр.10 от 2 Февруари 1990 г. – отм. ДВ. бр.112 от 27 Декември 1995 г.). Този закон просъществува много кратко, но служи като основа за регламентация на понятието в ЗВО. Именно с това се бележи относителната независимост на висшите училища от държавата. В настоящия момент понятието академична автономия е регламентирано в Глава четвърта от ЗВО и включва три компонента с относителна самостоятелност, но взаимнообвързани помежду си, а именно: академични свободи, академично самоуправление и неприкосновеност на висшето училище.

С оглед обвързване и проследяване на връзката на академичното самоуправление с договора за управление считаме за удачно да отделим внимание на някои въпроси, касаещи моделите на управление. През 90-те години на миналия век, в периода, когато за първи път нормативно е въведен принципът на академичното самоуправление в България, е приложим моделът на „затворено самоуправление“. След дълги години на борба за извоюване на законова регламентация на този принцип, висшите училища го прилагат максимално разширително. Затвореният тип

⁹ Димитрова, Д. Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. Изв. Сп. Икон. унив. - Варна, 60, 2016, № 2, с. 226 - 238.

самоуправление се характеризира в опит на университетите да се откъснат от опеката на държавата в лицето на изпълнителната власт, която видно от ретроспекцията в исторически план е била осъществявана още от зараждането на висшето образование в страната до съвременния период (след 1989 г.). От своя страна, съвременният период е белязан с много динамика в обществените процеси, свързани с влиянието, както на вътрешни, така и на международни фактори. Това създава нестабилност и в сферата на висшето образование, разнопосочност и несъгласуваност в действията на висшите училища. Поради това, към настоящия момент е наложително преосмисляне на модела за управление на висшите училища. Именно потребността от отговорност за тази обществено значима сфера е провокирала законодателна корекция, внесена през 2019 г. под формата на законопроект за изменение и допълнение на ЗВО, който вече е факт в правната регулация.

Правната уредба на договора за управление се съдържа в чл. 31 от ЗВО. Според нормата на ал. 1 „С избрания ректор на държавно висше училище се сключва договор за управление по чл. 10, ал. 2, т. 10“¹⁰. Съдържанието на договора е законово определено в ал. 2 на чл. 31 от ЗВО и включва: 1. задълженията на страните за изпълнението на политиката за развитие на висшето училище; 2. конкретни механизми и показатели за изпълнение на политиката за развитие на висшето училище; 3. задължението на страните да осъществяват текуща

¹⁰ Чл. 10, ал. 2, т. 10 ЗВО - сключва договор за управление с ректора на държавното висше училище при условията и по реда на този закон за срока на неговия мандат, осъществява контрол по договора и приема ежегоден отчет за изпълнението му.

комуникация по всички въпроси, свързани с изпълнението на приетата мандатна програма на ректора, в цялост и поотделно за всяка година, както и относно съответствието ѝ с политиката за развитие на висшето училище; 4. задължението на ректора да отчита пред министъра на образованието и науката резултатите от изпълнението на политиката за развитие на висшето училище, за финансовото състояние на висшето училище и за съществуващите проблеми и мерките за тяхното решаване.

Договорът за управление с ректора се прекратява при прекратяване на мандата му по чл. 35 от ЗВО и при навършване на 65-годишна възраст.

Министърът, като орган за осъществяване на държавната политика във висшето образование, следва да утвърждава политика за развитието на всяко държавно висше училище със стратегически цели и задачи, целеви стойности и показатели за изпълнението им. В условията на академична автономия тази политика за развитие на висшето училище ще се изготвя при взаимодействие между заинтересованите страни и ще изразява общата визия на съответната институция и държавата за нейното развитие, оттам и за развитието на цялостната система за висше образование. На базата на тази утвърдена политика, министърът на образованието и науката ще сключва договор с избрания от общото събрание на държавното висше училище ректор договор за управление¹¹.

¹¹ Мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование:
<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>

Видно от приетите нови норми в ЗВО, договорът за управление се явява опосредстващото звено, свързката между автономното висше училище и принципала - министерство на образованието и науката. Като правна характеристика този договор е двустранен предвид формулировката на чл. 31, ал. 2, т. 1 от ЗВО „задълженията на страните“, което предполага двустранни права и задължения, т. е. както за ректора, така и за министъра.

До настоящия момент този договор няма аналог в образователната сфера. Предвид мястото му в нормативната уредба, а именно включването в ЗВО, може да се направи извод за принадлежност към публичноправна материя, с оглед на факта на подписващите го страни и по-конкретно участието на министъра като страна. Специалната част на административното право е призвана да регулира управлението на висшето образование, като специфична дейност.

Същевременно може да бъде направен сравнителен анализ и да се търси аналог между договора за управление на висшите училища и договора за управление в търговското

право¹², а също така и с административния договор¹³, регулиран в АПК. Предвид поставената в изследването цел и ограниченият обем, тази сравнителноправна аналогия ще бъде обект на следващи разработки.

¹² **Микова, В.** Договор за управление на търговско дружество с ограничена отговорност, или трудов договор - Сп. Труд и право, 2013, № 11; **Георгиев, Р.** Ред за възлагане управлението на дружеството на единия съдружник Диференциация между трудов договор, договор за управление и договор за прокура - Данъчна практика. Счетоводство, финанси на фирмата, 2004, № 5; **Таджер, В.** Договор за управление на предприятие на еднолично търговско дружество с изключително държавно участие. - Съвременно право, 1992, № 4, 14 – 21; **Александров, А.** Договор за управление и контрол. В: Наръчник: Тънкости и уловки при сключване и прекратяване на трудов договор. С.: РЕЗОН България, 2019 г., 103–105; **Александров, А.** Сключване на договори за поръчка, за изработка и за възлагане на управлението. – Правен съветник на работодателя, 2021, № 5 (16), 21–25.

¹³ **Русчев, И.** Административният и частноправният договор. Пазар и право, брой:1, 2000, с. 25-32; **Русчев, И.** Административният договор. Нови видове договори: модерни тенденции в административното и гражданското право и приватизационните сделки. Актуални проблеми на българо-турските отношения и тяхната прав. регламентация. Бургас, 2000, с. 65-82; **Димитрова, Д.** Договорът за обществена поръчка – новаторство и сравнителни аспекти. Известия на ИУ-Варна, Наука и икономика Икономически университет - Варна, 61, 2017, 1-2, 20-35; **Димитрова, Д.** Правен режим на договора за обществена поръчка: Дисертация за получаване на образователна и научна степен "доктор" по специалност "Административно право и административен процес", професионално направление: 3.6. Право. Варна: ВСУ Черноризец Храбър, Юридически факултет, 2017.

2. Договорът за управление в контекста на функциите на държавата в управлението на висшето образование и административния контрол.

Административните аспекти на договора за управление между ректора на държавно висше училище и министъра на образованието и науката представляват интерес за административното право, защото неговата специална част регулира управлението на образованието¹⁴. Съответно този нов правен институт в законодателството в областта на висшето образование може да се разгледа в контекста на функциите на държавата в управлението на висшето образование и произтичащите от тях контролни правомощия на министъра на образованието и науката за спазване на ЗВО.

Държавата има редица функции по управление на висшето образование (чл. 8 от ЗВО). От една страна, трябва да се оптимизира институционалната мрежа за висше образование и усъвършенства системата за управление на висшите училища чрез въвеждане на модел на управление, основан на отчетност и ясни отговорности. От друга страна, институциите за висше образование се ползват с академична автономия. Но предвид отделянето на значителни обществени средства за тяхното развитие, трябва да се отчита необходимостта тази автономия да се съчетае с механизми за институционална отговорност с оглед защита на обществения интерес¹⁵.

¹⁴ Сивков, Ц. и др. Административно право специална част. София: Сиби, 2015 г., с. 97-104.

¹⁵ Мотиви към проект на ЗИД на ЗВО: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>

Държавен орган на изпълнителната власт със специална компетентност за осъществяване на националната политика в сферата на висшето образование е министърът на образованието и науката (чл. 10 от ЗВО). В този смисъл, той следва да има насочваща и подкрепяща роля при утвърждаване на политиката за развитие на държавните висши училища. В условията на академична автономия тази политика се изготвя при взаимодействие между заинтересованите страни и изразява общата визия на съответната институция и държавата за нейното развитие, оттам и за развитието на цялостната система за висше образование. На базата на утвърдената политика за развитие на държавните висши училища министърът на образованието и науката сключва договор за управление с избрания от общото събрание на държавното висше училище ректор¹⁶.

С изменението и допълнението на ЗВО (ДВ, бр. 17 от 2020 г.) и приемането на нова т. 10 в чл. 10, ал. 2 на посочения закон, министърът на образованието и науката сключва договор за управление с ректора на държавното висше училище за срока на неговия мандат, както и осъществява контрол по договора и приема ежегоден отчет за изпълнението му. В тази връзка към функциите на общото събрание на висшето училище бе допълнено и правомощието му да предлага на министъра сключването на договор за управление с ректора (чл. 29, ал. 1, т. 4, предложение последно от ЗВО). Това правомощие на общото събрание кореспондира с правомощието му да избира ректора, тъй като е логично

¹⁶ Мотиви към проект на ЗИД на ЗВО:
<https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>

органът, избрал ректора, да предложи и сключването на договора за управление. Действително контролът по изпълнението на този договор се осъществява от министъра, а не от общото събрание, но правомощието на върховния орган за управление на висшето училище да прави предложение за сключването на договора за управление е свързано с контролните правомощия на министъра¹⁷.

Правомощията на министъра на образованието и науката да упражнява административен контрол върху дейността на висшите училища включва различни дейности. Първо, правото да назначава проверки. За извършените проверки в едно-месечен срок се съставя констативен протокол, а информацията за резултатите от проверките се публикува на интернет страниците на Министерството на образованието и науката и на висшето училище (чл. 18, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 10, ал. 2, т. 7 от ЗВО). Второ, да отправя препоръки за отстраняване на нарушенията. Ако при проверката се установят нарушения на изискванията на ЗВО или друг нормативен акт, регулиращ висшето образование, протоколът съдържа препоръки и срок за отстраняването им. Трето, да прави предложения за отнемане на акредитацията на висшето училище¹⁸. При неизпълнение на препоръките в посочения срок министърът на образованието и науката прави предложение пред Националната агенция за оценяване и

¹⁷ **Димитрова, Д.** Актове на органите за управление на висшите училища. Варна: Наука и икономика, 2021, (Библ. Проф. Цани Калянджиев; Кн. 72), с. 70.

¹⁸ **Матеева, Ж.** Правни аспекти на акредитацията. Международна конференция "Предизвикателства пред висшето образование и научните изследвания в условията на криза", 25 - 26 юни 2010 / Ред. кол. Петко Чобанов и др., Бургас : БСУ, 3, 2010, 522 - 527.

акредитация за отнемане на институционалната акредитация. Предвид широкия обхват на контролната дейност, този административен контрол се определя като общ¹⁹.

Към контролните правомощия на министъра трябва да бъдат отнесени и тези да нормира начина за определяне на размера на възнагражденията на ректорите на държавните висши училища. Тези правомощия са свързани с осъществявания контрол по договора за управление и с приемане на ежегодния отчет за изпълнението му. Това е регламентирано с Наредба № 23 от 27 август 2020 г. за начина за определяне на размера на възнагражденията на ректорите на държавните висши училища по договорите за управление, сключени с министъра на образованието и науката (издадена от министъра на образованието и науката - обн. ДВ. бр.78 от 4 Септември 2020 г.).

Правото на възнаграждение (основно и допълнително) е обусловено от изпълнението на условието да бъде сключен договор за управление с министъра на образованието и науката (арг. От чл. 10, ал. 1 от Наредба № 23 от 27 август 2020 г.). Съответно, правото на възнаграждение се прекратява при прекратяване на договора за управление (чл. 10, ал. 2 от Наредба № 23 от 27 август 2020 г.). Размерът на допълнителното възнаграждение е в зависимост от годишната оценка за изпълнение на заложените в договора цели, задачи и целеви стойности за съответната година. Тази оценка се определя от министърът на образованието и науката при

¹⁹ **Димитрова, Д.** Нови моменти в административния контрол върху дейността на висшите училища. Общество и право, София : Съюз на юристите в България, 2020, 4, 73 - 84.

условие, че е приел ежегодния отчет на ректора за изпълнението на договора (арг. от чл. 8 от Наредба № 23 от 27 август 2020 г.)²⁰.

От една страна, с приемането на цитираната Наредба се цели създаване на общи правила за всички държавни висши училища, въз основа на които да се определят възнагражденията на ректорите им. От друга страна, чрез механизма за определяне на допълнително възнаграждение (в зависимост от изпълнението на заложените в договора за управление цели, задачи и целеви стойности) се цели стимулиране на ректорите на държавните висши училища да изпълняват утвърдената от министъра на образованието и

²⁰ Наредба № 23 от 27 август 2020 г. за начина за определяне на размера на възнагражденията на ректорите на държавните висши училища по договорите за управление, сключени с министъра на образованието и науката - Чл. 8. (1) В срок до три работни дни след изтичане на съответната година от сключване на договорите за управление ректорът представя пред министъра на образованието и науката ежегодния отчет по чл. 32, ал. 1, т. 12 от Закона за висшето образование. (2) В 10-дневен срок от представянето на отчета министърът на образованието и науката го приема, като определя годишна оценка за изпълнение на заложените в договора цели, задачи и целеви стойности за съответната година, остойностява я съгласно чл. 7 и уведомява ректора. (3) В тридневен срок от уведомяването за поставената оценка ректорът може да представи мотивирано възражение срещу оценяването пред министъра на образованието и науката, който в петдневен срок се произнася окончателно по оценката.

науката политиката за развитие на съответната образователна институция²¹.

Предвид изложеното, приемането на Наредба № 23 от 27 август 2020 г. може да бъде оценено положително. В резултат на прилагането ѝ се създават единни условия и ред за определяне на размера на възнаграждението на ректорите на държавните висши училища по договора за управление.

За периода от приемането на Закона за изменение и допълнение на ЗВО (ДВ, бр. 17 от 2020 г.) до сега все още не е натрупана значима практика по приложението на чл. 10, ал. 2, т. 10 от ЗВО. Въпреки това вече са представени първите отчети по договорите за управление и е направен анализ на тяхното изпълнение от страна на министерството на образованието и науката. Като положителна тенденция се отчита, че договорите за управление се изпълняват и зададените политики за развитие следват основните стратегически цели и мерки. Съответно, оценките на ректорите са сравнително високи. Като негативна тенденция се посочва, че **утвърдените политики за развитие на отделните университети са идентични и има** голямо сходство в поставените стратегически задачи. Липсата на специализация в образователните и научните дейности води до там, че отделните висши училища по-трудно биха намерили своето

²¹ Мотиви към Наредбата за начина за определяне на размера на възнагражденията на ректорите на държавните висши училища по договорите за управление, сключени с министъра на образованието и науката - достъпни на: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5300>

специфично място в сферата на висшето образование²². Търсенето на възможности за отличаване на висшите училища едно от друго, независимо от посоченото сходство в поставените стратегически задачи, е възможно да се постигне чрез разнообразяване на техните управленски и образователни модели в посока по-голяма интердисциплинарност в процеса на преподаване и междусекторни партньорства при научноизследователската и преподавателската дейност²³.

Независимо от краткото време през което действа новата нормативна уредба относно договорите за управление с ректорите на държавни висши училища, явно анализът по нейното прилагане е причината да има внесен нов Проект на закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование (46-102-01-7/27.08.2021)²⁴.

Предлага се текстът на чл. 31, ал. 3 от ЗВО (Нова - ДВ, бр. 17 от 2020 г.) да се измени в смисъл, че договорът за управление с ректора се прекратява освен при прекратяване на мандата му по чл. 35 от ЗВО и при навършване на 65-годишна възраст, а също и при назначаване на временно изпълняващ длъжността ректор при условията на чл. 10, ал. 2, т. 6, буква "г" от ЗВО. В тези случаи мандатът на ректора се прекратява предсрочно - а именно, когато по отношение на ректора на

²² <https://www.segabg.com/node/196463#.YX9-EkwxXR0.whatsapp>

²³ **Серафимова, Д.** Корпоративна социална отговорност - тенденции и иновативни практики на пазара на труда и в сектора на висшето образование. Известия Сп. Икономически университет - Варна, Варна: Наука и икономика, 65, 2021, 1, 9-27, с. 22.

²⁴ Публикуван: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163820>

висшето училище бъде установено плагиатството в научните трудове, въз основа на които е придобита научна степен или е заета академична длъжност, или когато ректорът не изпълни правомощията си да освободи от длъжност лице, за което по реда на чл. 58, ал. 1, т. 4 от ЗВО е констатирано плагиатство.

Причините за внасянето на Проект на закон за изменение и допълнение на ЗВО (46-102-01-7/27.08.2021) са - от една страна, съобразяване с приетата от Народното събрание Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021 - 2030 година; от друга страна, преодоляването на идентифицирани във времето проблеми при прилагането на законови норми и внасяне на яснота по отношение на норми, които понастоящем позволяват различия при тълкуването.

Предвид изложеното, договарят за управление с ректора на държавно висше училище притежава редица публичноправни характеристики и би могла да се направи известна аналогия с административния договор²⁵, с оглед на факта на участието на административен орган (министъра на образованието и науката) като страна по него. Въпреки това този договор не е изцяло административен, а е със смесен

²⁵ **Балабанова, Х.** Административният договор по българското законодателство. София: Сиела, 2017 г.; **Димитрова, Д.** Договорът за обществена поръчка – новаторство и сравнителни аспекти. Известия на ИУ-Варна, Наука и икономика Икономически университет - Варна, 61, 2017, 1-2, 20-35; **Димитрова, Д.** Правен режим на договора за обществена поръчка: Дисертация за получаване на образователна и научна степен "доктор" по специалност "Административно право и административен процес", професионално направление: 3.6. Право. Варна: ВСУ Черноризец Храбър, Юридически факултет, 2017.

характер и има съотношение както с трудовия договор на ректора, така и с договора за управление по търговското право. Предвид ограничения обем на настоящото изследване не могат да бъдат изяснени в детайли тези аспекти, а биха могли да бъдат предмет на самостоятелен сравнителноправен анализ.

Единствено времето ще покаже дали направените изменения и допълнения на ЗВО с ДВ, бр. 17 от 2020 г. и въвеждането на договора за управление с ректорите на държавни висши училища са постигнали целите, заложили в Стратегията за развитие на висшето образование. На този етап въвеждането на договора за управление в законодателството за висшето образование не може да бъде оценено еднозначно. От една страна, като цяло то заслужава положителна оценка предвид факта, че се създават общи правила за всички държавни висши училища. От друга страна, обаче, тези правила не касаят частните висши училища и това поставя въпроса дали те ще имат стимул и как ще бъдат мотивирани да следват приоритетите на държавната политика в областта на висшето образование. Очевидно е, че интензитетът на административния контрол, упражняван от министъра на образованието и науката, по спазването на ЗВО е много посилен и включва повече средства за въздействие по отношение на държавните висши училища. Съответно, това законодателно решение създава неравнопоставеност между държавните и частните висши училища.

Заклучение

Извършеното изследване дава възможност на авторите да направят някои изводи, обобщения, както и да начертаят тенденции пред българското висше образование:

- На първо място, извършваната реформа се оценява като положителна към настоящият момент по редица съображения. Висшите училища запазват академичната си автономия, като същевременно си партнират с държавата с цел по-голям контрол, респективно отговорност в планирането и осъществяването на образователната политика. Българското висше образование се обръща назад към традициите, заложи в моделите на управление в периода от неговото създаване, но пречупени през призмата на съвременните потребности;
- На второ място, с договора за управление се прави паралел и взаимовръзка от една страна с принципа на академичното самоуправление, от друга страна би могла да се направи известна аналогия с административния договор по АПК, не на последно място може да се съпостави по някои характеристики с договора за управление при търговците, заложен в Търговския закон. По този начин принципите на бизнеса се пренасят в сферата на една от най-значимите държавно регулирани дейности, а именно образованието;
- Специално място е отделено на някои административноправни аспекти на договора за

управление на държавно висше училище, сключен между неговия ректор и министъра на образованието и науката. Този договор като нов правен институт в законодателството в областта на висшето образование е разгледан в контекста на функциите на държавата в управлението на висшето образование и произтичащите от тях контролни правомощия на министъра – да упражнява административен контрол за спазване в цялост на нормите на ЗВО и в частност да осъществява контрол по договора за управление.

С въвеждането на договор за управление се прави стъпка в посока актуализация в модела на управление на държавните висши училища. Целта е държавните университети да работят в условията на прозрачност и отчетност, при взаимодействие между академична автономия и държавни и обществени интерес.

Може да се направи извод, че договорът за управление разкрива позитивни страни, защото цели уеднаквяване на държавната политика и добри практики в националните университети съобразно политиката на държавата в сферата на висшето образование. Според нас той е важен фактор, но не и единственият решаващ по отношение на възможностите за изграждане на моделите за управление на държавните университети. Произтичащият от него въпрос за автономията на висшите училища и влиянието му върху моделите за тяхното управление трябва да се поставя не само по отношение ролята на държавата, а по-скоро по отношение свободата им на избор за прилагане на различни добри практики с оглед

подобряване предложението за стойност, предлагана на ползвателите на образователна услуга.

Цитирана литература:

1. **Andreeva, A., Dimitrova, D.** 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: Materials of International Scientific-practical Conference Dedicated to the 96th Birthday Anniversary of Nationwide Leader Heydar Aliyev, 2 - 3 May, 2019. Baku: Biznes University Press, 2019, 54 - 58.
2. **Blagoycheva, H.** The Social Responsibility of Business Regarding Education. Izvestia Journal of the Union of Scientists - Varna. Economic Sciences Series, Варна: Съюз на учените, 9, 2020, 2, 60-67.
3. **Dimitrova, D.** Higher education development in Bulgaria - periodisation, principles and trends. Internationalization of higher education in Azerbaijan and ways of increasing its competitiveness, Baku: Biznes University Press, 2019, 278 – 281.
4. **Александров, А.** Договор за управление и контрол. В: Наръчник: Тънкости и уловки при сключване и прекратяване на трудов договор. С.: РЕЗОН България, 2019 г., 103–105.
5. **Александров, А.** Сключване на договори за поръчка, за изработка и за възлагане на управлението. – Правен съветник на работодателя, 2021, № 5 (16), 21–25.

6. **Андреева, А.; Димитрова, Д.** Академичното самоуправление в България – традиции и предизвикателства. Стратегии на образователната и научната политика, *Аз Буки*, XXVII, 2019, 2, 141 - 153.
7. **Андреева, А.; Йолова, Г.** Социален диалог и образование - традиции и съвременни потребности на пазара на труда. Стратегии на образователната и научната политика: Научно списание, София: *Аз Буки* , Год. 27, 2019, 5, 463 - 475.
8. **Балабанова, Х.** Административният договор по българското законодателство. София: Сиела, 2017 г.
9. **Баламезов, С.** Конституционно право: Част трета. Софи-Р. 1993 г., с. 348-349.
10. **Банов, Х.** Усъвършенстване на правната уредба на професионалната квалификация, образованието и обучението в съответствие с политиките за обучение на възрастни в Европейския съюз. – В: Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. XVI. Актуални правни проблеми. София: Институт за държавата и правото – Българска академия на науките, 2017, с. 262–278.
11. **Георгиев, Р.** Ред за възлагане управлението на дружеството на единия съдружник Диференциация между трудов договор, договор за управление и договор за прокура - Данъчна практика. Счетоводство, финанси на фирмата, 2004, № 5.
12. **Димитрова, Д.** Актове на органите за управление на висшите училища. Варна: Наука и икономика, 2021, (Библ. Проф. Цани Калянджиев; Кн. 72), с. 70.

13. **Димитрова, Д.** Договорът за обществена поръчка – новаторство и сравнителни аспекти. Известия на ИУ-Варна, Наука и икономика Икономически университет - Варна, 61, 2017, 1-2, 20-35.
14. **Димитрова, Д.** Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия. Известия на Съюза на учените - Варна, Серия "Хуманитарни науки", 2016, 1, 63 – 69.
15. **Димитрова, Д.** Нови моменти в административния контрол върху дейността на висшите училища. Общество и право, София : Съюз на юристите в България, 2020, 4, 73 - 84.
16. **Димитрова, Д.** Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. Изв. Сп. Икон. унив. - Варна, 60, 2016, № 2, с. 226 - 238.
17. **Димитрова, Д.** Правен режим на договора за обществена поръчка: Дисертация за получаване на образователна и научна степен "доктор" по специалност "Административно право и административен процес", професионално направление: 3.6. Право. Варна: ВСУ Черноризец Храбър, Юридически факултет, 2017.
18. **Димитрова, Д.** Форми и граници на академичната автономия. VIII международна научна конференция „Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017), Варна: Наука и икономика, 1, 2017, 407-417.
19. **Матеева, Ж.** Правни аспекти на акредитацията. Международна конференция "Предизвикателства пред висшето образование и научните изследвания в

- условията на криза", 25 - 26 юни 2010 / Ред. кол. Петко Чобанов и др., Бургас: БСУ, 3, 2010, 522 – 527.
20. **Микова, В.** Договор за управление на търговско дружество с ограничена отговорност, или трудов договор - Сп. Труд и право, 2013, № 11.
21. **Русчев, И.** Административният договор. Нови видове договори: модерни тенденции в административното и гражданското право и приватизационните сделки. Актуални проблеми на българо-турските отношения и тяхната прав. регламентация. Бургас, 2000, с. 65-82.
22. **Русчев, И.** Административният и частноправният договор. Пазар и право, брой:1, 2000, с. 25-32.
23. **Серафимова, Д.** Корпоративна социална отговорност - тенденции и иновативни практики на пазара на труда и в сектора на висшето образование. Известия Сп. Икономически университет - Варна, Варна: Наука и икономика, 65, 2021, 1, 9-27, с. 22.
24. **Сивков, Ц. и др.** Административно право специална част. София: Сиби, 2015 г., с. 97-104.
25. **Славова, В.; Андреева, А.; Димитрова, Д.** Академичната автономия в контекста на съвременната университетска идея - философски и правни аспекти. Философия: Научно списание, София: Аз Буки, 28, 2019, 4, 398 - 414.
26. **Гаджер, В.** Договор за управление на предприятие на еднолично търговско дружество с изключително държавно участие. - Съвременно право, 1992, № 4, 14 – 21.