



Munich Personal RePEc Archive

## **Acts of the governing bodies of higher education institutions**

Dimitrova, Darina

University of Economics - Varna

2021

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/116816/>  
MPRA Paper No. 116816, posted 25 Mar 2023 08:48 UTC

**Библиотека „Проф. Цани Калянджиев”**

---

**Книга седемдесет и втора**

**Дарина Димитрова**

**АКТОВЕ  
НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ  
НА ВИСШИТЕ УЧИЛИЩА**

**2021**

**Издаелство „Наука и икономика“  
Икономически университет - Варна**

## **Редакционна колегия**

*Гл. редактор* проф. д-р ик. н. Калю Донев

*Зам.-гл. редактор* проф. д-р Румен Калчев

*Членове:* проф. д-р ик. н. Йордан Коев,

проф. д-р Зоя Младенова,

проф. д-р Пламен Илиев,

проф. д-р Евгени Станимиров,

проф. д-р Веселин Хаджиев,

проф. д-р Марин Нешков,

проф. д-р Данчо Данчев,

проф. д-р Владимир Сълов,

доц. д-р Любомир Георгиев

Тази книга или части от нея не могат да бъдат размножавани, разпространявани по електронен път и копирани без писменото разрешение на издателя.

© Дарина Неделчева Димитрова, автор, 2021.

© Издателство „Наука и икономика“, 2021.

ISBN 978-954-21-1074-3

*Посвещавам на 100-годишнината  
на Икономически университет – Варна*



## Съдържание

Резюме на български език .....	8
Резюме на руски език.....	10
Резюме на английски език.....	12
Резюме на немски език.....	14
Най-често използвани съкращения .....	16
Увод .....	17
<b>Глава първа</b>	
<b>ПРАВОМОЩИЯ И АКТОВЕ</b>	
<b>НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ</b>	
<b>НА ВИСШИТЕ УЧИЛИЩА.....</b>	<b>25</b>
1.1. Исторически сравнителноправен анализ на нормативната уредба на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища .....	25
1.1.1. Правна уредба на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища от Освобождението до 1944 г.....	26
1.1.2. Правна уредба на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища от 1944 г. до 1989 г. ....	32
1.1.3. Правна уредба на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища от 1989 г. до 1995 г. ....	37
1.2. Класификация на органите за управление на висшето училище в контекста на приеманите (издаваните) от тях актове .....	42
1.2.1. Общоуниверситетски органи за управление и органи за управление на основни звена на висшето училище .....	42
1.2.2. Задължителни и помощни консултативни органи .....	44
1.2.3. Колективни и еднолични органи .....	45
1.2.4. Изборни и назначаеми органи .....	46
1.3. Правомощията на основните органи за управление на висшето училище като нормативна база за приеманите (издаваните) от тях актове .....	47

1.3.1. Правомощия на общото събрание .....	48
1.3.2. Правомощия на академичния съвет .....	49
1.3.3. Правомощия на ректора .....	54

## **Глава втора**

### **ПРАВНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

#### **НА АКТОВЕТЕ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ .....**

2.1. Актовете на колективните органи за управление на висшето училище в контекста на общото понятие за административен акт .....	61
2.2. Актове, приемани въз основа на конститутивните и контролните функции .....	67
2.2.1. Актове, приемани въз основа на конститутивните функции.....	67
2.2.2. Актове, приемани въз основа на контролните функции .....	69
2.3. Актове, приемани въз основа на функциите за създаване на вътрешна нормативна уредба.....	71
2.4. Сравнителноправен анализ между Правилника за дейността на висше училище и Устава на Българската академия на науките.....	82

## **Глава трета**

### **ПРАВНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА АКТОВЕТЕ**

#### **НА АКАДЕМИЧНИЯ СЪВЕТ .....**

3.1. Актове, приемани въз основа на ръководните функции.....	88
3.1.1. Стратегия за развитие на висшето училище .....	89
3.1.2. Предложения по чл. 9, ал. 3, т. 3 от ЗВО.....	90
3.1.3. Бюджет на висшето училище.....	93
3.2. Актове, приемани въз основа на функциите по организация на учебната и научната дейност .....	101
3.2.1. Актове относно организацията на учебната дейност .....	101
3.2.2. Актове относно организацията на научната дейност.....	104
3.3. Актове, приемани въз основа на конститутивните функции и функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба .....	110

3.3.1. Актове, приемани въз основа на конститутивните функции.....	110
3.3.2. Актове, приемани въз основа на функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба .....	111
3.4. Актове, приемани въз основа на функциите по ръководство на стопанската дейност.....	112

## **Глава четвърта**

### **ПРАВНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА АКТОВЕТЕ**

<b>НА РЕКТОРА.....</b>	<b>116</b>
4.1. Обща характеристика на актовете на ректора като едноличен орган за управление на висшето училище .....	116
4.2. Актове, издавани въз основа на представителните функции .....	119
4.2.1. Актове, издавани в хода на процедурите по провеждане на обществени поръчки .....	120
4.2.2. Актове, издавани в хода на процедурите по провеждане на търгове .....	121
4.2.3. Решения за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация .....	124
4.3. Актове, издавани въз основа на ръководните функции .....	126
4.4. Актове, издавани въз основа на функциите по управление на персонала.....	136
4.5. Актове, издавани въз основа на конститутивните функции и въз основа на функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба.....	141
4.5.1. Актове, издавани въз основа на конститутивните функции.....	141
4.5.2. Актове, издавани въз основа на функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба .....	143
Заклучение .....	146
Използвана литература .....	150
Приложения .....	160



# АКТОВЕ НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШИТЕ УЧИЛИЩА

Дарина Димитрова

## *Резюме*

Значимо място в съвременното законодателство относно висшите училища заема правната уредба на органите им за управление – общо събрание, академичен съвет и ректор, както и на правомощията и актовете им. В монографията се анализира правната природа на актовете на органите за управление на висшите училища, част от които имат характер на административни от гледна точка на изпълняваните публични функции, предвид предмета на дейност за предоставяне на образователна услуга и развитие на науката.

**Обект на изследване** са правната същност, спецификите и видовете актове на органите за управление на висшите училища. Предвид това, настоящият труд е посветен на разграничаването на вътрешнослужебните от административните актове на посочените органи. Извършеният анализ в отделните части на монографичния труд е на различни нива. От една страна, на база на историческото сравнителноправно изследване се прави ретроспективен анализ на правната уредба на органите за управление на висшите училища и техните актове. От друга страна, е направен анализ на действащото административно законодателство както на ниво закони, така и на подзаконови актове. Въз основа на изследването на правомощията и правния характер на актовете на общото събрание, академичния съвет и ректора са направени някои предложения в тази насока и се повдигат актуални въпроси.

Чрез извършения правен анализ на актовете на органите за управление на висшите училища се отграничават административните от вътрешнослужебните им актове с оглед допустимостта за тяхното оспорване по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

**В глава първа** е направен исторически сравнителноправен анализ на нормативната уредба на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища. Чрез класификацията на органите за управление на висшето училище съгласно съвременната правна уредба се открояват основните органи за управление от всички дру-

ги органи на висшето училище и се извеждат техните съществени характеристики. Извършена е и класификация на правомощията на общото събрание, академичния съвет и ректора по видове функции с цел подредба и анализ на актовете, издавани от тях.

**Глава втора** е посветена на правната характеристика на актовете на общото събрание. Акцентът е поставен върху Правилника за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт, приеман от върховния орган за управление. Направен е сравнителноправен анализ между Правилника за дейността на висшето училище и Устава на Българската академия на науките.

**В глава трета** са разгледани спецификите на актовете на академичния съвет, произтичащи от неговите функции и включващите се в тях правомощия. Въз основа на анализа на правната природа на тези актове се изяснява кои от тях са вътрешнослужебни и кои административни по характер, с оглед на допустимостта за обжалването им по съдебен ред.

**В глава четвърта** се изследва правната характеристика на актовете на ректора. В резултат на проведеня анализ се обосновава изводът, че в сравнение с другите органи за управление – общо събрание и академичен съвет, ректорът е този, който най-често издава административни актове. Това произтича от възложените му по Закона за висшето образование правомощия като едноличен, ръководен и представителен орган на висшето училище.

# АКТЫ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМИ УЧЕБНЫМИ ЗАВЕДЕНИЯМИ

Дарина Димитрова

## *Резюме*

Значимое место в современном законодательстве, касающемся высших учебных заведений, занимает правовое устройство органов управления – общего собрания, академического совета и ректора, а также их полномочия и акты. В монографии анализируется правовая природа актов органов управления высшими учебными заведениями, часть которых носят характер административных, с точки зрения выполняемых публичных функций, с учётом предмета деятельности по предоставлению образовательной услуги, и развития науки.

**Объектом исследования** являются правовая сущность, специфика и виды актов органов управления высшими учебными заведениями. Учитывая это, настоящий труд посвящён разграничению внутренних служебных от административных актов названных органов. Проведённый анализ в отдельных частях монографического труда – на разных уровнях. С одной стороны, на базе исторического сравнительно-правового исследования, проводится ретроспективный анализ правового устройства органов управления высшими учебными заведениями и их актов. С другой стороны, проведён анализ действующего административного законодательства, как на уровне законодательных, так и подзаконных актов. На базе исследования полномочий и правового характера актов общего собрания, академического совета и ректора, сделаны некоторые предложения в этом направлении, и задаются актуальные вопросы.

С помощью проведённого правового анализа актов органов управления высшими учебными заведениями, разграничиваются административные от внутренних служебных актов, с учётом допустимости их оспаривания в порядке Административно-процессуального кодекса.

**В главе первой** проведён исторический сравнительно-правовой анализ нормативного регулирования полномочий и актов органов управления высшими учебными заведениями. С помощью классификации органов управления высшим учебным заведением, согласно

современному правовому устройству, выделяются основные органы из всех других органов высшего учебного заведения, и выводятся их существенные характеристики. Проведена и классификация правомочий общего собрания, академического совета и ректора по видам функций с целью упорядочения и анализа актов, выдаваемых ими.

**Глава вторая** посвящена правовой характеристике актов общего собрания. Акцент поставлен на Правила деятельности высшего учебного заведения в качестве основного акта внутреннего устройства, принимаемого высшим органом управления. Проведён сравнительно-правовой анализ между Правилами деятельности высшего учебного заведения и Уставом Болгарской академии наук.

**В главе третьей** рассмотрены специфики актов академического совета, вытекающие из его функций, и содержащихся в них правомочий. На базе анализа правовой природы этих актов выясняется, какие из них являются внутренними служебными, и какие административными по характеру, с учётом допустимости их обжалования в судебном порядке.

**В главе четвертой** исследуется правовая характеристика актов ректора. В результате проведённого анализа обосновывается вывод, что по сравнению с другими органами управления – общим собранием и академическим советом, ректор тот, кто чаще всего выдаёт административные акты. Это вытекает из возложенных на него по Закону о высшем образовании правомочий в качестве единоличного, руководящего и представительского органа высшего учебного заведения.

# ACTS OF THE GOVERNING BODIES OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Darina Dimitrova

## *Abstract*

In the current legislation concerning higher education a significant place is occupied by the legal framework of universities' governing bodies: the General Assembly, the Academic Council and the Rector, as well as their powers and acts. The monograph analyzes the legal nature of the acts of the governing bodies of higher education institutions, some of which have the character of administrative acts in terms of public functions, given the subject of activity for the provision of educational services and the development of science.

**The object of study** are the legal nature, specific features and types of acts of the governing bodies of higher education institutions. In view of this, the present study is devoted to the distinction between internal and administrative acts of the above-mentioned bodies. The analysis performed in the different parts of the monographic study is at different levels. On the one hand, on the basis of the historical comparative legal research, a retrospective analysis of the legal framework of the governing bodies of higher education institutions and their acts has been carried out. On the other hand, an analysis of the current administrative legislation has been made at both the level of laws and regulations. Based on the study of the powers and the legal nature of the acts of the General Assembly, the Academic Council and the Rector, some proposals have been made in this direction and topical issues are raised.

Through the performed legal analysis of the acts of the governing bodies of higher education institutions a distinction is made between the administrative and the internal official acts in view of the admissibility for their contestation by the order of the Administrative Procedure Code.

**In the first chapter** a historical comparative legal analysis of the normative regulation of powers and acts of the governing bodies of higher schools is made. Through the classification of the governing bodies of higher schools according to the contemporary legal framework, the main governing bodies are distinguished from all other bodies of higher schools and their essential characteristics are outlined. A classification of the

powers of the General Assembly, the Academic Council and the Rector by types of functions has been made in order to organize and analyze the acts issued by them.

**Chapter two** is devoted to the legal characteristics of the acts of the General Assembly. The emphasis is placed on the Regulations for the activity of the higher school as a basic internal organizational act, adopted by the supreme governing body. A comparative legal analysis has been made of the Regulations for the activity of a higher school and the Statute of the Bulgarian Academy of Sciences.

**Chapter three** deals with the specifics of the acts of the Academic Council, arising from its functions and the powers included therein. Based on the analysis of the legal nature of these acts, it is clarified which of them are internal and which are administrative in nature, in view of the admissibility of their appeal in court.

**Chapter four** examines the legal characteristics of the Rector's acts. As a result of the conducted analysis, the conclusion is substantiated that in comparison with the other governing bodies: General Assembly and Academic Council, the Rector is the one who most often issues administrative acts. This follows from the powers granted to the Rector under the Higher Education Act as a sole governing and representative body of the higher education institution.

# AKTEN DER LEITUNG VON HOCHSCHULEN

Darina Dimitrova

## *Zusammenfassung*

Eine bedeutende Rolle in der modernen Rechtsprechung, die Hochschulen betrifft, spielt die rechtliche Regelung für ihre Leitungsorgane – die Vollversammlung, den akademischen Rat und den Rektor – sowie für die Zuständigkeit der Leitungsorgane und die Rechtskraft ihrer Akte. Die vorliegende Monografie widmet sich der Analyse der rechtlichen Natur der Akte der Leitungsorgane der Hochschulen, ein Teil von denen einen Verwaltungscharakter hat, insbesondere hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Funktionen der Hochschulen, da sie Bildungsdienstleistungen zur Verfügung stellen und die Entwicklung der Wissenschaften fördern sollen.

**Gegenstand der Forschung** sind das rechtliche Wesen, die Besonderheiten und die verschiedenen Arten von Akten der Leitungsorgane der Hochschulen. Deswegen erläutert die vorliegende Arbeit die Unterscheidung von behördeninternen und Verwaltungsakten dieser Organe. Die Analyse in den einzelnen Teilen der Monografie beschäftigt sich mit verschiedenen Ebenen der Problematik. Einerseits, aufgrund einer historischen rechtsvergleichenden Forschung, bietet die Arbeit eine retrospektive Analyse der rechtlichen Regelung der Leitungsorgane der Hochschulen und ihrer Akte. Andererseits wird das moderne Verwaltungsrecht analysiert, und zwar sowohl für rechtsgestaltende Gesetzesakte als auch für Durchführungsverordnungen. Aufgrund der Zuständigkeit und der Analyse des rechtlichen Wesens der Akte der Vollversammlung, des Akademischen Rates und des Rektors, werden einige Vorschläge gemacht und aktuelle Fragen gestellt.

Durch die Rechtsanalyse der Akte der Leitungsorgane der Hochschulen werden die Unterschiede zwischen Verwaltungsakten und behördeninternen Akten gezeigt, hinsichtlich dessen, ob und wie sie angefochten werden, in Übereinstimmung mit den entsprechenden rechtlichen Vorschriften.

**Im ersten Kapitel** findet man eine historische rechtsvergleichende Analyse der normativen Regelung der Zuständigkeit und der Akte der Leitungsorgane der Hochschulen. Durch die Klassifizierung der

Leitungsorgane der Hochschulen laut moderner Rechtsregelungen werden die wichtigsten Leitungsorgane der Hochschulen hervorgehoben und ihr Wesen erläutert. Die Zuständigkeit der Vollversammlung, des Akademischen Rates und des Rektors werden auch erläutert, anhand ihrer Funktionen, um ihre Akte einzuordnen.

**Das zweite Kapitel** widmet sich dem rechtlichen Wesen der Akte der Vollversammlung, mit Akzent auf dem Regelwerk für die Tätigkeiten der Hochschule als grundlegenden Akt für die rechtliche Regelung der Hochschulen, der von der Vollversammlung verabschiedet wird. Eine rechtsvergleichende Analyse vergleicht das Regelwerk für die Tätigkeiten der Hochschule und die Satzung der Bulgarischen Akademie der Wissenschaften.

**Im dritten Kapitel** findet man die Besonderheiten der Akte des Akademischen Rates, im Zusammenhang mit seinen Funktionen und seiner Zuständigkeit. Aufgrund der Analyse des rechtlichen Wesens dieser Akte wird gezeigt, welche behördenintern und welche Verwaltungsakte sind, mit Hinblick auf ihre Anfechtbarkeit im Gericht.

**Das vierte Kapitel** widmet sich dem rechtlichen Wesen der Akte, die vom Rektors ausgestellt werden. Das Ergebnis der Analyse bringt hervor, dass, im Vergleich zu den anderen Leitungsorganen – der Vollversammlung und dem Akademischen Rat – der Rektor die meisten Verwaltungsakte ausstellt. Das ergibt sich aus seiner im Gesetz über die Hochschulbildung verankerten Zuständigkeit als eigenmächtiges Leitungs- und Repräsentationsorgan der Hochschule.



## НАЙ-ЧЕСТО ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	Административнопроцесуален кодекс
БАН	Българска академия на науките
ВАС	Върховен административен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ДВ	Държавен вестник
ЕС	Европейски съюз
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗА	Закон за администрацията
ЗААВУЗ	Закон за академична автономия на висшите учебни заведения
ЗАНН	Закон за административните нарушения и наказания
ЗАП	Закон за административното производство
ЗБАН	Закон за Българската академия на науките
ЗВО	Закон за висшето образование
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗДС	Закон за държавната собственост
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗРАСРБ	Закон за развитието на академичния състав в Република България
ЗСП	Закон за Сметната палата
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
КС	Конституционен съд
КТ	Кодекс на труда
МС	Министерски съвет
НАОА	Национална агенция за оценяване и акредитация
НАЦИД	Национален център за информация и документация
НС	Народно събрание
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ППЗВО	Правилник за прилагане на Закона за висшето образование
ППЗДС	Правилник за прилагане на Закона за държавната собственост
ППЗРАСРБ	Правилник за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България

## УВОД

Висшето образование в България има над 130-годишна история. То е преминало през различни исторически и обществено-политически периоди и е претърпяло редица промени до днес. България е държава – членка на Европейския съюз (ЕС), и трябва да заеме достойно място в европейското пространство за висше образование. Това налага необходимостта от изследване на висшите училища, техните органи за управление и актовете им при съвременните социално-икономически условия.

През последните години системата на висшето образование в България претърпя значителни промени под въздействието на редица външни и вътрешни фактори. Положителен фактор за развитието ѝ са заложените основни цели и предприетите мерки за тяхното постигане в Стратегията за развитие на висшето образование, действаща за периода 2014 г. – 2020 г.<sup>1</sup> Мерките в Стратегията, за периода 2014 г. – 2020 г., са насочени към превръщането на България в привлекателен регионален център за модерно висше образование с европейски профил. Като дългосрочна цел се поставя създаването на съвременна, ефективна и постоянно развиваща се система на висше образование. За постигането на тези цели Стратегията предвижда редица конкретни дейности и мерки, сред които се открояват усъвършенстване и модернизация на системата за управление на висшите училища. Един от основните резултати, очакван от изпълнението на посочените цели, са повишените ефективност и прозрачност в управлението на университетите. Стратегията за развитие на висшето образование отчита, че предизвикателствата, пред които е изправена системата за управление на висшите училища, са свързани с необходимостта академичната автономия да се съчетае с механизмите за институционална отговорност и публичен контрол. За това е важно да се приемат законодателно и да се прилагат такива форми на контрол от страна на държавата и обществото при управлението на висшите училища, при които да се спазва принципът за академична автономия.

Към датата на завършване на монографичния труд е в ход процедура за обществено обсъждане на проект на Стратегия за развитие

---

<sup>1</sup> Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 г. – 2020 г. // ДВ, № 18, 2015.

на висшето образование за периода 2021 г. – 2030 г.,<sup>2</sup> която вече е приета.<sup>3</sup> И тук едни от основните приоритетни области за развитие на висшето образование, съгласно актуалната Стратегия, отново са свързани със подобряване на управлението на висшите училища, а именно:

- подобряване на структурата, управлението и системата за акредитация на висшите училища и
- осигуряване на прозрачност и отговорност при управлението на системата за висше образование и на висшите училища.

Гореизложеното обуславя **актуалността на темата**, тъй като най-ярък израз на контрол спрямо дейността на университетите е именно възможността за съдебен контрол над актовете на органите им за управление. Актуалността на изследваните в монографията проблеми следва от настъпилите у нас социално-икономически промени през последните години и способността на България да изпълнява ефективно задълженията си, произтичащи от членството в ЕС – за повишаване качеството на висшето образование и за съвместимостта му с европейските системи за висше образование (Андреева, Димитрова 2018; Вуцова, Иванов 2015; Господинова 2017; Димитров 2005; Димитрова 2013; Добрев 2018; Andreeva, Dimitrova 2019; Vlagoycheva 2020).

Още в началото обаче, трябва да се отбележи, че политиките в областта на висшето образование в ЕС се решават предимно на равнището на отделните държави членки. Ролята на Съюза в областта на висшето образование е основно да подкрепя и донякъде да координира, тъй като хармонизация на нормативни актове на държавите членки е изрично изключена. ЕС може да предприема действия в съответствие с обикновената законодателна процедура и посредством поощрителни мерки. Основните цели на действията на Съюза в областта на висшето образование са: насърчаване на мобилността на студенти и преподаватели; насърчаване на взаимното признаване на дипломи и периоди на обучение; насърчаване на сътрудничеството между висшите учебни заведения и на развитието на дистанционно-

---

<sup>2</sup> Достъпна на Портала за обществени консултации. (<http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>, 01.08.2020)

<sup>3</sup> Решение за приемане на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021 г. – 2030 г. // ДВ, № 2, 2021.

то (университетско) образование.<sup>4</sup>

Предвид изложеното относно политиките на ЕС в областта на висшето образование не би бил удачен сравнително правен анализ с правните системи на други европейски държави. Това обуславя научният анализ относно актовете на органите за управление на висшите училища да е съсредоточен върху националната правна уредба.

Независимо от това, пред България като страна – членка на ЕС, стоят много предизвикателства. Едно от най-трудните е създаването на образователни институции, които да служат на целите на демокрацията – да подпомагат пазарната икономика, изграждането на правова държава и гражданско общество (Андреева, Йолова 2019; Лазаров 2018; Христова, Желев 2020). С настоящата работа се изследват и анализират актуални въпроси, касаещи управлението на висшето образование и на висшите училища в България. Изследваната проблематика повдига редица въпроси, които в резултат на широк обществен и академичен дебат да намерят най-точната формула за промяна, съчетаваща националните традиции с международните тенденции и успешни практики.

Правната уредба на устройството, функциите и управлението на висшите училища е дадена в Закона за висшето образование (ЗВО).<sup>5</sup> Органите за управление на висшето училище са общо събрание, академичен съвет и ректор, избрани за 4-годишен мандат (чл. 24, ал. 1 и 2 от ЗВО). Въз основа на правомощията им дадени със ЗВО те приемат (съответно издават) актове, които могат да се обжалват пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК).<sup>6</sup> Тъй като органите за управление на висшите училища не са административни органи в прекия смисъл (държавни органи на изпълнителната власт), а приравнени на такива (§ 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на АПК), техните актове не винаги притежават белезите на административни актове.

Правната природа на актовете на органите за управление на висшите училища е неизяснена в правната наука, а съдебната практи-

---

<sup>4</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/bg/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.13.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/bg/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.13.4.html), (01.08.2020).

<sup>5</sup> Закон за висшето образование. // ДВ, № 112, 1995, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 17, 2020.

<sup>6</sup> Административнопроцесуален кодекс. // ДВ, № 30, 2006, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 15, 2021.

ка относно техният характер е противоречива. Доколкото има научни публикации, разглеждащи тези проблеми, те са малобройни и нямат за основен предмет характера и правната същност на актовете на органите за управление на висшите училища.

По отношение **степената на изследване на поставения научен проблем** към момента, могат да бъдат направени две основни констатации. От една страна, правната природа на актовете на органите за управление на висшите училища е откъслечно и недостатъчно изследвана в юридическата литература. Доколкото има публикации, посветени на дейността на органите на висшите училища, те касаят процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности (Банов 2018a; Банов 2018b; Ножаров 2019; Салкова и др. 2018). От друга страна, съдебната практика относно характера на тези актове и допустимостта им за обжалване пред съда по реда на АПК, е противоречива. Изложеното обуславя необходимостта от комплексен и задълбочен анализ на въпросите, касаещи правната същност, спецификите и видовете актове на органите за управление на висшите училища.

**Основният вътрешен мотив**, който подтикна автора към работа с такава насоченост, е необходимостта на нашата административноправна теория от цялостно изследване на въпросите и проблемите, касаещи актовете на органите за управление на висшите училища. В правната доктрина липсват не само цялостни разработки относно посочените въпроси, но и дори отделни статии по тази проблематика са рядкост (Зиновиева 2019). А прегледът и анализът на съдебната практика показват голям брой дела за оспорване на административни актове на органите за управление на висшите училища, като същевременно са налице противоречиви съдебни решения.

В настоящия труд се изследват в исторически сравнителноправен и актуален аспект органите за управление на висшите училища, техните правомощия и актове. Българското висше образование и университети имат дълбоки исторически традиции (Попов 2001). На 1-ви октомври 1888 г. се открива първото висше училище „Висш педагогически курс”, което по-късно прераства в Софийски университет „Св. Климент Охридски” (Цанев и др. 1988: 24). Първото българско висше търговско училище (днес Икономически университет – Варна) е открито на 14.05.1920 г. след решение на Варненската търговско-индустриална камара, което поставя началото на висшето

икономическо образование в България (Близнаков, Ковачев, Цонев 2001: 17 – 24).

Значимо място в съвременното законодателството относно висшите училища заема правната уредба на органите им за управление – общо събрание, академичен съвет и ректор, както и на правомощията и актовете им. Част от тези актове имат характер на административни или биха могли да попаднат в хипотезата на чл. 2, ал. 2, т. 3, предложение последно от АПК – вътрешнослужебни актове, с които се засягат права, свободи или законни интереси на граждани. Основният нормативен акт, уреждащ правния статут на висшите училища, техните органи за управление и актовете им, е ЗВО, претърпял множество изменения и допълнения досега. А с приетия Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ)<sup>7</sup> се модернизира системата за академично израстване в условията на академична автономия, въпреки известни трудности по прилагането му. Тези два законодателни акта – ЗВО и ЗРАСРБ, наред с АПК, са основните източници на правната уредба относно актовете на органите за управление на висшите училища и редът за тяхното оспорване.

**Тезата** на настоящото монографично изследване е, че независимо от правната възможност за съдебно-административно обжалване, предвидена в разпоредбата на чл. 38 от ЗВО, не всички актове на органите за управление на висшето училище подлежат на съдебен контрол по реда на АПК, а само тези от тях, които имат характер на административни. Една част от актовете на органите на висшите училища действително имат характер на административни от гледна точка на изпълняваните публични функции предвид предмета на дейност за предоставяне на образователна услуга и във връзка с реализиране на конституционното право на образование. В тези случаи контролът над дейността и актовете на органите за управление на висшите училища, допустими за обжалване пред съда по реда на АПК, трябва да се упражнява при строго спазване на принципа за академична автономия.

**Научната цел** на настоящия труд е да се изследват, от една страна, правомощията на органите за управление на висшето училище, а от друга страна, да се направи анализ на правния характер на ак-

---

<sup>7</sup> Закон за развитието на академичния състав в Република България. // ДВ, № 38, 2010, ... посл. изм. ДВ, № 17, 2020.

товете, които приемат (съответно издават) въз основа на тези свои правомощия общото събрание, академичния съвет и ректора. **Обект на изследване са** актовете на органите за управление на висшите училища, а **предмет на изследване са** правната същност, спецификите и видовете актове, които посочените органи приемат, съответно издават. Предвид пряката връзка на основния обект на изследване с въпросите относно видовете органи на висшето училище и техните правомощия те също намират място в монографичния труд. Поставената научна цел се реализира чрез следните **задачи**:

- да се направи исторически сравнителноправен анализ на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища в следните периоди – от Освобождението до 1944 г., от 1944 до 1989 г. и от 1989 г. до 1995 г., като се съпостави предходната с действащата правна уредба;

- да се класифицират и систематизират органите на висшите училища, като се изведат специфичните характеристики на трите основни органа за управление – общо събрание, академичен съвет и ректор в контекста на приеманите (издаваните) от тях актове;

- да се класифицират и систематизират правомощията на общото събрание, академичния съвет и ректора като нормативна база за приеманите (издаваните) от тях актове;

- да се изяснят същността и правният характер на актовете на органите за управление на висшите училища през призмата на критичен анализ на съдебната практика;

- да се отграничат вътрешнослужебните от административните актовете на органите за управление на висшите училища с оглед на допустимостта им за съдебен контрол по реда на АПК;

- да се направят обосновани предложения за усъвършенстване на законодателната уредба относно правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища;

- да се анализират актовете на органите за управление на висшите училища с оглед да се направят обобщения и изводи относно приложимата нормативна уредба.

Още тук трябва да се направи уточнението, че съдебният контрол върху актовете на органите за управление на висшето училище е извън предмета на научното изследване. В настоящия труд акцентът е поставен върху определени материалноправни аспекти на дейността и актовете на органите за управление на висшето училище. Админи-

стративните и вътрешнослужебните актове на посочените органи са изследвани като правни институти от гледна точка на материалното административно право. Научният анализ е съсредоточен върху белезите на тези актове с цел изясняване на правния им характер, като условията за действителност не са включени в предмета на изследване. Производството за издаване и основанията за оспорване на административните актове са предмет на административния процес (Генова 2018; Георгиев 2012; Зиновиева 2000; Костов 2012; Къндева 2008; Лазаров 1999; Лазаров 2002; Мирчев 2008; Хрусанов 2002). Тези процесуални въпроси, касаещи актовете на органите по чл. 24, ал. 1 от ЗВО, предвид своя значителен обем не са разгледани в монографията. Те биха могли да бъдат предмет на друго научно изследване, тъй като изискват отделно задълбочено проучване. Наред с анализираниите административноправни проблеми са разгледани и някои въпроси, част от предмета на други правни отрасли, но интердисциплинарните моменти са характерни за всяко едно по-мощно научно изследване.

**Конкретната практическа задача** на настоящия труд е да се изследват актовете на органите за управление на висшите училища, като се посочат съществуващите противоречия и нерешени проблеми в законодателната уредба и се предлагат варианти за тяхното разрешаване. Наред със законодателната уредба, ще бъде проучена, обобщена и анализирана съдебната практика в областта на посочената проблематика. В този смисъл целта на настоящата разработка е чрез теоретично и емпирично изследване на тези специфични административни актове да се разкрият някои противоречия и непълноти в нормативната уредба, касаеща горепосочените проблеми. След обобщаването им да се направят адекватни предложения *de lege ferenda*, с оглед изграждането на стабилно и систематизирано законодателство, гарантиращо ефективно функциониране на системата на висшето образование.

Настоящото монографично изследване има не само теоретична, но и практическа насоченост. От една страна, се анализират и изясняват редица теоретични въпроси относно административните актове на органите за управление на висшите училища. От друга страна, се разглежда и коментира съдебната практика по повод различни съдебни дела, в които страна по правния спор са висши училища, а органите им за управление са в качеството на издатели на административни актове. В този смисъл монографичният труд е полезен не



само за тесни специалисти в областта на административното право от академичната общност, но и за практикуващи юристи, а също и за студенти по право.

Монографичното изследване е извършено посредством използването на утвърдени методи в правната наука: исторически сравнителноправен анализ, актуален нормативен анализ, логико-граматически метод, метод на обобщение.

Трудът е съобразен с актуалното законодателство към 12 март 2021 г.

# Глава първа

## ПРАВОМОЩИЯ И АКТОВЕ НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШИТЕ УЧИЛИЩА

---

### 1.1. Исторически сравнителноправен анализ на нормативната уредба на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища

Правомощията на органите за управление на висшето училище са от голямо значение за функционирането му като образователна и научна институция. Историческият сравнителноправен анализ показва, че характерът и обемът на правомощията на университетските органи за управление са в зависимост от степента на предоставената академична автономия. От една страна, академичната автономия е необходимо условие, за да могат висшите училища да осъществяват своята дейност – да предоставят образование и да извършват научни изследвания. От друга страна, тя очертава границите на правомощията на техните органи за управление.

Предвид целите и задачите на изследването, правната уредба на органите за управление на висшите училища се разглежда и анализира в три основни исторически периода:

- от Освобождението до 1944 г.,
- от 1944 г. до 1989 г. и
- след демократичните промени от 1989 г. до 1995 г., когато е приет действащият ЗВО.

Историческият метод заема ключово място в средствата за научно изследване. Той е традиционно прилаган и в конкретния случай чрез него се изяснява общественно-историческата обусловеност на правните норми, касаещи органите за управление на висшите училища, техните правомощия и актове.

### 1.1.1. Правна уредба на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища от Освобождението до 1944 г.

Характерно за периода от Освобождението до 1944 г. е, че няма единна законодателна уредба в областта на висшето образование. Законодателната практика е правният статут на всяко висше училище да бъде уреждан с отделен нормативен акт. Също в общите закони за народното просвещение, отнасящи се до всички степени на образование, се предвиждат правни норми, регламентиращи висшите училища и техните органи за управление.

Първият нормативен акт, който използва понятията „академически съвет“, „ректор“ и „факултетни съвети“ за университетските органи за управление, е Законът за висшето училище в София.<sup>8</sup> Тази терминология се запазва и в следващите законодателни актове, регламентиращи висшето образование, като от Освобождението до 1944 г. в България са открити 8 висши училища (Близнаков, Ковачев, Цонев 2001; Бояджиева 2003).<sup>9</sup>

Още през този период като едноличен орган се обособява ректорът, а колегиални органи са академическият съвет и факултетните съвети. За разлика от съвременната правна уредба, не е предвиден орган „общо събрание“. Анализът на органите за управление на висшите училища показва, че законодателството до 1944 г.<sup>10</sup> дава най-големи

<sup>8</sup> Закон за Висшето училище в София. // ДВ, № 13, 1895.

<sup>9</sup> С ДВ, № 2, 1889, е приет Закон за отваряне на висше училище в София. В периода до 1944 г. са създадени чрез закони, приети от НС, още 5 висши училища: Музикална академия и Художествена академия (Закон за изменение и допълнение на Закона за народното просвещение. // ДВ, № 87, 1921); Висше търговско училище в гр. Свищов (Наредба – Закон за Висшето търговско училище в гр. Свищов „Д. А. Ценов“. // ДВ, № 200, 1936); Висше техническо училище в гр. София (Закон за Висшето техническо училище. // ДВ, № 126, 1941); Висше училище за телесно възпитание в гр. София (Закон за Висшето училище за телесно възпитание. // ДВ, № 2, 1942). С актове на министри са открити 2 висши училища: Висшето търговско училище в гр. Варна със Заповед №7177 от 28 септември 1920 г. на министъра на търговията и Балканският близкосточен институт (Свободен университет) с Окръжно от 22.11.1923 г. на министъра на народното просвещение.

<sup>10</sup> Така: Закон за Университета. // ДВ, № 19, 1904; Закон за Университета. // ДВ, № 39, 1907; Закон за народното просвещение. // ДВ, № 49, 1909; Наредба – Закон за Висшето търговско училище в гр. Свищов „Д. А. Ценов“. // ДВ, № 200, 1936; Закон за Държавното висше училище за финансови и административни науки – София. // ДВ, № 126, 1940; Закон за Висшето техническо училище от 1941 г.; Закон за Висшето училище за телесно възпитание от 1942 г.

по обем и съдържание правомощия на академическия съвет. Анализът на нормативната уредба от първия период води до извода, че въпреки ограниченото действие на законите първоначално само по отношение на конкретно висше училище, по-късно законодателят пренася модела за управление към другите висши училища и по този начин изгражда системата от органи за управление. Те могат да се класифицират с оглед на състава им на еднолични и колективни, като техните правомощия съответстват на мястото, което заемат в академичната йерархия.

Правомощията на академическия съвет могат да се обособят в две основни групи – ръководни функции и функции по управление на персонала.

Ръководните функции на академическия съвет включват:

- осъществяване на пряко управление на висшето училище;<sup>11</sup>
- обсъждане и решаване на общи въпроси, относно развитието на висшето училище, изработва правилници, учебни планове и програми;<sup>12</sup>
- подготвяне на университетския бюджет.<sup>13</sup>

Функциите на академическия съвет по управление на персонала включват:

- избор на ректора;<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Чл. 4 от Закона за Университета от 1904 г.; чл. 3 от Закона за Университета от 1907 г.; чл. 300 от Закона за народното просвещение от 1909 г.; чл. 15 от Закона за Висшето техническо училище от 1941 г.; чл. 12 от Закона за Висшето училище за телесно възпитание от 1942 г.

<sup>12</sup> Чл. 58 от Закона за Университета от 1907 г. изработва особен дисциплинарен правилник за реда и дисциплината на студентите; чл. 352 от Закона за народното просвещение от 1909 г. изработва университетски правилник; чл. 6 от Наредба – Закон за Висшето търговско училище в гр. Свищов „Д. А. Ценов“ от 1936 г. изработва правилник и учебен план за преподаването във висшето училище; чл. 18, т. „а“ от Закона за Държавното висше училище за финансови и административни науки – София от 1940 г. изработва специални наредби и правилници по преподаванията, управлението, дисциплината, вътрешния ред; чл. 14 от Закона за Висшето училище за телесно възпитание от 1942 г.: обсъжда и решава общи въпроси относно развитието и напредъка на училището, изработва правилници, учебен план и програми.

<sup>13</sup> Чл. 308 от Закона за народното просвещение от 1909 г.; чл. 18, т. в от Закона за Държавното висше училище за финансови и административни науки – София от 1940 г.; чл. 23 от Закона за Висшето техническо училище от 1941 г.; чл. 14 от Закона за Висшето училище за телесно възпитание от 1942 г.

<sup>14</sup> Чл. 5 от Закона за висшето училище в София от 1895 г.; чл. 42 от Закона за Университета от 1904 г.; чл. 303 от Закона за народното просвещение от 1909 г.; чл. 19 от Закона за Висшето техническо училище от 1941 г.; чл. 12 от Закона за Висшето училище за телесно възпитание от 1942 г.

- препоръчване, одобряване или избиране на професорите и постоянните или редовните доценти и останалия университетски персонал;<sup>15</sup>

- упражняване на дисциплинарна власт спрямо студентите и преподавателите.<sup>16</sup>

Въпреки относително големите правомощия, академическият съвет няма право да приема самостоятелни актове, които да са окончателни. Всички негови решения, при упражняването на посочените функции, се утвърждават от Министерството (респективно министъра) на народното просвещение. Другите два органа за управление на висшите училища имат значително по-ограничени правомощия. Ректорът има предимно представителни функции и е председател на академическия съвет, а факултетните съвети имат основно консултативни функции.

Нито един от законите в сферата на висшето образование до 1944 г. не урежда изрично актовете на органите за управление на висшите училища, нито реда за тяхното евентуално оспорване. Предвид по-големия кръг от правомощия, академическият съвет е органът за управление на висшето училище, който би могъл да приема актове, които да имат характер на административни и те да подлежат на обжалване по съдебно-административен ред.

Действащите в този период законодателни актове в областта на административното правосъдие са: Закон за административното пра-

---

<sup>15</sup> Академическият съвет: „дава мнение (по Закона за висшето училище в София от 1895 г.) или препоръчва кандидати (по Закона за университета от 1907 г. и Наредба – Закон за Висшето търговско училище в гр. Свищов „Д. А. Ценов“ от 1936 г.) при назначаването на университетски преподаватели; избира професорите и постоянните/редовните доценти (по Закона за Университета от 1904 г., Закона за народното просвещение от 1909 г. и Наредба – Закон за Висшето търговско училище в гр. Свищов „Д. А. Ценов“ от 1936 г.); обявя конкурси за титуляр на катедра (по Закона за народното просвещение от 1909 г. и Наредба – Закон за Висшето търговско училище в гр. Свищов „Д. А. Ценов“ от 1936 г.); одобрява професорите и редовните доценти и препоръчва останалия университетски персонал (по Закона за Висшето техническо училище от 1941 г.)”.

<sup>16</sup> Академическият съвет: „се произнася по простъпките на преподавателите преди налагане на дисциплинарно наказание” (по законите от 1904 г., 1907 г. и 1909 г.); „наказва студентите за простъпки против дисциплината в университета” (1907 г.); „има дисциплинарна власт спрямо студентите” (1909 г.); „упражнява дисциплинарна власт” (1940 г.); „съди за дисциплинарни простъпки преподавателския персонал” (1941 г.); „наказва дисциплинарно академическия и помощния персонал” (1942 г.); „утвърждава и прилага дисциплинарни наказания” (1942 г.).

восъдие от 1912 г.<sup>17</sup> и Наредба закон за административното правосъдие от 1934 г.<sup>18</sup> Съгласно чл. 10 от Закона от 1912 г.: „На върховния административен съд са подсъдни всички жалби против административни актове на публичните власти“. А съгласно чл. 29, т. 1 от Закона от 1934 г.: „На върховния административен съд са подсъдни всички жалби за отмяна на административни актове на публичните власти, когато законите не определят друга подсъдност“.

Националното законодателство от първия период не определя кои са органите на публичните власти. Това се е определяло по тълкувателен път от правораздавателните органи, когато са сезирани с жалба за отмяна на административен акт. Правната доктрина от този период включва в кръга на органите на публичните власти и академическите съвети (Стайнов 1936 – 1937: 79; Стайнов, Ангелов 1943: 18), а като пример за обжалван административен акт се посочва отказ на академическия съвет да завери семестри на студент.

В изследванията на този период от историята на Българската държава и право се посочва, че въпреки относително добрата правна уредба на административната дейност на Министерството на народното просвещение, като цяло законодателството се характеризира с многочисленост на законодателните актове (Андреев 1993: 167, 179). Това води до неустойчивост, несъгласуваност и несистемност на приеманите нормативни актове, което е предпоставка за законодателна нестабилност. Тази несъгласуваност и несистемност е налице и в областта на административното правосъдие, чието начало е поставено в периода след Освобождението и тепърва започва своето развитие (Токушев 2008: 306).

Правомощията на Върховния административен съд (ВАС) „са определени много несъвършено“ (Токушев 2008: 312). Цитираните по-горе закони не дават определения на понятията „орган на публична власт“ и „административен акт“, нито определят какви са видовете административни актове. В този период това е направено само от правната доктрина (Стайнов 1936 – 1937: 85; Стайнов, Ангелов 1943:

---

<sup>17</sup> Закон за административното правосъдие. // ДВ, № 74, 1912.

<sup>18</sup> Наредба закон за административното правосъдие. // ДВ, № 182, 1934.

19).<sup>19</sup> Наред с това анализът на законовата уредба на правомощията на ВАС от разглеждания период показва, че голяма част от публично-правните отношения са извън обхвата на административното правосъдие. Всичко това, в съчетание с ограничените правомощия на академическия съвет и ректора, обяснява и редките случаи на обжалване на актове на органите за управление на висшите училища.

Правомощията на ректора и академическия съвет по отношение на управлението на университета са ограничени, като във всички законодателни актове в периода от Освобождението до 1944 г., под една или друга форма, е налице силен централизиран административен контрол над висшите училища от страна на министъра на просвещението. През посочения период правомощията на органите за управление на висшите училища са уредени твърде общо и на практика те не приемат никакви самостоятелни актове. Причината за това е липсата на академична автономия (Димитрова 2016).

Законодателството в периода от Освобождението до 1944 г. не познава термина „академична автономия“, но още с откриването на първото висше училище у нас започва борбата на академичната общност за отстояването на редица академични свободи (Манафова 1988; Манолова 1988). Анализирайки законодателството в областта на науката и образованието в периода след Освобождението, Баламезов (Баламезов 1993: 321) посочва че, университетската (академичната – бел. моя) автономия е съставена от две части: научна и административна. Като под научна автономия или свобода на науката се разбира „всеки да може да доказва устно и печатно в научни среди и публични събрания, каквато иска теза“, а професорите да могат свободно да излагат в лекциите си своите разбирания. Под административна автономия се има предвид университетът сам да подбира преподавателите си, сам да изработва учебните си планове, сам да налага дисциплинарни наказания за нарушаване на вътрешния ред, а не да прави това под надзора на изпълнителната власт (Баламезов 1993: 348 – 349).

---

<sup>19</sup> Според цитирания труд на П. Стайнов: „Административен акт е волеизявлението на един орган на публична власт в изпълнение на една обществена служба, което създава преки правни последици за гражданите и което при нужда може да бъде наложено с принуда“. Според цитирания труд на П. Стайнов и А. Ангелов: „Административен акт е волеизявлението на орган на публична власт, издадено в упражнение на административна функция и създаващо правни последици, които се налагат на засегнатите лица и при нужда могат да бъдат проведени с принуда“.

Прегледът и анализът на правната уредба в периода от Освобождението до 1944 г. показват, че дори в само тези два аспекта – научна и административна, академична автономия няма в пълна степен. Съгласно българското законодателство в този период университетските преподаватели и другите служители на висшите училища имат статут на чиновници (държавни служители).<sup>20</sup> Затова редица текстове на законите в областта на висшето образование преpraщат към Закона за чиновниците и Закона за държавните служители.<sup>21</sup> Техните разпоредби се прилагат към университетските преподаватели и персонала във висшите училища, в качеството им на чиновници (държавни служители), затова административният контрол и дисциплинарната власт на министъра на просвещението спрямо тях са толкова силни.

Висшите училища през този период не разполагат с пълна автономия да се самоуправляват. Академичната общност не може самостоятелно да избира ръководните органи или преподавателския състав, нито да налага самостоятелно дисциплинарни наказания, без утвърждаване от Министерството на просвещението. Въпреки това Законът за Университета от 1904 г. се приема от изследователите на този период от историята на висшето ни образование като образец на извоювана и утвърдена академична автономия (Манафова 1988: 28; Манолова 1988: 10; Цанев и др. 1988: 53). Авторът се присъединява към подобно становище с уговорката, че към дадения исторически период тази непълна академична автономия, от гледна точка на съвременните разбирания и законодателство, е безспорен успех за академичната общност на първото ни висше училище. Но във всички законодателни актове в периода от Освобождението до 1944 г., под една или друга форма, се запазва силен административен контрол над висшите училища от страна на министъра на просвещението.

---

<sup>20</sup> Съгласно Закона за Университета от 1907 г.: „Лицата от университетския персонал, които се назначават от министъра в дисциплинарно отношение се подвеждат под постановленията на Закона за чиновниците.” – съгласно Наредба – Закон за Висшето търговско училище в гр. Свищов „Д. А. Ценов” от 1936 г.: „Всички преподаватели и служители във Висшето търговско училище се приравняват в права и задължения на държавните служители” – съгласно Закона за Държавното висше училище за финансови и административни науки – София от 1940 г.: „Редовните преподаватели и административните чиновници се считат за държавни служители”.

<sup>21</sup> Закон за чиновниците. // ДВ, № 123, 1882; Закон за държавните служители. // ДВ, № 243, 1922.



### 1.1.2. Правна уредба на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища от 1944 г. до 1989 г.

За периода 1944 г. – 1989 г. е характерно, че вече се приемат специални закони за висшето образование и са приети общо три такива – през 1947 г., 1948 г. и 1958 г. Със ЗВО от 1947 г.<sup>22</sup> за първи път се уреждат самостоятелно висшите училища и висшето образование, отделно от другите степени на образование. Но в духа на старите законодателни традиции, този закон излишно детайлно урежда всички съществуващи към момента висши училища. Вместо да регламентира типово, по общ начин, правния им режим, той урежда в различни дялове и глави устройството и органите за управление отделно за всяко едно от тях. Положителна характеристика на ЗВО от 1947 г. е, че това е първият единен нормативен акт, отнасящ се за висшето образование. Той обаче е много обемист и оттам неефективен, затова през 1948 г. е приет нов ЗВО.<sup>23</sup>

Съгласно чл. 6 на ЗВО от 1948 г. основните органи за управление на висшите учебни заведения са ректорът и академическият съвет. Правомощията им са уредени лаконично и без детайли. Ректорът има най-вече представителни функции, а академическият съвет разглежда всички въпроси, свързани с учебната и научноизследователската работа във висшето учебно заведение, също така решава въпросите за обявяване на конкурси за преподаватели, избор, поканване и повишение на преподаватели и асистенти. Академическият съвет не е орган с решаващи правомощия, а има само съветствателни функции. Той дава „мнение”, докато решенията по тези въпроси влизат в сила едва след утвърждаването им от Комитета за наука, изкуство и култура.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Закон за висшето образование. // ДВ, № 153, 1947.

<sup>23</sup> Закон за висшето образование. // ДВ, № 224, 1948.

<sup>24</sup> Съгласно чл. 9 от ЗВО от 1948 г.: „Всяко висше учебно заведение се управлява от ректор. Ректорът ръководи дейността на висшето учебно заведение, представлява го пред държавните органи и пред трети лица, разпорежда се с неговия бюджет и председателствува Академическия съвет”.

Съгласно чл. 11 от ЗВО от 1948 г.: „Академическият съвет разглежда всички въпроси, свързани с учебната и научно-изследователска работа във висшето учебно заведение и дава своето мнение по тези въпроси. Академическият съвет решава въпросите: за обявяване на конкурси за преподаватели, избор, поканване и повишение на преподаватели и асистенти. Решенията по тези въпроси влизат в сила след утвърждението им от Комитета за наука, изкуство и култура”.

През този период държавата установява всеобхватен контрол над целия обществен живот, в това число над академичната общност и висшите училища. ЗВО от 1948 г. урежда, че всички висши учебни заведения в България се намират под върховното ръководство на Комитета за наука, изкуство и култура. Всяко висше учебно заведение има ректор и академически съвет, но те са само номинални органи за управление. Реално Комитетът за наука, изкуство и култура е орган за управление на висшите училища. Председателят на Комитета има пълна административна, финансова и дисциплинарна власт при управлението на висшите учебни заведения.<sup>25</sup>

Правомощията на ректора и академическия съвет по ЗВО от 1958 г.<sup>26</sup> са почти идентични с тези от предходния ЗВО от 1948 г. Ректорът ръководи цялата дейност на висшето учебно заведение, представлява го, разпорежда се с неговия бюджет и председателства академическия съвет. От своя страна, академическият съвет: взема решения по въпросите, свързани с учебната, възпитателната и научно-изследователската работа във висшето учебно заведение; одобрява решенията на факултетските съвети по учебните планове за обявяване на конкурси, избиране на научно-преподавателския състав и присъждане на научни степени. Но устройството и управлението на висшите учебни заведения се уреждат на основата на принципа за силен централизиран надзор и контрол от страна на Министерството на просветата и Висшата атестационна комисия.

Съгласно ЗВО от 1958 г. ректорите и деканите се утвърждават от министъра на просветата, а изборът за професори, доценти и старши научни сътрудници се утвърждава от Висшата атестационна комисия.

Заповед на министъра на просветата е актът, с който се:

- назначават професорите, доцентите и старшите научни сътрудници;
- уволняват професори, доценти и старши научни сътрудници

---

<sup>25</sup> Председателят на Комитета: „утвърждава изборите за ректор, решенията на академическия съвет за обявяване на конкурси за преподаватели, избор и повишаване на преподаватели, решението на общото събрание за освобождаване на ректора и деканите; утвърждава всички решения на академичния съвет и факултетските съвети по въпроси, свързани с учебната и научноизследователската работа; назначава професорите, редовните доценти и асистентите; назначава началник, който ръководи административно-стопанските въпроси за всяко висше учебно заведение; уволнява преподаватели, които проявяват противонародна дейност”.

<sup>26</sup> Закон за висшето образование. // ДВ, № 12, 1958.

при противонародна дейност и при осъждане за тежки и позорни деяния;

- освобождават от длъжност професори, доценти и старши научни сътрудници, когато не се справят с преподавателските и научно-изследователските си задължения.

Ректорът има правомощие да назначава и уволнява асистентите, главните асистенти и младшите научни сътрудници.

В сравнение със съвременната правна уредба, правомощията на органите за управление на висшите училища съгласно ЗВО от 1948 г. и ЗВО от 1958 г., са значително ограничени. Правната доктрина, от разглеждания период, приема висшите учебни заведения като държавни учреждения – специализирани административно-организационни единици (Христофоров 1966: 10). Ректорът и академическият съвет се определят като администрация на държавното учреждение, в смисъл на държавни органи (Христофоров 1966: 38). Академическият съвет се разглежда като орган, изпълняващ „решаващи” организационни и ръководни функции, а решенията му като „същински административни актове” (Христофоров 1966: 82). Въпреки това, цитираният автор изрично посочва, че решенията на органите на висшите учебни заведения се нуждаят от утвърждаване, за да станат завършени и окончателни актове (съответно от Министерството на просветата или от Висшата атестационна комисия). Това утвърждаване се определя като „последваща форма” за окончателната валидност на основния правен акт (решението на академическия съвет или заповедта на ректора) (Христофоров 1966: 82). На практика това означава, че академическият съвет и ректорът нямат самостоятелни и решаващи правомощия.

Законодателството от разглеждания период изключва възможността за съдебен контрол на актовете, с които се уволняват и освобождават от длъжност университетските преподаватели, както и решенията за даване или отнемане на научни степени и научни звания (Пехливанов 2014).<sup>27</sup> Това са актове на министъра на просветата (с

<sup>27</sup> Чл. 23 от ЗВО от 1958 г. изрично предвижда, че спорове по уволняването и освобождаването от длъжност на научно-преподавателския състав не подлежат на разглеждане от помирителни комисии или съд.

Съгласно чл. 27а от Закона за научните степени и научните звания. // ДВ, № 36, 1972, решенията на Президиума на Висшата атестационна комисия по чл. 25, ал. 3 и чл. 27, ал. 3 (за даване или отнемане на научни степени и научни звания – бел. моя) са окончателни, не могат да се преразглеждат и не подлежат на съдебен контрол.

изключение на заповедите на ректора за назначаване или уволняване на асистенти, главни асистенти и младши научни сътрудници), съответно на Висшата атестационна комисия.

Що се отнася до органите за управление на висшите училища, те имат правомощие да приемат самостоятелни актове единствено по отношение на студентите.<sup>28</sup> Но и двата закона за висшето образование – от 1948 г. и от 1958 г., не предвиждат възможност за съдебно оспорване на тези актове. Цялостната правна уредба от този период на устройството и дейността на социално-културните учреждения (каквито са и висшите учебни заведения) не предвижда обжалване пред съд на издаваните от администрацията на държавните учреждения административни актове (Христофоров 1966: 170). Причината за това е, че в този период от социалистическия строй на случаите на нарушаване на законността от страна на администрацията се гледа като на редки изключения. Затова за защита на нарушените права на ползвателите на услугите на учрежденията не се предвижда изрична законова уредба (Христофоров 1966: 165).

Гореизложеното поставя въпроса за обхвата на административното правосъдие в периода 1944 г. – 1989 г. В България до 1948 г. действа административнопроцесуалният ред, установен с Наредбата закон за административното правосъдие от 1934 г. През 1948 г. е приет Законът за устройството на народните съдилища<sup>29</sup>, с който се закрива ВАС и се отменя възможността за обжалване на административни актове пред него. В Закона за устройството на народните съдилища от 1948 г., както и в Закона за устройството на съдилищата от 1952 г.<sup>30</sup>, се предвижда Върховният съд да се състои от три колегии: наказателна, гражданска и военна.

Мотивите за тази законодателна промяна са разглеждани в доктрината, изследваща този период от историята на Българската държава и право. Социалистическата държава приема, че няма противопоставяне между администрация и граждани, поради това се изключва съдебният контрол върху административните актове (Михайлова

---

<sup>28</sup> Съгласно Закона за висшето образование от 1958 г., по отношение на студентите – преместване в друго висше учебно заведение или в друга специалност, преместване от редовно в задочно обучение или обратното, прекъсване на следването, налагане на дисциплинарни наказания, се извършват със заповед на ректора.

<sup>29</sup> Закон за устройството на народните съдилища. // ДВ, № 70, 1948.

<sup>30</sup> Закон за устройството на съдилищата. // ДВ, № 92, 1952.

2016: 298). Доколкото се осъществява инцидентно съдебен контрол върху актовете на някои административни органи, той се извършва от общите съдилища, които наред с гражданското и наказателното, упражняват и административно правосъдие.

През 1970 г. е приет първият Закон за административното производство (ЗАП).<sup>31</sup> Девет години по-късно е приет изцяло нов ЗАП<sup>32</sup>, с който се разширява обхватът на административните актове, които се издават по унифицирана в закона процедура, както и се разширява възможността за обжалване на индивидуалните административни актове пред съда (Михайлова 2016: 393 – 394). И двата закона уреждат производството по издаване, обжалване и изпълнение на индивидуалните административни актове, но извън обхвата им остават актовете на много административни органи, в това число актовете на органите за управление на висшите училища. Това не изключва напълно възможността за защита на правата на студентите като ползватели на образователната услуга на висшите учебни заведения, чиито органи за управление, издават административни актове.

През разглеждания период най-често срещаният способ за защита на субективните права на ползвателите на услугите на държавните учреждения е вътрешноадминистративният или вътрешноведомственият контрол. Ползвателят, чието субективно право е нарушено или застрашено от определен административен акт, има право да подаде жалба до горестоящия административен ръководител (на учреждението или на ведомството, в чието подчинение се намира това учреждение). Той може да отмени отказа на администрацията на учреждението или да измени издадения неблагоприятен административен акт в полза на засегнатото лице (Христофоров 1966: 167).

Това показва, че над актовете на органите за управление на висшите училища е изключен не само съдебният контрол, но не се прилага и ефикасен административен контрол. Причината е, че от една страна, е установен принцип на ведомствена зависимост на държавните учреждения. Висшите учебни заведения, в качеството им на държавни учреждения, са под ведомството на Министерството на народната просвета. От друга страна, в периода 1944 г. – 1989 г. липсва академична автономия при управлението на висшите училища. На практика ректорът и академическият съвет са органи за вътрешнослу-

<sup>31</sup> Закон за административното производство. // ДВ, № 53, 1970.

<sup>32</sup> Закон за административното производство. // ДВ, № 90, 1979.

жебно администриране на висшето училище, а реалното управление се осъществява от Комитета за наука, изкуство и култура, по-късно от Министерството на просветата. Това са висши държавни органи, които нямат горестоящ административен орган, пред който да бъдат обжалвани по административен ред техните актове. Същевременно законодателството в периода 1944 г. – 1989 г. напълно изключва възможността за съдебното оспорване на тези актове.

### **1.1.3. Правна уредба на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища от 1989 г. до 1995 г.**

Този сравнително кратък период заслужава самостоятелно изследване на правната уредба на органите за управление на висшите училища, тъй като след демократичните промени от 1989 г. започват интензивно изменение на законодателството и приемане на нови нормативни актове във всички сфери, включително и в областта на висшето образование. С приемането на Закона за академична автономия на висшите учебни заведения (ЗААВУЗ)<sup>33</sup> за първи път академичната автономия се урежда законодателно като принцип за устройството и управлението на висшите училища. Тук трябва да се отбележи, че ЗААВУЗ действа и се прилага успоредно със ЗВО от 1958 г., но нормите му, касаещи устройството и управлението на висшите учебни заведения, са отменени. По отношение на органите за управление на висшите училища вече се прилагат нормите на ЗААВУЗ.

Общото събрание е нов орган за самоуправление на висшите учебни заведения, без аналог в предходната правна уредба, регламентиран за първи път с чл. 6, ал. 1 от ЗААВУЗ. Наред с него правомощия за управление на висшето училище имат и традиционните органи – академически съвет и ректор, познати от предходното законодателство. Въз основа на предоставената академична автономия висшите учебни заведения извършват самостоятелно редица организационни

---

<sup>33</sup> Закон за академична автономия на висшите учебни заведения. // ДВ, № 10, 1990.

и управленски дейности, уредени в чл. 3 от ЗАВУЗ<sup>34</sup>, но законът не уточнява на кой от трите органа за самоуправление са възложени като правомощие.

В два текста – чл. 6, ал. 3 и чл. 7 от ЗАВУЗ, лаконично се уреждат някои от правомощията на два от органите за управление на висшето училище – общото събрание и ректора. По-детайлно правомощията на всички органи са уредени в Правилника за прилагане на

---

<sup>34</sup> „Висшите учебни заведения самостоятелно: 1. определят организационната си структура и приемат правилник за устройството и дейността на висшето учебно заведение; 2. приемат основни насоки и планове за подготовка и повишаване квалификацията на специалисти с висше образование и за научни изследвания, както и план за подготовка и повишаване квалификацията на научно-преподавателските кадри; 3. организират и провеждат конкурси за приемане на студенти на основа на единни държавни критерии; 4. разработват и утвърждават в диалог с потребителите на кадри специалности и квалификационни характеристики, учебни планове и програми за подготовка и повишаване на квалификацията на специалисти с висше образование на основата на установените задължителни държавни изисквания и критерии за признаване на завършено образование и придобита квалификация и определят формите на обучение на студентите; 5. организират и провеждат в диалог с потребителите дейността за повишаване квалификацията и преквалификацията на специалисти с висше образование и утвърждават учебното съдържание на обучението; 6. сключват с държавата, със стопански и други организации договори за подготовка и повишаване квалификацията на специалисти с висше образование и за научни изследвания; 7. обявяват конкурси и избират научни и преподавателски кадри при условия и по ред, установени в Закона за научните степени и научните звания; 8. утвърждават учебните планове и програми на присъединените към тях полувисши институти и избират научно-преподавателските им кадри; 9. определят начина и критериите за подбор и организират и провеждат конкурсите за приемане на аспиранти и специализанти; 10. създават собствени фондове от средствата, включително и във валута, получени от държавата, от собствена научна и учебна дейност, от организации, фондации и граждани от страната и чужбина, и определят условията и реда за тяхното използване; 11. определят числеността на персонала и приемат правила за организация на работната заплата, за разпределяне на индивидуалната учебна натовареност и изследователската заетост на преподавателите и научните работници, както и за оценка на резултатите от труда във висшето учебно заведение; 12. организират изграждането на материално-техническата база на учебната, научната и издателската дейност, включително и издаването на учебници и друга научна литература; 13. създават и развиват собствена база за социално-битово обслужване на студентите и преподавателите; 14. се сдружават с висши учебни заведения, научни и други организации от страната и чужбина за подготовка и повишаване квалификацията на специалисти с висше образование и за извършване на научни изследвания; 15. организират международното сътрудничество и членуват в международни организации; 16. изпращат по установения ред свои студенти, аспиранти, специализанти и научно-преподавателски работници в чужбина; 17. създават фирми и участвуват в дружествени фирми в страната и в чужбина при условия и по ред, установени в закон или указ.”

Закона за висшето образование (ППЗВО).<sup>35</sup> Съгласно последните му изменения и допълнения, преди да бъде отменен, правомощията на органите за управление на висшето училище могат да бъдат обобщени по следния начин.

Основните функции на общото събрание са уредени в чл. 9 от ППЗВО. Вътрешно-институционалните му правомощия включват:

- обсъждане и приемане на перспективните планове за развитие на висшето учебно заведение и за учебно-възпитателната и научно-изследователската дейност;
- обсъждане на по-важните въпроси на организацията и съдържанието на учебния процес, научноизследователската работа, подготовката и квалификацията на научните кадри, материално-техническата база.

Конститутивните му правомощия касаят определяне на числения състав на академичния съвет и избора на неговите членове. Вътрешноустройствено нормативно правомощие е да приема Правилника за устройство и дейността на висшето учебно заведение.

От своя страна, академичният<sup>36</sup> съвет има правомощие да взема решения по основни въпроси на учебната, възпитателната, научно-изследователската (художествено-творческата) работа на висшето учебно заведение (чл. 11 от ППЗВО).

Към учебно-възпитателната дейност се включват правомощията той да:

- обсъжда периодически състоянието, насоките и перспективите за подготовка на специалисти с висше образование, подготовката и квалификацията на научните кадри, учебната и научноизследователската работа,
- обсъжда учебните планове.

С това се цели повишаване на качеството на обучението на студентите и усъвършенстване на организацията на учебния процес.

В научноизследователската дейност влизат правомощията да:

- обсъжда плана за научноизследователската работа на висшето учебно заведение;
- приема перспективните и годишните планове за подготовката и квалификацията на научно-преподавателските кадри;

<sup>35</sup> Правилник за прилагане на Закона за висшето образование. // ДВ, № 75, 1973.

<sup>36</sup> ЗАВУЗ използва понятието „академически съвет“, докато ППЗВО използва понятието „академичен съвет“.



- обсъжда предложения за организиране или участие в научни (художествени) прояви, а също и по прякото сътрудничество със сродни висши учебни заведения и други научни организации в чужбина;

- приема защиты за получаване на научни степени и произвежда избори за научни звания, ако има право за това.

Тази група от правомощия дава възможност на висшите училища да подготвят научно-преподавателски кадри и да повишават тяхната квалификация с оглед приемственост в академичния състав.

Наред с упражняването на тези функции академичният съвет има организационно-институционално правомощие да обсъжда предложенията за изменения в структурата на висшето учебно заведение и факултетите и конститутивни правомощия да избира ректора и заместник-ректорите.

Тук трябва да се отбележи, че между ЗААВУЗ и ППЗВО има несъгласуваност. Според нормите на ЗААВУЗ ректорът се избира от общото събрание, а според ППЗВО това е правомощие на академичния съвет. Тази несистемност на правната уредба през разглеждания период се дължи на прекалено динамичната промяна на законодателството в рамките на много кратък период от време, провокирана от бързо изменящата се обществено-политическа ситуация в страната.

Ректорът като едноличен орган за управление ръководи цялостната образователна, научноизследователска и административно-стопанска дейност на висшето учебно заведение (чл. 15 от ППЗВО). Сред правомощията му се открояват:

- представителните му функции да представлява висшето учебно заведение пред всички учреждения, организации и лица;

- ръководни функции – председателства общото събрание и академичния съвет; утвърждава учебните планове и учебните програми; осигурява правилното използване на финансовите средства, разпорежда се с бюджета на висшето учебно заведение и отговаря за изграждането на материално-техническата му база;

- функции по управление на персонала – назначава, повишава и освобождава административния и помощния персонал, щатните нехабилитирани научни работници, хонорувания научно-преподавателски състав; назначава деканите, заместник-деканите и ръководителите на катедрите; определя годишната натовареност за учебно-възпитателна и научноизследователската работа на научните работници;

потвърждава предложенията на факултетните или научните съвети за обявяване на конкурси за научни работници във висшето учебно заведение.

Голяма част от правомощията на органите за управление на висшите училища от този период кореспондират с правомощията на тези органи съгласно актуалната правна уредба. На основа на предоставената академична автономия висшите учебни заведения вече самостоятелно определят организационната си структура, приемат Правилник за устройството и дейността си, избират ректор, обявяват конкурси за научно-преподавателски кадри, извършват редица други административни и стопански дейности. За първи път на общото събрание е дадено право да определя числеността на академичния съвет за съответния мандат и да избира с тайно гласуване неговите членове без утвърждаване от централните органи на държавно управление, както е в предходните периоди. ЗААВУЗ се прилага само пет години<sup>37</sup>, но той е важен като първи нормативен акт, който използва термина „академична автономия“ и поставя началото на нови демократични традиции.

Що се отнася до актовете на органите за управление на висшите училища, които те приемат или издават въз основа на своите правомощия, правната уредба остава непроменена. Въпреки значително разширения кръг от правомощия, спрямо актовете на органите за управление на висшето училище се прилага същият правен режим като и в предходния период до 1989 г. Едва през 1995 г., с приемането на действащия ЗВО, се предвижда – в чл. 38, че актовете на органите за управление на висшето училище могат да се обжалват пред съда по реда на ЗАП. ЗАП от 1979 г. се прилага до приемането и влизането в сила на АПК през 2006 г., когато нормата на чл. 38 от ЗВО е изменена, в смисъл че тези актове могат да се обжалват пред съда по реда на АПК.

Актуалната правна уредба на правомощията на органите за управление на висшите училища е обект на анализ в последния параграф на настоящата глава. А правната характеристика на актовете на посочените органи е изяснена детайлно в следващите глави.

---

<sup>37</sup> Отменен с приемането на действащия ЗВО (ДВ, № 112, 1995).

## **1.2. Класификация на органите за управление на висшето училище в контекста на приеманите (издаваните) от тях актове**

Съвременната правна уредба на органите за управление на висшите училища и на правомощията им е дадена в ЗВО – като основен нормативен акт в областта на висшето образование. Систематичното място на тази регламентация в глава четвърта на ЗВО – „Академична автономия”, ясно показва взаимовръзката между прилагането на принципа за академична автономия и упражняването на правомощията на университетските органи за управление. От една страна, анализът на правомощията на посочените органи е необходим на настоящото изследване, тъй като **чрез правомощията се осъществява дейността им, в резултат на която те приемат, съответно издават своите актове.** От друга страна, **характерът на актовете е в зависимост от вида на органа,** който приема (издава) съответния акт, което налага да се направи класификация на органите на висшето училище.

Основни органи са ректорът, общото събрание и академичният съвет, но същевременно като органи се конституират декан, общо събрание на факултета и факултетен съвет. Наред с основните и задължителни органи за управление на висшето училище ЗВО предвижда създаването на помощни или консултативни органи. Една част от тези органи са еднолични, а друга част са колективни. Това обуславя необходимостта да им се направи класификация. От една страна, така се открояват основните органи за управление от всички други органи на висшето училище и се извеждат техните съществени характеристики. От друга страна, в зависимост от вида на органите, е различен начинът на вземане на решения при упражняване на предоставените им правомощия, въз основа на които те приемат своите актове.

### **1.2.1. Общоуниверситетски органи за управление и органи за управление на основни звена на висшето училище**

Тази класификация се прави на база на това дали органът е общ за цялото висше училище или упражнява правомощия на ниво негово основно звено (факултет). Всички органи от тази група се характеризират с това, че тяхното конституиране е задължително по закон, т.е.

формирането им е императивно регламентирано в ЗВО.

Общоуниверситетски органи са ректорът, общото събрание и академичният съвет (чл. 24, ал. 1 от ЗВО). Общото събрание е върховният орган за управление, състоящ се от представители на цялото висше училище (преподавателски състав на основен трудов договор, административен персонал, студенти и докторанти – чл. 27, ал. 1 от ЗВО) и в това качество поставя началото на изборите на останалите органи за управление. То е върховен орган, тъй като от една страна, с неговото формиране започват изборите на университетски органи за управление, а от друга – мандатът на ректора се прекратява с този на общото събрание, което го е избрало (чл. 24, ал. 4 от ЗВО; Димитрова 2017а).

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 от 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. Ректорът е ръководен и представителен орган, предвид кръга от правомощия по основни сфери на развитие и управление на висшето училище (Андреева, Йолова, Димитрова 2017). Той е единственият орган с представителни функции, който има правомощие от името на висшето училище да влиза в правоотношения с трети лица.

Ректорът, общото събрание и академичният съвет се определят като общоуниверситетски органи и защото имат компетентност да приемат или издават актове относно цялото висше училище и неговата академична общност – включваща преподаватели, обучаеми лица и административен персонал. Докато компетентността на органите за управление на основни звена се простира само в рамките на съответния факултет и включените в него катедри.

Към общоуниверситетските органи се отнася и контролният съвет. Той е орган за осъществяване на вътрешноинституционален контрол с правомощия да:

- извършва проверки относно законосъобразността на проведените избори за органи на висшето училище;
- изготвя становище по проектобюджета на висшето училище, а след това и по изпълнението му;
- участва в проверките при дисциплинарно уволнение на преподаватели;

даватели от академичния състав или на останалия персонал.

Контролният съвет осъществява своята дейност съгласно Правилник, който се приема от общото събрание (чл. 34а от ЗВО), и такъв съвет се формира във всяко висше училище. Докато съвет на настоятелите се създава само към държавните висши училища с функция да подпомага осъществяването на ефективно и прозрачно управление и предоставянето на качествено образование (чл. 35а, ал. 1 и 2 от ЗВО).

Основни звена на висшето училище са факултетите, а техни органи за управление са: деканът, общото събрание на факултета и факултетният съвет (чл. 26 от ЗВО). Като факултетът обединява не по-малко от три катедри, които са негови съставни звена. Към основните звена се отнасят още департаментите и институтите (чл. 26а и чл. 26б от ЗВО), които също имат свои органи за управление.<sup>38</sup> Съответно органи за управление на катедрата са катедреният съвет и ръководител катедра. Правомощията на факултетните органи, на органите за управление на департаментите, институтите и катедрите няма да бъдат разглеждани, тъй като не са предмет на настоящото изложение. Те се посочват тук само с оглед пълнота и изчерпателност на направената класификация. Научният анализ е съсредоточен върху правомощията и актовете на общоуниверситетските органи за управление.

Всички гореизброени органи от тази класификация са задължителни, но в групата на задължителните органи като основни могат да бъдат определени само ректорът, общото събрание и академичният съвет. Другите задължителни органи не са основни, защото нямат ръководни и управленски функции по отношение на висшето училище като юридическо лице.

### **1.2.2. Задължителни и помощни консултативни органи**

Тази класификация се прави на основа на критерия задължително ли е по закон конституирането на органа. Както вече беше изяснено в предходната класификация, задължителни органи на учебното заведение или на негови основни звена са: ректорът, общото събра-

---

<sup>38</sup> Съгласно чл. 26а, ал. 2 от ЗВО: „Структурата на департамента, конституирането и функциите на неговите органи за управление се определят от Правилника за дейността на висшето училище”.

Съгласно чл. 26б, ал. 4 от ЗВО: „Структурата на института, конституирането и функциите на неговите органи за управление се определят от академичния съвет на висшето училище”.

ние на висшето училище, академичният съвет, деканът, общото събрание на факултета, факултетният съвет и контролният съвет.

Наред със задължителните органи висшите училища по своя преценка могат да създават помощни или консултативни органи по условия и ред, регламентирани във вътрешните им правилници (чл. 34 от ЗВО). Това са различни работни групи и комисии, които се формират със заповед на ректора. Те могат да бъдат постоянни или за определен случай.

### **1.2.3. Колективни и еднолични органи**

Тази класификация е по признак персонален състав на органа, т.е. дали се състои от множество физически лица или само от едно физическо лице. Съответно колективни органи за управление на висшето училище са общото събрание, академичният съвет, контролният съвет. Колективните органи за управление на факултета са два – общото събрание на факултета и факултетният съвет. Като еднолични органи се определят ректорът – за висшето училище, и деканът – за факултета. Към едноличните органи се отнасят също заместник-ректорите и помощник-ректорът.

Тази класификация е важна с оглед начина на приемане на решенията от съответните органи, което е в пряка връзка с упражняваните от тях правомощия. Съгласно чл. 36а, ал. 1 от ЗВО заседанията на колективните органи както на висшето училище, така и на неговите основни звена, са редовни при условие, че присъстват 2/3 от списъчния състав на техните членове, а решенията се вземат с обикновено мнозинство, освен ако законът предвижда друго.

Колективните органи упражняват правомощията си на принципа на вишегласието, като вземат решенията си на заседания – при наличие на определен кворум и с необходимото мнозинство. При едноличните органи властническото волеизявление произтича само от едно лице. Ето защо тук действа принципът на единоначалието, т.е. всички правомощия, съдържащи се в компетентността на едноличния орган за управление, са съсредоточени в единоначалния ръководител (Къндева 1998: 268). Конкретните правомощия на органите за управление са детайлно изследвани по-долу. Тук трябва само да се отбележи, че правомощията им са законодателно определени предвид взаимодействието между колективните и едноличните органи и предвид начина им на конституиране. Така например ректорът се из-

бира от общото събрание, съответно ректорът предлага за избор състава на академичния съвет, а след избирането на академичния съвет, ректорът го свиква и председателства.

#### **1.2.4. Изборни и назначаеми органи**

Тази класификация се прави въз основа на критерия дали органите за управление се формират чрез избори или по пътя на назначаването. Тя има специално място и значение предвид факта, че и трите общоуниверситетски основни органи имат конститутивни функции и формират други органи за управление на висшето училище. Така например избираеми органи са ректорът, академичният съвет, контролният съвет – те се избират от общото събрание (чл. 29, ал. 1, т. 3, 4 и 5 от ЗВО). Избираеми от академичния съвет са заместник-ректорите и съветът на настоятелите.

След измененията и допълненията на ЗВО (ДВ, бр. 17 от 2020 г.) в съвета на настоятелите се включват дарители; личности с активна обществена позиция; представители на работодатели, на съсловни, браншови или професионални организации, на общината по седалището на висшето училище, на министъра на образованието и науката. Мотивите за тези законодателни промени са, 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. Като се отчита необходимостта академичната автономия да се съчетае с институционалната отговорност и с обществените интереси, се въвеждат механизми за прозрачност и публичен контрол върху дейността на образователните институции.<sup>39</sup>

Общото събрание също е избираем орган. След измененията и допълненията на ЗВО (ДВ, бр.17 от 2020 г.) беше изменен текстът на чл. 27, ал. 2 от ЗВО. Така общият брой и процедурата за избирането на членовете на този орган се определят не само въз основа на Правилника за дейността на висшето училище, но вече и в съответствие с Правилника за организацията и дейността на студентския съвет. Това изменение цели да укаже съотношението в общия състав на върховния орган за управление като квоти на представляващите хабилитираните и нехабилитираните преподаватели, студентите и докто-

---

<sup>39</sup> Мотиви към Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование (902-01-42/12.08.2019), (<https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>, 01.08.2020).

рантите, и административния персонал. ЗВО определя процентното съотношение между трите групи представители (академичен състав на основен трудов договор, студенти и докторанти, административен персонал), като ректорът по право е член на академичния съвет и негов председател (чл. 27, ал. 1, 2 и 3; чл. 30, ал. 2, 3, 4 и 5; чл. 32, ал. 1, т. 2 от ЗВО).

Назначаем орган е помощник-ректорът, като правомощието за това принадлежи на ректора. Предвид факта, че формирането на този орган е императивно предвидено в ЗВО, той се класифицира и като задължителен. Предвид функциите, които изпълнява, се отнася към общоуниверситетските органи за управление – а именно, да подпомага ректора по въпроси от административното и финансовото управление и такива свързани с управлението на имуществото на висшето училище (чл. 33а от ЗВО). Тъй като се състои от едно физическо лице, това определя помощник-ректора като едноличен орган. Той не е орган за управление по чл. 24, ал. 1 от ЗВО, но законодателят му е предоставил правомощия, свързани с административното, финансовото и стопанското управление, като в тази връзка подпомага ректора. Но тъй като няма пряко касателство към образователния и научния процес, не се отнася към управленските органи.

### **1.3. Правомощията на основните органи за управление на висшето училище като нормативна база за приеманите (издаваните) от тях актове**

Извършената класификация на правомощията на общото събрание, академичния съвет и ректора по видове функции е с оглед тяхното правилно позициониране в органиграмата на висшето училище, а също и с цел подредба и анализ на актовете, издавани тях. Анализът на правомощията на посочените органи е пряко свързан с основния предмет на настоящото изследване, тъй като **въз основа на правомощията си те приемат, съответно издават своите актове.**

Това са не само общоуниверситетски и задължителни, но и основни органи, защото имат ръководни функции, а ректорът има и представителни функции по отношение на висшето училище като юридическо лице, Управителните и представителните органи са тези, чрез които всяко юридическо лице придобива права и поема задължения, а също и участва в правоотношения с други правни субекти



(Таджер 1973: 90 – 92). ЗВО предоставя на трите основни органа – именно в качеството им на управителни и представителни органи на юридическо лице – редица важни правомощия, въз основа на които те приемат или издават своите актове.

### 1.3.1 Правомощия на общото събрание

Като върховен орган за управление на висшето училище общото събрание има редица важни правомощия, изброени в чл. 29, ал. 1 от ЗВО, които могат да бъдат класифицирани в три основни групи.

**Първо, конститутивни функции** – тук се включват правомощията на общото събрание по чл. 29, ал. 1, т. 1, 3, 4 и 5 от ЗВО за:

- избор на председателя и заместник-председателя на общото събрание за срока на мандата му;
- определяне броя и избор на членовете на контролния съвет за срока на мандата му;
- избор на ректор;
- определяне на числеността и избор на академичния съвет.

Предоставяйки такива важни правомощия на общото събрание, законодателят има предвид, че това е върховният орган за управление, състоящ се от представители на всички звена (академичния състав от преподаватели на основен трудов договор, служителите от административния персонал, обучаемите лица – студентите и докторантите) и в това си качество поставя началото на изборите на останалите органи. То е върховен орган, тъй като от една страна, изборите на университетски органи за управление започват с неговото формиране, а от друга – с прекратяване на мандата на общото събрание се прекратява и мандата на избрания от него ректор (чл. 24, ал. 4 от ЗВО).

**Второ, контролни функции** – общото събрание има правомощия по чл. 29, ал. 1, т. 6 от ЗВО за обсъждане и, респективно, приемане на годишния доклад на ректора за състоянието на висшето училище, а също и на заключителния отчет за периода на управление в края на мандата му. Цялостното състояние на висшето училище е важно във връзка с акредитацията, при която се оценява дейността му по множество критерии. Възниква въпросът какви биха били последиците в случай на отрицателно гласуване и неприемане на годишния доклад на ректора или заключителния отчет. Съгласно чл. 35, ал. 1 от ЗВО ректорът може да бъде отзован и преди изтичане на мандата му от органа, който го е избирал, с абсолютно мнозинство, т.е. повече от

половината от целия му списъчен състав. В случай на несъгласие с дейността на ректора отзоваването е единствената форма на контрол от страна на общото събрание. Този контрол може да се определи като вътрешен, защото се извършва от друг орган на висшето училище, а не от орган извън него. Контролът на общото събрание върху дейността на ректора може да бъде само в рамките на мандата, но не и последващ след изтичане на мандата му.

**Трето, функции по приемане на вътрешна нормативна уредба** – тук се включва правомощието на общото събрание по чл. 29, ал. 1, т. 2 от ЗВО да приема или изменя Правилника за дейността на висшето училище. Това е основен вътрешноустройствен акт, който заслужава отделно внимание и е обект на изследване в следващата глава. Тук трябва да се подчертае, че такава функция по приемане на вътрешнонормативна уредба ЗВО дава само на основните университетски колективни органи за управление – академичен съвет и общо събрание. На едноличния основен орган за управление – ректора, ЗВО не предоставя такива функции. Мотивите за това законодателно решение трябва да се търсят във факта, че при колективните органи има по-голяма представителност, тъй като в тях се включват представители на различни звена на висшето училище и съответно тези органи изразяват общите интереси на научно-образователната институция и нейната академична общност. Въпреки липсата на изрична законова уредба, ректорът също може да издава актове, имащи характер на вътрешнонормативна уредба, ако те не са по въпроси от изричната компетентност на академичния съвет и общото събрание (вж. глава четвърта).

### **1.3.2. Правомощия на академичния съвет**

Академичният съвет е основен университетски орган за ръководство на научната и учебната дейност във всички етапи от развитието на законодателството в областта на висшето образование, както и според действащата нормативна уредба. Правомощията му по чл. 30, ал. 1 от ЗВО могат да бъдат класифицирани в следните основни групи.

**Първо, ръководни функции** – тук се включват правомощията на академичния съвет по чл. 30 ал. 1, т. 1, 2, 3, 6, 8 и 11 от ЗВО. В тази група се открояват правомощията му за определяне на научната, образователната и кадровата политика. Това са стратегически

значими правомощия, пряко свързани с двете основни направления в предмета на дейност на всяко висше училище – предоставяне на образователна услуга и развиване на научноизследователска дейност. От целите, мерките и дейностите, заложи в научната, образователната и кадровата политика, зависят акредитационните оценки, рейтингът и конкурентоспособността, съответно мястото, което висшето училище ще заеме не само на национално ниво, но и в европейското образователно пространство.

С оглед определяне на приоритетите в своята политика много висши училища приемат стратегии за развитие.<sup>40</sup> Въз основа на приоритетите по основните направления академичният съвет приема съответна вътрешна нормативна уредба, чрез чието прилагане и изпълнение на практика да се реализират целите, заложи в научната, образователната и кадровата политика.

**Второ, функции по организацията на научната и учебната дейност** – тук се включват правомощията на академичния съвет по чл. 30, ал. 1, т. 3а, 4, 5, 10 б. „г”, 12, 13, 15, чл. 15а от ЗВО, а също и по чл. 50, ал. 1 от ЗВО. В тази група с най-голямо значение за утвърждаването и развитието на висшето училище като образователна институция са правомощията за:

- приемане на решения относно създаване, преобразуване или закриване на департаменти, катедри, обслужващи звена. Трябва да се има предвид, че освен департаментите, основни звена на висшето училище са факултетите, институтите и колежите (чл. 25, ал. 2 от ЗВО), но за тях се прилага друг режим на откриване, преобразуване и закриване – с решение на НС, съответно на Министерския съвет (МС) (чл. 9, ал. 2, т.1 и чл. 9, ал. 3, т. 3 от ЗВО). Предвид факта, че правомощието на академичния съвет по чл. 30, ал. 1, т. 3а от ЗВО се свързва с всички етапи по създаване на структурата от органи, включени в органиграмата на висшето училище, е предложението *de lege ferenda* за уеднаквяване на правния режим относно създаването, преобразуването и закриването на основни звена на висшето училище;
- определяне на специалностите, формите, степените, по които се провежда обучение;
- утвърждаване или променяне на квалификационните характе-

<sup>40</sup> Така например Икономическият университет – Варна прие Стратегия за развитие на ИУ – Варна за периода 2015 г. – 2020 г. (<https://www.ue-varna.bg/bg/article.aspx?id=19079,01.08.2020>).

ристики и учебните планове. Тези две правомощия пряко кореспондират със спецификата в образователния профил на висшето училище. Предвид последните изменения и допълнения на ЗВО от 2020 г. може да се направи предложение *de lege ferenda* за включване на норма, която да обвързва решенията на академичния съвет по чл. 30, ал. 1, т. 4 и т. 5 с политиката за профилиране и специализация на висшите училища съобразно Националната карта на висшето образование.

От една страна, целесъобразното упражняване на тези правомощия е предпоставка за оптимално изпълнение на показателите от Критериалната система на Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА)<sup>41</sup> и съответно получаване на по-висока оценка при институционална и програмна акредитация (Блидов 2013; Матеева 2010; Сиракова-Христова 2013). От друга страна, предлагането на специалности и обучение по учебни планове, съобразени с развитието на науката и нуждите на практиката, ще привличат повече и по-добре подготвени кандидат-студенти.

**Трето, конститутивни функции** – това са правомощията по чл. 30, ал. 1, т. 7, 9 и 16 от ЗВО, свързани с формирането на други органи на висшето училище. Така например академичният съвет:

- определя структурния състав и организацията за избора на членовете на общото събрание и
- избира заместник-ректорите и съвета на настоятелите.

Конститутивните правомощия на академичния съвет касаят пряко избора на заместник-ректори и органи, които ЗВО не предвижда задължително за всички висши училища (а само за държавните), каквито са съветите на настоятелите. Съгласно чл. 27, ал. 3 от ЗВО общият брой на членовете на общото събрание и процедурата за избирането им се определят в Правилника за дейността на висшето училище и в правилника за организацията и дейността на студентския съвет. По отношение на общото събрание конститутивните функции на академичния съвет не са пряко свързани с избиране на неговите членове, а са косвени – той само определя структурния му състав и съответно организацията за избора му. Това е логично предвид факта, че като върховен орган има правомощие да избира членовете на академичния съвет. Конститутивните правомощия на общото събрание, в сравнение с тези на академичния съвет, са много по-значими.

---

<sup>41</sup> <https://www.neaa.government.bg/> (01.08.2020).

**Четвърто, функции по ръководството на стопанската дейност** – тук можем да отнесем правомощията на академичния съвет по чл. 30, ал. 1, т. 10 и 17 от ЗВО.

Основната дейност, осъществявана от висшите училища е нестопанска, а именно учебна и научноизследователска (арг. чл. 6, ал. 1 от ЗВО). Наред с нея, съгласно чл. 6, ал. 2 от ЗВО, те могат да развиват стопанска дейност при две условия. Първо, да е свързана с основната и второ, да служи за реализацията на създаваните от висшето училище научноизследователски резултати, както и на други обекти на интелектуална собственост.

Висшите училища са юридически лица с нестопанска цел, предвид основния им предмет на дейност. За тях стопанската дейност е помощна, допълваща, а не основна, поради това тя е с ограничено приложение и те не могат да развиват всякаква стопанска активност, а само пряко свързана с основния им предмет на дейност. Това е специфична стопанска дейност за реализацията на създаваните научноизследователски резултати или други обекти на интелектуалната собственост, в това число право на сдружаване с други лица, както и на създаване на търговски дружества с цел стопанска реализация на посочените обекти.

Това е иновативен подход, непознат на предходното законодателство, и следва да му се даде положителна оценка като законово решение, което сближава реално висшите училища с практиката в съответната дейност, по която се обучават студентите. За осъществяването на това ново законодателно решение, съгласно чл. 21, ал. 1, т. 15 от ЗВО, е необходимо да се приеме подзаконов акт на МС, с който да се определи в детайли кръгът от стопански дейности, които висшите училища могат да осъществяват. Години наред след измененията и допълненията на ЗВО от ДВ, № 98, 2016 г. липсваха конкретни правила в тази насока, което беше празнота в националната нормативна уредба.

Вече е факт Постановление № 61 от 2 април 2020 г. за условията и реда за създаване на търговски дружества от държавните висши училища за целите на стопанската реализация на резултатите от научни изследвания и обекти на интелектуалната собственост.<sup>42</sup> С постановлението се определят условията и редът за създаване на

---

<sup>42</sup> ДВ, № 33, 2020.

търговски дружества от държавните висши училища, както и за участието на тези дружества в капитала на други търговски дружества. Предметът на дейност на търговските дружества трябва да е свързан с резултатите от научната дейност по професионалните направления и специалностите от регулирани професии, за които висшето училище е получило акредитация от НАОА. Правата на висшето училище в търговските дружества, в които то е съдружник или акционер, се упражняват от академичния съвет. Единствено времето ще покаже дали тази нормативна уредба е ефективен механизъм за стопанската реализация на резултатите от научни изследвания и обекти на интелектуалната собственост, създавани от висшите училища.

**Пето, функции по приемане на вътрешна нормативна уредба** – академичният съвет има правомощие за приемане на правилници за определени научни, учебни, научно-производствени или творчески дейности, извършвани от висшето училище (чл. 30, ал. 1, т. 14 от ЗВО). Конкретните актове, които академичният съвет приема във връзка с упражняването на това негово правомощие, се разглеждат в следващата глава. Тук трябва само да се отбележи, че съдебната практика<sup>43</sup> познава редица случаи на смесване на правомощията на академичния съвет и общото събрание за приемане на вътрешни правилници, в резултат на което се стига до издаване на акт от некомпетентен орган.

Както вече беше посочено, общото събрание също има правомощие да приема вътрешна нормативна уредба – Правилник за дейността на висшето училище. В тази връзка е и предложението *de lege ferenda* – да се прецизира текстът на чл. 29, ал. 1, т. 2 от ЗВО, в смисъл че общото събрание не изобщо приема или изменя Правилника за дейността на висшето училище, а да се посочи изрично кои основни въпроси относно устройството и дейността на образователната институция влизат в кръга на неговите правомощия. Така по всички останали дейности, попадащи в неговата изрична компетентност, ще бъде компетентен академичният съвет, който детайлно ще ги урежда

<sup>43</sup> Решение №20 от 11.04.2013 г. по адм.д. №209/2012 г. на Административния съд – Габрово; Решение №1071/21.04.2012 г. по адм. д. №3589/2011 г. на Административния съд – Варна; Решение №16053 от 15.12.2012 г. по адм.д. №8193/2012 г., VII отд. на ВАС; Решение №1553 от 11.07.2016 г. по адм.д. №1142/2016 г. на Административния съд – Варна; Определение №16077 от 29.12.2010 г. по адм.д. №14481/2010 г., VI отд. на ВАС; Решение №13296 от 09.11.2009 г. по адм.д. №9370/2009 г., VII отд.на ВАС.

в своите актове. Известно е, че общото събрание се свиква рядко, обичайно един-два пъти годишно (предвид задължението това да се прави най-малко веднъж годишно), което прави дейността му по-неоперативна, за разлика от тази на академичния съвет, който се свиква често на заседания. Така няма да се стига до спорове за компетентност между различните университетски органи за управление.

### 1.3.3. Правомощия на ректора

Правомощията на ректора, уредени в чл. 32, ал. 1 от ЗВО, са изследвани в правната литература (Андреева, Йолова, Димитрова 2017). Като основен едноличен, ръководен и представителен орган на висшето училище ректорът има предоставени по закон много значими правомощия, които могат да бъдат обобщени и класифицирани по следния начин.

**Първо, представителни функции** – изразяват се в правомощието на ректора да представлява висшето училище. Лаконичният текст на чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗВО включва широко съдържание на това правомощие.

Ректорът е органът с представителни функции за висшето училище като юридическо лице. В това качество той има правомощие да представлява образователната институция във всички правоотношения с трети лица – държавни органи, физически и юридически лица. Представителните правомощия на ректора касаят всички външни отношения с други лица и организации. От една страна, тук влизат правомощието за сключване на договори и процесуалното представителство. От друга страна, тук се включва и правомощието по представителство интересите на висшето училище в Съвета на ректорите, който е орган, изразяващ общите интереси на висшите училища пред държавните органи (чл. 23 от ЗВО). По отношение на висшето училище ректорът има пълна представителна власт, но предвид предмета на научното изследване, в настоящото изложение се акцентира на тези случаи при упражняване на представителна власт, в резултат на които той издава административни актове.

Като представляващ висшето училище ректорът има качеството на възложител на обществени поръчки (арг. чл. 5, ал. 2, т. 14 от Закона за обществените поръчки (ЗОП)).<sup>44</sup> Това се отнася само за рек-

---

<sup>44</sup> Закон за обществените поръчки. // ДВ, № 13, 2016, ... посл. доп. ДВ, № 107, 2020.

торите на държавните висши училища, защото само те отговарят на законовите изисквания за „публичноправна организация“, задължително необходими за възложителите на обществени поръчки. Докато частните висши училища са частноправни организации, тъй като са създадени и финансирани с частни средства (чл. 14 от ЗВО) (Паунов 2001). Въпреки това, с оглед пълнотата на изложението, трябва да се посочи и този аспект от представителните функции на ректора предвид факта, че по-големият брой висши училища в България са именно държавните.

Във връзка с упражняване на правомощията му да представлява висшето училище ректорът е възложител на обществени поръчки по ЗОП, провежда търгове по Закона за държавната собственост (ЗДС),<sup>45</sup> а също така е компетентният орган по чл. 28, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).<sup>46</sup> В известна степен правомощието за възлагане на обществени поръчки и провеждане на търгове е относимо и към стопанисване на имуществото на висшето училище, тъй като се прави с оглед обезпечаване на материалната и стопанската страна от неговото управление. Но тази функция на ректора в много по-голяма степен принадлежи към представителните му правомощия. Анализът на правомощията на университетските органи ни показва, че не ректорът, а академичният съвет е основният орган, имащ функции по ръководство на стопанската дейност.

**Второ, ръководни функции** – тук се включват правомощията на ректора по чл. 32, ал. 1, т. 2, 4, 5, 8 и 10 от ЗВО.

Това е най-голямата по обем и съдържание група от правомощия на ректора. Една част от тях касаят работата на останалите органи за управление. Така например ректорът по право е член на академичния съвет и негов председател, а при необходимост може да свиква органите за управление на основни звена на висшето училище. Системата на органите за управление на висшето училище се изграждат като субординирана структура. В тази структура ректорът стои начело, като ръководи дейността ѝ, но същевременно той няма право на пряка намеса в дейността на останалите органи.

Друга част от правомощията в тази група се отнасят до органи-

---

<sup>45</sup> Закон за държавната собственост. // ДВ, № 44, 1996, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 44, 2020.

<sup>46</sup> Закон за достъп до обществена информация. // ДВ, № 55, 2000, ... посл. изм. ДВ, № 17, 2019.



зационни и финансови въпроси – подготвя и предлага на академичния съвет за приемане годишния отчет на висшето училище, а също годишния доклад с финансовите и натуралните показатели, както и резултатите от дейността на вътрешната система за поддържане и оценяване на качеството на обучение. Това кореспондира с правомощието на общото събрание за обсъждане и приемане годишния доклад на ректора за състоянието на висшето училище. Трета част от тези правомощия касаят статута на ползвателите на образователна услуга. Ректорът е органът, окончателно решаващ всички въпроси, които са свързани с приемане, отписване или преместване на обучаеми лица – студенти, докторанти, специализанти.

**Трето, конститутивни функции** – включват правомощията на ректора по чл. 32, ал. 1, т. 6, 7 и 9 от ЗВО и чл. 35а, ал. 5 от ЗВО. Конститутивните функции касаят правомощието на ректора да формира или да инициира формирането на други органи. Така например той:

- предлага кандидатурите на заместник-ректорите за избор от академичния съвет;
- при незаети изборни длъжности назначава за срок до 3 месеца временно изпълняващи тези длъжности;
- предлага петима от членовете на съвета на настоятелите за избор от академичния съвет.

Ректорът също така назначава и освобождава помощник-ректор, но това правомощие не се отнася към конститутивните функции, а към функциите по управление на персонала. Това произтича от факта, че помощник-ректорът заема длъжността си по трудов договор за неопределено време и съответно освобождаването му е по реда на Кодекса на труда (КТ), предвид липсата на изрични указания на ЗВО.

Предвид гореизложеното трябва да се отбележи, че конститутивни функции имат и трите основни органа за управление на висшето училище – ректор, общо събрание и академичен съвет, но в тези функции се включват различни правомощия за всеки от тях. Това, от една страна, показва разграничаване на компетентността на отделните органи за управление, а от друга страна – показва определена взаимовръзка между техните правомощия. Всеки един от трите основни общоуниверситетски органа има правомощия, свързани пряко или косвено с конституирането на другите два.

**Четвърто, функции по управление на персонала** – това са правомощията по чл. 32, ал. 1, т. 3 от ЗВО. Съгласно цитираната раз-

поредба ректорът има две основни правомощия:

- сключва, съответно прекратява, трудови договори, както с преподавателите, така и със служителите и
- сключва допълнително споразумение по на чл. 119 и чл. 107 от КТ<sup>47</sup> с избрания декан, с директор на департамент, филиал, колеж, с ръководител катедра и техните заместници.

Във връзка с упражняването на тези функции е и правомощието на ректора да упражнява дисциплинарна власт спрямо преподавателите – членове на академичния състав и останалите служители (чл. 58 и чл. 58а от ЗВО).

Функциите по управление на персонала имат и още един аспект, свързан с развитието на академичния състав и провежданите процедури за заемане на академични длъжности. Ректорът има правомощия, произтичащи от функциите му по управление на персонала, не само по ЗВО, но и по специалния ЗРАСРБ.

Съгласно чл. 8, ал. 3, чл. 24, ал. 2 и чл. 29, ал. 3 от ЗРАСРБ, заемането на академичните длъжности „главен асистент“, „доцент“ и „професор“ е резултат от сложен фактически състав. Той се състои от поредица юридически действия, които в съвкупност образуват основанието за възникване на трудово правоотношение със съответното лице – конкурс, избор и сключване на трудов договор (Андреева, Димитрова 2018). В този фактически състав по заемане на съответната академична длъжност ректорът има редица правомощия. Определянето на състава на научното жури става с негова заповед и последният елемент, който законът изисква за възникване на трудовото правоотношение, е също волеизявление на ректора. При сключването на трудов договор с избраното лице в конкурса за заемане на академична длъжност ректорът се явява представляващ работодателя с всички произтичащи от това права и задължения по КТ.

**Пето, функции по издаване на вътрешна нормативна уредба** – ректорът може да издава актове, имащи характер на вътрешнонормативна уредба, ако не са по въпроси от изричната компетентност на академичния съвет или общото събрание и ако това е предвидено в

---

<sup>47</sup> Кодекс на труда. // ДВ, № 26\_1986, ... посл. доп. ДВ, № 109, 2020.

Правилника за дейността на съответното висше училище.<sup>48</sup>

Тези актове не са изрично регламентирани в ЗВО, както актовете по приемане на вътрешна нормативна уредба от страна на академичния съвет и общото събрание. Всяко висше училище в Правилника за дейността си може да предвиди кои актове от вътрешната нормативна уредба ще се издават от ректора или да възприеме обратния подход – всички актове, за които не е изрично посочено, че се приемат от основните колективни органи за управление, се издават от ректора. В тази връзка следва да се подчертае наличието на йерархия при вътрешните актове – а именно, че издаваните от ректора, са в изпълнение на актовете на общото събрание и академичния съвет и могат само да детайлизират заложената уредба, дадена с актовете на колективните органи за управление на висшето училище.

Тези актове могат да бъдат разнообразни, тъй като ректорът има изключително много функции предвид цялостното организационно-административно управление на висшето училище, съчетано с представителна власт. Предвид факта, че висшите училища се ползват с академична автономия, това предоставя свобода на органите им за управление да регламентират във вътрешната си нормативна уредба редица въпроси, неуредени със ЗВО. В изпълнение на тези свои правомощия ректорът издава съответни актове, разгледани в следващата глава.

Анализът на правомощията на основните органи за управление на висшето училище показват, че при част от функциите им има известно съвпадение (като вид функция, не като конкретни правомощия), а друга част са предоставени само на един от органите. На различните нива в организационната структура на висшите училища законодателят е заложил идентични функции, които да преведат политиката по управлението на университета към по-малките структурни звена. Същевременно тази огледалност на функциите дава въз-

---

<sup>48</sup> Така например в Икономическия университет – Варна се прилагат редица вътрешнонормативни правила, утвърдени със заповед на ректора: Система за стимулиране на труда на академичния състав и на служителите на ИУ – Варна; работен стандарт „Образование на бала за класиране на граждани на държави извън Европейския съюз и европейското икономическо пространство“; работен стандарт „Реализиране на съвместни образователни програми“; стандарт за анализ и оценка на реализацията на резултатите от научните изследвания в ИУ – Варна; Регламент за провеждане на електронно обучение в ИУ – Варна; Регламент за наемане на студенти на работни позиции, предлагани от ИУ – Варна и др.

можност за съгласуваност в действията на отделните органи с участието на по-голяма част от академичния състав и административния персонал на висшето училище.

Това е така от една страна, за да не се стига до разнопосочност и несъгласуваност в дейността на висшето академично ръководство. От друга страна, за да няма дублиране на правомощията и съответно за да няма спорове за компетентност между отделните органи. Така например, както вече беше посочено, конститутивни функции имат и трите основни органа за управление на висшето училище. Функции по приемане на вътрешна нормативна уредба имат както академичният съвет и общото събрание, така и ректорът. Ръководни функции ЗВО предоставя на академичния съвет и ректора. Контролни функции притежава само върховният орган за управление – общото събрание. Само на академичния съвет са предоставени функции по организацията на научната и учебната дейност, както и по ръководството на стопанската дейност. А единствено ректорът има представителни функции и такива по управление на персонала.

Въпреки известна идентичност на функциите на основните общоуниверситетски органи за управление, компетентността им е различна. Така се постига взаимодействие между ректора и колективните органи – общо събрание и академичен съвет, при изпълнение на правомощията им. Единствено при упражняването на правомощията, касаещи приемане на вътрешна нормативна уредба, е възможно да се стигне до спор за компетентност между академичния съвет и общото събрание.

Както вече беше посочено по-горе, с оглед недопускане издаването на актове от некомпетентни органи е направеното предложение *de lege ferenda*. А именно – да се прецизира текстът на чл. 29, ал. 1, т. 2 от ЗВО, в смисъл че общото събрание не изобщо приема или изменя Правилника за дейността на висшето училище, а изрично да се посочи кои основни въпроси относно устройството и дейността влизат в кръга на неговите правомощия.

**В обобщение**, с оглед на извършения актуален нормативен анализ и предвид функциите им и включените в тях правомощия, основните органи за управление на висшето училище могат да се определят по следния начин. Общото събрание е върховен управителен орган. На него са предоставени най-малко на брой управленски функции, но правомощията включени в тях са от предопределящо значение за

действието и развитието на образователната институция, както и за упражняването на правомощията на останалите органи за управление. Академичният съвет е оперативен изпълнителен орган, имащ най-голям брой управленски функции. Неговите правомощия са съсредоточени в ръководството на научната и учебната дейност. А ректорът е единствен представителен орган в отношенията с трети лица (т.е. външните отношения) на висшето училище като юридическо лице. Тази структура на органите за управление на висшите училища не е нововъведение на съвременната правна уредба, а достижение на еволюцията в законодателството за висшето образование, което има вековна история. Първоначално общото събрание не е било уредено като орган за управление, но предвид развитието на обществените отношения и развитието на законодателството, доближавайки се до европейските стандарти, се утвърждава тази структура на университетските органи.

Въз основа на ЗВО, специалния ЗРАСРБ и вътрешните правилници, основните органи за управление на висшето училище осъществяват правомощията си чрез приеманите или издаваните от тях актове. Обект на обстойно изследване в следващата глава са вътрешнослужебните и административните актове на посочените органи.

## Глава втора

### ПРАВНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА АКТОВЕТЕ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ

---

#### **2.1. Актовете на колективните органи за управление на висшето училище в контекста на общото понятие за административен акт**

В настоящата глава се анализира правният характер на актовете на общото събрание, но преди това трябва да се изяснят някои общи въпроси относно същността на актовете на колективните органи за управление на висшето училище – общо събрание и академичен съвет. От една страна, трябва да се изясни дали тези органи могат да приемат административни актове. От друга страна, трябва да се анализира правният характер на актовете им в контекста на общото понятие за административен акт. Въз основа на това последователно се изследва кои от техните актове са вътрешнослужебни и кои административни с оглед допустимостта за обжалването им по реда на АПК.

Общото събрание, както и академичният съвет, са органи за управление на висшето училище с колективен състав. И в двата колективни органа за управление се 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 на представители на всяка от трите групи – преподаватели, обучаеми лица и служители (Зиновиева 2019).

С измененията и допълненията на ЗВО (ДВ, бр. 17 от 2020 г.) бяха въведени някои нови моменти не само относно конституирането, но и в правната уредба на дейността на редица колективни органи на висшите училища, в това число и по отношение на общото събрание и на академичния съвет. С новата ал. 5 на чл. 30 от ЗВО е предвидено в академичния съвет на държавно висше училище с право на глас да участват и членовете на съвета на настоятелите.

Тъй като колективните органи се състоят от множество физи-

чески лица, за тях е характерно, че упражняват правомощията си съвместно (колективно). Колегиалният метод за работата е изследван в административноправната доктрина основно във връзка с упражняване на правомощията на органите на изпълнителната власт (Дерменджиев, Костов, Хрусанов 2010: 113 – 114; Къндева 1998: 257; Лазаров 2000: 42). При разглеждане на различни видове органи за управление, наред с тези на изпълнителната власт, цитираните автори посочват към класификацията на колективните органи академичните и факултетните съвети. Такова разбиране е застъпено в правната доктрина и от други автори. По същия начин трябва да се подходи и към колегии, които не са органи на държавно управление, но на които законът в определени случаи възлага управленски функции (Стайнов, Ангелов 1957: 95) и съответно на това да приемат актове, допустими за обжалване по съдебно-административен ред – каквито са органите за управление на висшите училища (бел. моя).

Аргумент за това са публичните функции, които изпълняват висшите училища. Те са нестопански организации с публичноправни функции в областта на науката и образованието (Златарева 2000). Правото на образование е едно от основните конституционни права (чл. 53 от Конституцията) и в този смисъл висшите училища имат специфична обществена роля – да развиват научна дейност и да предоставят образователни услуги, което се явява и техен основен предмет на дейност. Така чрез законодателната уредба в областта на висшето образование се изпълнява и реализира държавната политика за осъществяването на едно важно конституционно право – правото на образование, в това число и висше, което държавата трябва да направи достъпно за своите граждани (Сидерова 2005).

Наред с това, съгласно § 1 от допълнителните разпоредби на АПК, „административен орган” не е само този, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, но и всеки друг орган, овластен с административни правомощия въз основа на закон, включително организациите, осъществяващи публични функции и предоставящи обществени услуги. Съгласно легалното определение на понятието „обществени услуги”, дадено в § 1, т. 4 от допълнителните разпоредби на Закона за администрацията (ЗА),<sup>49</sup> в него се включват и образователните услуги. В този смисъл и по отношение на акто-

---

<sup>49</sup> Закон за администрацията. // ДВ, № 130, 1998, .. посл. изм. ДВ, № 21, 2020.

вете им, допустими за съдебно-административно оспорване по реда на АПК, органите за управление на висшето училище се разглеждат като носители на административни правомощия и са приравнени на административни органи.

Съответно за колективните органи се прилагат процедурните правила за свикване на заседания, спазване на изискванията за определен кворум и определено мнозинство, приложими при приемането на актове от административни органи, упражняващи колективна компетентност. Принципно е положението, че заседанията на колективните органи са редовни при наличие на изискуемия кворум, т.е. минималния брой членове на съответния орган, необходими да може той валидно да заседава и да приема своите актове. Мнозинството, от своя страна, представлява минималният брой членове на този орган, които трябва да гласуват положително за предложеното решение, за да може то да бъде прието.

Трябва да се има предвид, че правните основания за редуциране на кворума са регламентирани лимитативно. Така, съгласно чл. 36а, ал. 2 от ЗВО, при определяне на кворума от списъчния състав се изключват лицата, които са в отпуск поради временна нетрудоспособност, бременност, раждане, осиновяване и за отглеждане на малко дете, които са в командировка извън страната, както и членовете на съвета на настоятелите, неприсъстващи на заседанието. Законът има императивно изискване броят на отсъстващите лица да не превишава 1/4 от общия брой на лицата по списъчен състав.

ЗВО с чл. 28, ал. 1 въвежда императивното изискване общото събрание да се свиква най-малко веднъж годишно. Право на инициатива за това имат – академичният съвет, ректорът или най-малко 1/4 от списъчния състав на общото събрание. Правомощието за свикване на върховния орган за управление принадлежи на неговия председател. По отношение на академичния съвет ЗВО не предвижда изисквания за регулярност или периодичност на провежданите заседания. Предвид естеството на общото събрание като върховен орган и характера на неговите правомощия е логично законодателят да предвиди изискване, което да гарантира, че този орган ще бъде свикван на заседания най-малко веднъж годишно. Докато академичният съвет, като оперативен орган за управление и предвид характера на правомощията му, на практика трябва да бъде свикван на заседания често, дори всеки месец.



Съгласно чл. 36а, ал. 1 от ЗВО, за валидно провеждане на заседанията на колективните органи за управление на висшето училище, съответно на неговите основни звена, е необходим кворум от минимум 2/3 от целия списъчен състав на техните членове. По общо правило за вземане на решенията на тези органи се изисква обикновено мнозинство (чл. 36а, ал. 3 от ЗВО), с изключение на приемането или променянето на Правилника за дейността на висшето училище, за което се изисква абсолютно мнозинство, т.е. по-вече от половината от целия списъчен състав на общото събрание (чл. 28, ал. 3 от ЗВО).

Прието е актовете на колективните органи да се означават с термина „решения”. Това се свързва с начина, по който те упражняват своите правомощия – колегията се свиква на заседание и обсъжда съответните въпроси. След което чрез гласуване приема актове си, т.е. решава въпросите от кръга на своята компетентност. В този смисъл терминът „решение” може да бъде използван по отношение на различни по съдържание и правен характер актове (Стайнов, Ангелов, Спасов 1957: 37 – 38).

Въз основа и в изпълнение на своите правомощия общото събрание, респективно, академичният съвет на висшето училище приемат съответни актове – решения, които са разгледани в тази и следващата глава по критерий „основни функции” на посочените органи. Въпросът с най-голямо практическо значение е каква правна природа имат тези актове, т.е. дали са вътрешнослужебни или административни по характер. Сама по себе си правната възможност, предвидена в чл. 38 от ЗВО за съдебен контрол по реда на АПК, не превръща автоматично в административни всички актове на университетските органи за управление.

За общото понятие „административен акт” липсва законова дефиниция. АПК дава определения за отделните видове административни актове – индивидуални, общи и нормативни (чл. 21, 65 и 75 от АПК). Същността, видовете и условията за действителност на административните актове са изследвани детайлно в правната доктрина (Андреева, Йолова 2016; Балабанова 2016; Дерменджиев 1985; Дерменджиев, Костов, Хрусанов 2010; Димитрова, Матеева, Димитрова 2020; Канатова-Бучкова 2006; Лазаров 2000; Петров 2017; Стайнов, Ангелов 1957; Стайнов 1945; Стайнов 1952; Тодоров 1995; Тодоров 2007). Независимо от някои различия в определенията, дадени в юридическата литература за понятието „административен

акт”, белезите, които са общи за всички административни актове, са „публичноправен характер”, „краен (завършващ) административно-производство акт”, „външна насоченост на правните последици”. Към тези белези трябва да се добави още едностранност на правните последици за адресатите и принудително изпълнение на акта при необходимост.

Под „публичноправен характер на административния акт” се има предвид, че той представлява властническо волеизявление на административен орган (по смисъла на § 1 от допълнителните разпоредби на АПК). Волеизявлението е властническо, когато е направено в изпълнение на управленски (властнически) правомощия, при които административният орган може едностранно да определя правата и задълженията в правоотношенията си с другата страна.

„Краен (завършващ) административното производство акт” означава, че той непосредствено, т.е. пряко, без изпълнение на допълнителни условия, поражда правни последици за адресатите си. В този смисъл не представляват административни актове нито материално-техническите действия, които подготвят издаването на административния акт, нито волеизявленията, които са част от производството по издаване или изпълнение на административния акт (арг. чл. 21, ал. 5 от АПК).

Под „външна насоченост на правните последици” се разбира, че адресати на акта трябва да са отделни граждани или организации. Самите правни последици от административния акт се изразяват в създаване на права или задължения или непосредствено засягане на права, свободи или законни интереси за адресатите. Ако актът има „вътрешна насоченост”, т.е. негови адресати са органи или организации, подчинени на органа, издал акта, и създава служебни задължения за подчинените в изпълнение на трудовата им функция и длъжностна характеристика, то този акт не може да се определи като административен, а попада в категорията на вътрешнослужебните актове.

Едностранност на правните последици за адресатите означава, че няма съгласуване на волеизявленията на автора на акта и адресатите на акта. Административният акт не е резултат от насрещните волеизявления на равнопоставени субекти, както е при договорите, а е резултат единствено от волеизявлението на административния орган. И едностранните сделки се извършват с едностранно волеизявление на една от страните по сделката, но те също се различават от адми-

нистративния акт. Докато при едностранните сделки страните са равнопоставени помежду си, то при издаването на административните актове страните се намират в отношение на власт и подчинение, като административният орган е властническият субект.

„Принудително изпълнение на акта при необходимост” означава, че при неизпълнение на административния акт доброволно от адресатите му, той може да бъде изпълнен с помощта на държавна принуда. Това е административна принуда, изразяваща се в принудителни административни мерки и административни наказания.

Също така трябва да се прави разлика не само между индивидуален, общ и нормативен административен акт, но и между тях и административен вътрешнослужебен акт, тъй като извън обхвата и действието на АПК са актовете, с които се създават права, съответно задължения, за органи или организации, подчинени на органа, издаващ акта, освен ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица (чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК). Вътрешнослужебният акт е административен акт до подчинени органи и лица, който поражда властнически правоотношения от типа на административните. Компетентността по издаване на вътрешнослужебни актове не се признава на някакво специално основание, различно от признатата власт по ръководство, организация и контрол на организационно подчинени органи или лица (Балабанова 1988).

По действието на ЗАП, вътрешнослужебните актове са извън обхвата на съдебно-административния контрол, но в правната литература (Дерменджиев, Костов, Хрусанов 2010) вътрешнослужебните актове също се определят като административни актове на ръководителя на учреждението, адресирани до пряко подчинените му звена и служители. Това са административни актове с вътрешно действие. Докато административните актове са с външно действие, тъй като засягат правни субекти, намиращи се извън от подчинението на органа, който ги е издал. Основното практическо разграничение между административните (индивидуални, общи и нормативни) и вътрешнослужебните актове е, че първите подлежат самостоятелно на съдебно-административен контрол, а вторите – не, затова е важно да се отграничават.

Настоящият труд си поставя за цел да открие спецификите на актовете на органите за управление на висшето училище, като разкрие приликите и разликите между тях и общото понятие за административен акт. Спецификите на актовете на университетските органи за

управление произтичат от две основни причини. Първо, това не са административни органи в прекия смисъл на думата, тъй като не са държавни органи на управление, а приравнени на тях носители на административни правомощия, осъществяващи публични функции. Това са органи за управление на организации (висши училища), предоставящи обществени (в случая образователни) услуги. Второ, техните актове нямат характер на административни по презумпция, въпреки разпоредбата на чл. 38 от ЗВО, а имат характер на административни само при определени условия, които са подробно анализирани на съответното систематично място в монографичното изследване.

## **2.2. Актове, приемани въз основа на конститутивните и контролните функции**

### **2.2.1. Актове, приемани въз основа на конститутивните функции**

Както вече беше изяснено в предходната глава, в конститутивните функции на общото събрание се включват правомощията му за избор на следните органи: председателя и заместник-председателя на общото събрание, ректора, академичния съвет и контролния съвет (чл. 29, ал. 1, т. 1, 3, 4 и 5 от ЗВО).

Съгласно нормата на чл. 38 от ЗВО актовете на общото събрание – като един от основните органи за управление на висшето училище, могат да бъдат обжалвани по реда на АПК. Допустимостта за съдебно-административен контрол е свързана пряко с това, кои от тези актове са административни и кои са вътрешнослужебни. Съдебната практика<sup>50</sup> приема утвърденото в правната доктрина определение, а именно че административният акт е властническо волеизявление на овластен от закона орган, което поражда непосредствени правни последици за адресатите си, като пряко засяга законни интереси, създава права и задължения или отказва такива.

Според цитираната практика не всички актове, приемани от общото събрание на висшето училище, са по начало и администра-

---

<sup>50</sup> Определение на Административния съд – Пловдив, III отд., VII състав от 28.05.2008 г. по адм.д. №1070/2008 г.; Определение №11066 от 23.10.2008 г. по адм.д. №7897/2008 г., VII отд. ВАС; Решение №3977 от 13.04.2006 г. по адм.д. №5844/2004 г., V отд. на ВАС.

тивни. Например при изпълнението на правомощието си да избере ректор то не действа като административен орган, а в качеството на избиращо тяло по чл. 85 от КТ. Следователно решението за избор на друг орган не е прието в изпълнение на властнически правомощия от страна на върховния орган за управление, т.е. не притежава белезите на индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 1 от АПК и съответно не подлежи на съдебно-административно обжалване. В случая общото събрание упражнява избиращи (конститутивни – бел. моя), а не управленски и властнически правомощия. От взетото решение не произтичат права и задължения нито за членовете му, нито за други лица, а само за неговия председател – да сключи трудов договор по чл. 107 от КТ с избрания ректор. Изборът представлява правопограждащ юридически факт, въз основа на който възниква правоотношение между равнопоставени страни.<sup>51</sup>

Актът на общото събрание (по чл. 29, ал. 1, т. 5 от ЗВО), с който се конституира академичният съвет, също не е административен по характер. В първите години след приемането на АПК съдебната практика относно същността на тези решения беше в противоположния смисъл. А именно, че с решението на общото събрание за избор на академичен съвет се учредява правен статут – възниква административната правосубектност за този орган на управление. Следователно има характер на общ административен акт, съдържащ конкретно волеизявление на властнически орган с действие спрямо всички лица, извън определяемия брой адресати (членовете на академичния състав на конкретното висше училище).<sup>52</sup>

Авторът се отнася критично към твърдението, че решенията за избор на академичен съвет имат характер на общи административни актове. Това са вътрешнослужебни актове, предвид изяснените погоре белези на административните и вътрешнослужебните актове и разликите между тях. Решението за избор на друг орган на висшето училище не представлява властническо волеизявление, способно да породи административноправни последици, изпълними по административен ред, тъй като с него се упражняват избиращи (конститутивни), а не властнически правомощия на общото събрание. С тази процедура се цели формирането на друг орган на висшето училище

<sup>51</sup> Решение №3977 от 13.04.2006 г. по адм.д. №5844/2004 г., V отд. ВАС и Решение №1365 от 7.02.2006 г. по адм.д. №4983/2005 г., V отд. на ВАС.

<sup>52</sup> Определение №7939 от 30.06.2008 г. по адм.д. №7902/2008 г., VII отд. на ВАС.

и в резултат от това не възникват правоотношения на власт и подчинение.<sup>53</sup>

Авторът поддържа становището, че решенията на общото събрание при изпълнение на конститутивните му функции при упражняване на правомощията за избор на други управителни органи на висшето училище са вътрешнослужебни актове с вътрешно действие, които не засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица, намиращи се извън подчинението на органа, който ги е издал, т.е. нямат „външно действие”. С тези решения се упражняват изборителните, а не властническите правомощия на общото събрание, следователно тези актове не подлежат на съдебно-административен контрол. Освен по критерия „външна насоченост”, административните актове се различават от вътрешнослужебните още и по наличието на трудово правоотношение между автора на акта и неговия адресат. Граница на възможните адресати на вътрешнослужебните актове е наличието на трудовоуправно отношение (Балабанова 1989). Лицата, влизащи в състава на университетските органи за управление, са в трудовоуправни отношения с висшето училище.

### **2.2.2. Актове, приемани въз основа на контролните функции**

Що се отнася до контролните функции, общото събрание като върховен орган за управление има правомощия да обсъжда, съответно да приема, годишния доклад на ректора за състоянието на висшето училище и заключителния отчет в края на мандата му (чл. 29, ал. 1, т. 6 от ЗВО). Тук основният въпрос относно същността на тези решения отново е какъв характер имат те – на вътрешнослужебни или на административни актове.

Логиката в този случай е същата като при изпълнението на конститутивните функции и съответните на тях правомощия за избор на други органи за управление на висшето училище. Решенията на общото събрание при изпълнението на контролните му функции и съответно упражняването на правомощията му за обсъждане и приемане на годишния доклад и заключителния отчет на ректора са актове, които нямат външно действие. Това са вътрешнослужебни актове, приети в рамките на дейността на висшето училище. Те не засягат

<sup>53</sup> В същия смисъл: Решение №12 от 08.02.2017 г. по адм.д. №542/2016 г. на Административния съд – Велико Търново.

права, свободи или законни интереси на граждани или организации, намиращи се извън подчинението на органа, който ги е издал. Същевременно между автора на акта и неговия адресат е налице трудово правоотношение.

След допълнението и изменението на ЗВО (ДВ, бр.17 от 2020 г.) към контролните функции на общото събрание, макар и условно, може да отнесем и правомощието му да предлага на министъра на образованието и науката сключването на договор за управление с ректора на държавно висше училище (чл. 29, ал. 1, т. 4, предложение, последно от ЗВО). Това правомощие на общото събрание кореспондира с правомощието му да избира ректора. Логично е 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 свързана с контролните правомощия на министъра.

В тази връзка възниква въпросът за правната същност на предложението за сключване на договора за управление. Предвид факта, че общото събрание е колективен орган, това предложение трябва да се обективира чрез решение. То обаче категорично няма характер на административен акт, тъй като не притежава белезите на такъв. Самото му наименование „предложение” изключва възможността това да е властническо волеизявление. Но не и вътрешнослужебен акт, тъй като не е адресирано до подчинени органи и лица.

Договорът за управление с ректора на държавно висше училище не е предмет на настоящото изследване и тук няма да бъде разглеждан детайлно. Посочва се единствено с оглед пълнотата на изложението и във връзка с правомощията и актовете на общото събрание. Тук трябва само да се отбележи, че този договор притежава публичноправни характеристики и би могло да се направи известна аналогия с административния договор (Балабанова 2017) с оглед на факта, че в него като страна участва административен орган (министърът). Но независимо от този факт, актът, с който се обективира предложението на общото събрание до министъра на образованието и науката за сключване на договор за управление с ректора на държавно висше училище, не притежава белезите нито на административен, нито на вътрешнослужебен акт.

### 2.3. Актове, приемани въз основа на функциите за създаване на вътрешна нормативна уредба

Тези актове са решенията на общото събрание да приема, съответно, изменя Правилника за дейността на висшето училище (чл. 29, ал. 1, т. 2 от ЗВО). Необходимостта този акт да бъде изследван произтича от това, че негови адресати са не само академичният състав и административният персонал (т.е. лица, подчинени на органа, който го е издал и намиращи се в трудово правоотношение с висшето училище). Негови адресати са също и лица – ползватели на образователните услуги, предоставяни от висшето училище. Спрямо тях този акт има „външно действие” и би могъл да засегне техни права, свободи или законни интереси.

Както и при другите, вече разгледани актове на общото събрание, интерес представлява да се изследва правната същност на Правилника за дейността на висшето училище относно това дали е нормативен или общ административен акт, или е вътрешнослужебен такъв. Анализът на този проблем е резонен от гледна точка на доктриналните спорове и противоречивата съдебна практика за неговия правен характер, а оттам – и относно допустимостта за обжалването му и вида на административното производство при оспорването му.

За вътрешните правилници на колективните органи за управление на висшите училища в практиката е широко използвано понятието „вътрешен нормативен акт”.<sup>54</sup> Употребата на това понятие по такъв начин не е прецизно, предвид утвърдената в правната доктрина класификация на източниците на правото на вътрешни (национални) и външни (международни). Ако за Правилника за дейността или за другите правилници на висшето училище се използва понятието „вътрешен нормативен акт” се създава погрешното впечатление, че те са част от нормативните актове – източници на правото, приемани или издавани от законодателен или изпълнителен орган, който съгласно Закона за нормативните актове (ЗНА)<sup>55</sup> може да приема или издава нормативни актове, които са задължителни за всички.

<sup>54</sup> Решение №426 от 07.07.2015 г. по гр.д. №122/2014 г., г.к., IV г.о. ВКС; Решение №7196 от 16.06.2015 г. по адм.д. №13191/2014 г., VII отд на. ВАС; Решение №170 от 31.10.2013 г. по гр.д. №412/2013 г на РС – Свищов; Решение №980 от 29.03.2017 г. по гр.д. №12724/2016 г на РС – Пловдив.

<sup>55</sup> Закон за нормативните актове. // ДВ, № 27, 1973, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 34, 2016.



Същността на вътрешните правилници е изследвана в административноправната доктрина от средата на миналия век. Те не са общи административни актове, а служебно-технически правила, които регулират вътрешния ред в учрежденията и другите държавни или обществени организации. Издават се от ръководните им лица, а разпоредбите на тези правилници са адресирани до работещите в съответната организация. Нарушителите на вътрешните правилници се санкционират не по съдебен или административен ред, а с дисциплинарни наказания по реда на трудовото законодателство. Действието на един такъв акт не може да надхвърли кръга на вътрешното управление на дадената организация. Той има значение, от една страна, за работещите в нея, а от друга – за ползвателите (ученици, студенти, читатели в библиотека и пр.) (Стайнов, Ангелов, Спасов 1957: 61). Казаното е относимо към някои от вътрешните правилници на висшите училища (например Правилник за вътрешния трудов ред), с изключение на това, че спрямо ползвателите на образователната услуга не може да се реализира дисциплинарна отговорност и да се налагат дисциплинарни наказания, тъй като те не са в трудовоправни отношения с висшето училище.

Понятието „вътрешни нормативни актове” се среща и в правната доктрина от края на 80-те години на миналия век. Като пример за такъв се посочва Правилник за устройството на организация, с който се установяват, изменят или прекратяват правни норми. Тези вътрешни (институционни) актове имат нормативен характер и с тях се регулират повтарящи се обществени отношения, което обуславя възможността за нееднократното им прилагане и неизчерпване действието на предписанието (Балабанова 1989: 201 – 236).

Трябва да се има предвид, че в цитирания източник става дума за „вътрешни нормативни актове”, издадени от държавни органи – ръководители на държавни ведомства без ранг на министерства. Доктрината в този период не би могла да разглежда проблематика, свързана с правния характер на правилниците на висшите училища. Правната уредба в областта на висшето образование до приемането на ЗАА-ВУЗ и действащия ЗВО, предвид липсата на академична автономия, не регламентира като самостоятелен правен институт актовете на органите за управление на висшите училища. Вероятно използването на понятието „вътрешен нормативен акт” за актовете на колективните университетски органи за управление, се корени в по-старата съ-

дебна практика по действието на ЗАП, според която Правилникът за устройството и дейността на университет представлява подзаконов нормативен акт.<sup>56</sup>

Още тук трябва да се направи едно терминологично уточнение. В административноправната доктрина се подчертава, че понятията „подзаконов нормативен акт” и „нормативен административен акт” не са синоними (Панайотова 2018: 20 – 21). Това е резонно, тъй като подзаконовите нормативни актове не се изчерпват само с нормативните административни актове. Една част от подзаконовите нормативни актове уреждат частно правни отношения, въпреки че са издадени от органи на изпълнителната власт.<sup>57</sup> Друга част уреждат публичноправни отношения и съдържат административноправни норми, т.е. принадлежат към категорията на административните нормативни актове.

Същността и белезите на нормативните административни актове е детайлно изследвана в правната доктрина. Това са актове, с които органите на изпълнителната власт създават общозадължителни правила за поведение. Съобразно тази характеристика те притежават два основни белега – съдържат абстрактни правила за поведение (административноправни норми) и изхождат от органи на изпълнителната власт (административни органи) (Канатова-Бучкова 2006: 5).

В настоящото изложение се анализира дали Правилникът за дейността на висшето училище притежава белезите на нормативен административен акт по чл. 75 от АПК, като част от общото понятие за подзаконов нормативен акт.

Практиката – правилниците на колективните органи за управление на висшите училища да се определят като нормативни актове, до голяма степен е преустановена след приемането на АПК, а също и вследствие практиката на Конституционния съд (КС), в която трайно присъства разбирането, че административните нормативни актове по дефиниция са актове на органите на изпълнителната власт. Член 2 от ЗНА, допускайки възможността закон да овласти държавен орган да приема или издава нормативни актове, няма предвид всеки закон. След като действа специалният ЗНА, уреждащ въпросите на норма-

---

<sup>56</sup> Определение №4332 от 13.05.2004 г. по адм.д. №2856/2004 г., V отд. ВАС.

<sup>57</sup> Например Наредба № 4 от 14 септември 2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи. Издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството. // ДВ, № 88, 2004, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 70, 2019.

тивната компетентност, препращането има предвид единствено него. Тълкуването, че абсолютно всеки закон може да създава нормативна компетентност на даден орган, без той да е изрично уреден в Конституцията или ЗНА, обезсмисля последните.<sup>58</sup>

Въпреки тези решения на КС, част от административните съдилища продължават да имат различни становища за правния характер на правилниците на висшите училища и да ги считат за подзаконови нормативни актове.<sup>59</sup> След влизането в сила на АПК, ВАС трайно приема в своята практика, че правилниците на висшите училища не притежават белезите на подзаконови нормативни актове – не се прилагат към неопределен кръг правни субекти, не са приети от държавни органи, предвидени и уредени в Конституцията или в закон, а от органите на университета и затова представляват вътрешноустровствени актове.<sup>60</sup>

Според цитираната съдебна практика колективните органи за управление на висшите училища не са държавни органи и правното действие на техните правилници е ограничено в рамките на академичната общност на университета. Тези правилници не са подзаконови нормативни актове, въпреки че имат някои белези на такива – съдържат абстрактни (т.е. общи) правила за поведение и се прилагат нееднократно по отношение на академичната общност и на всекиго, който иска да се присъедини към нея като придобие научна степен или заеме академична длъжност. Правилниците на висшите училища са особени вътрешни актове, съдържащи правила за поведение, задължителни за това висше училище. Приети от недържавни органи

---

<sup>58</sup> Така: Решение на КС №5 от 17.04.2007 г. по к.д. №11 от 2006 г. // ДВ, № 35, 2007.; Решение на КС №10 от 15.11.2011 г. по к.д. №6 от 2011 г. // ДВ, № 93, 2011.

<sup>59</sup> Например Административният съд – Велико Търново е приел, че Правилник на висше училище е подзаконов нормативен акт, приет въз основа на законова делегация по чл. 37 от ЗВО и оспорваните текстове от този Правилник имат нормативен характер, съгласно разпоредбата на чл. 75, ал. 1 от АПК, поради което спорът е родово подсъден на Върховния административен съд; Определение №314 от 21.08.2015 г. по адм.д. №469/2015 г. на АС – В. Търново. В същия смисъл е и практиката на АС – София-град: Определение №503 от 29.01.2015 г. по адм.д. №12173/2014 г.; Определение №5089 от 24.09.2015 г. по адм.д. №7028/2015 г.

<sup>60</sup> Определение №3607 от 14.03.2011 г. по адм.д. №202921/11 г. 5-чл. с-в на ВАС; Определение №127 от 06.01.2016 г. по адм.д. №12886/2015 г., 5 чл. с-в на ВАС; Определение №11558 от 03.11.2015 г. по адм.д. №11018/2015 г., II отд. на ВАС; Определение №4454 от 22.04.2015 г. по адм.д. №3195/2015 г., II отд. на ВАС; Определение №6657 от 06.06.2016 г. по адм.д. №11415/2015 г., II отд. на ВАС; Определение №8164 от 04.07.2016 г. по адм.д. №7102/2016 г., 5 чл. с-в на ВАС.

(управителни органи на юридическо лице), те са вътрешни актове, които регламентират права и задължения на персоналния състав на юридическото лице.

Така в новата си практика ВАС прие, че нормативната компетентност нито се подразбира, нито се предполага или прехвърля. Изискванията на чл. 2, ал. 2 от ЗНА и чл. 76, ал. 2 от АПК са императивни и са пряка последица от общозадължителния характер на нормативния административен акт. Неговото въздействие върху обществените отношения и правните субекти е твърде значимо, за да допусне законодателят възможността безконтролно да се използва и прилага държавна принуда при неизпълнението му. Нерегламентираното приемане, изменение и допълване на подзаконови административни актове би нарушило вътрешното единство на йерархията на нормативните актове, предопределяща юридическата им сила и по този начин гарантираща правната сигурност.<sup>61</sup>

Въз основа на гореизложеното, авторът обосновава становището, че **Правилникът за дейността на висшето училище не притежава характер на нормативен административен акт по смисъла на чл. 75 от АПК**. Съгласно определението за нормативен акт по чл. 1а от ЗНА този акт съдържа общи правила за поведение, прилагащи се към индивидуално неопределен кръг субекти, този акт има многократно действие и се приема или издава от компетентен държавен орган. Само два елемента от това определение са относими към Правилника за дейността на висшето училище – общи правила за поведение и нееднократно действие. Този Правилник се прилага единствено в рамките на конкретното висше училище, а не към неопределен кръг правни субекти. Общото събрание, въпреки че е върховен общоуниверситетски орган, не е държавен орган на изпълнителната власт или орган на местно самоуправление, предвиден по Конституция или ЗНА (арг. чл. 2, ал. 1 от ЗНА).

Органите на висшите училища не разполагат с нормативната компетентност на държавните органи и не осъществяват държавна власт, която е съществен белег на издателя на всеки нормативен акт. Техните правилници не са скрепени с държавна принуда при неизпълнение, в смисъл на възможност за налагане на административни наказания. Въпреки че в определени случаи е предвидено да се

---

<sup>61</sup> Решение №6228 от 26.05.2016 г. по адм.д. №8523/2015 г., VII отд. на ВАС.

прилагат принудителни административни мерки спрямо обучаемите лица, то те се налагат по реда на чл. 74 от ЗВО, а не по реда на вътрешен правилник (вж. глава четвърта). Именно поради това текстът на Правилника за дейността на висшето училище, както и неговото приемане, не се удостоверяват и той не се обнародва по реда на чл. 78 от АПК, който е предвиден за нормативните административни актове като задължителен елемент от фактическия състав за тяхното издаване. Действително, за доразвиване на академичната автономия и осъществяване на академичното самоуправление, чл. 37 от ЗВО предоставя с Правилника за дейността и другите вътрешни правилници право на висшите училища да уреждат всички въпроси на своето устройство и дейност, неуредени в закона. Те обаче не са нормативни административни актове по смисъла на чл. 75 от АПК.

Някои съдебни състави, като отричат категорично характера на нормативни административни актове на правилниците на колективните органи за управление на висшите училища, правят извод, че те са общи административни актове по смисъла на чл. 65 от АПК, приемайки, че създават и непосредствено засягат права, съответно законни интереси, на неопределен кръг правни субекти.<sup>62</sup> Както беше изяснено по-горе, адресат на тези правилници е персоналният състав на висшето училище (неговите органи за управление, академичен състав, служители) и неговите обучаеми лица (студенти, докторанти), а не неопределен кръг правни субекти. Персоналният състав на висшето училище и неговите студенти или докторанти е точно определен или най-малко точно определяем. Фактът, че Правилникът за дейността на висшето училище съдържа и правила, касаещи кандидат-студентите, които са неопределен кръг лица, сам по себе си не е достатъчен аргумент този акт да бъде определен като общ административен. Необходимо е да притежава и останалите общи белези на административните актове, разгледани по-горе.

Както по-горе вече беше посочено, освен по критерия „външна насоченост“, административните актове се различават от вътрешнослужебните още и по наличието на трудово правоотношение между автора на акта и неговия адресат. Действително само академич-

---

<sup>62</sup> Определение №84 от 05.01.2010 г. по адм.д. №15052/2009 г., 5 чл. с-в на ВАС; Определение №6214 от 03.05.2012 г. по адм.д. №1114/2012 г., I отд. на ВАС; Решение №5836 от 18.09.2013 г. по адм.д. №4491/2009 г. на Административния съд – София-град.

ният състав и служителите са в трудови правоотношения с учебното заведение и съответно са „вътрешни адресати“ на Правилника за дейността на висшето училище. Въпреки че студентите и докторантите не са нито в трудови, нито в служебни отношения с висшето училище, в конкретния случай те се явяват „вътрешни адресати“ на този Правилник. От една страна, обучаемите лица излъчват свои представители, които са членове на общото събрание (чл. 27, ал. 1 от ЗВО) и по този начин те участват в приемането или изменението на Правилника за дейността на висшето училище. От друга страна, те се явяват вътрешни адресати в качеството си на ползватели на образователната услуга на учебното заведение.

Някои автори само констатират, че практиката на съдилищата се е установила, в смисъл че правилниците на висшите училища се приемат от редица съдебни състави за общи административни актове (Петров 2017: 79 – 80). Други, анализирайки правния характер на правилниците на висшите училища, заемат обратната позиция, че те категорично не са нормативни административни актове, защото не са приети от компетентен административен орган, имащ правомощие да взема решения за приемане на такива актове. Но е некоректно и схващането, че са общи административни актове, предвид законовата дефиниция по чл. 65 от АПК, определяща ги като административни актове с правно действие, което е еднократно (Къндева 2012).

Според същия автор е „приемлива конструкция“ правилниците на висшите училища да се разглеждат като актове по чл. 13 от АПК, с които публично се огласяват установените критерии, вътрешни правила и практика при упражняване на оперативна самостоятелност по прилагане на закона и с оглед постигане на целите му. Тогава възниква спорът дали това е вътрешноорганизационен акт, който няма характер на административен и е недопустимо да се оспорва по съдебно-административен ред или може да се определи като вътрешнослужебен административен акт по чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК, с който се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица. Така отново възниква въпросът какъв вид административен акт е Правилникът за дейността на висшето училище.

Авторът споделя разбирането, че Правилникът за дейността и другите вътрешни правилници на висшето училище нямат характер на общи административни актове. Както е известно, тези правилници са с многократно правно действие, за разлика от общите администра-

тивни актове, които са с еднократно правно действие (арг. чл. 65 от АПК). С общия административен акт се създават права, респективно, задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на индивидуално неопределен брой лица, а както беше изяснено по-горе адресатите на тези вътрешни правилници са определени – членовете на академичната общност на конкретното висше училище и ползвателите на образователните му услуги. Най-често действието на Правилника за дейността на висшето училище се ограничава до решаването на структурни и организационни въпроси, т.е. действа като вътрешнослужебен акт.

Съдебната практика приема, че правилниците на висшите училища са особени вътрешни актове, които са задължителни за всички членове на академичната им общност, като целта им е да организират различни аспекти на научната и учебната им дейност. Правилникът за дейността на висшето училище е устройствен акт, чиито разпоредби не трябва да противоречат на ЗВО и на Конституцията. Приема се, за да урежда въпроси по устройство и дейности в конкретния университет и в този смисъл е устройствен акт, каквито са уставите на юридическите лица.<sup>63</sup>

Класическата правна доктрина приема вътрешните устройствени актове на юридическите лица като един от основните им индивидуализиращи признаци, наред с наименованието, седалището, предмета на дейност и националността. Тези устройствени актове определят структурата на юридическото лице. В корпорациите се приема устав, а в учрежденията (каквито са висшите училища – бел. моя) се приема Правилник за устройството и дейността, който урежда редица вътрешни въпроси. По своята същност устройствените актове представляват вътрешни правила, които се отнасят за работещите в съответното юридическо лице и са задължителни за изпълнение. При нарушаването им виновните носят дисциплинарна отговорност, но пространственото действие на тези актове е ограничено само в рамките на конкретното юридическо лице (Таджер 1973: 86 – 87).

По-голямата част от белезите на устройствените актове на юридическите лица могат да бъдат отнесени и към Правилника за дейността на висшето училище. Но тук трябва да се направят две важни

---

<sup>63</sup> Решение на КС №11 от 5.10.2010 г. по к.д. №13 от 2010г. // ДВ, № 81, 2010; Решение №6515 от 11.05.2011 г. по адм.д. №10482/2010 г., VII отд. на ВАС; Определение №3607 от 14.03.2011 г. по адм.д. № 2951/2011 г., 5-чл. с-в на ВАС.

уточнения във връзка с вида на юридическото лице.

Първо, при Правилника за дейността на висшето училище, се касае за юридическо лице, което осъществява дейност, явяваща се предмет на административна регулация от страна на държавата. Поради тази причина може да намери приложение нормата на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК, ако с него се засягат права, свободи или законни интереси на граждани. С оглед на това не може да се приравнява Правилникът на висшето училище с устава на кое да е друго юридическо лице.

На второ място, понятието „устройствен правилник на юридическо лице” не е синоним на „устройствен правилник на орган на държавно управление”. Не бива да се прави аналогия между устройствен акт на кое да е юридическо лице и устройствен правилник на държавен орган на изпълнителната власт. Така например Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация<sup>64</sup>, Устройственият правилник на областните администрации<sup>65</sup>, устройствените правилници на отделните министерства или държавните агенции и пр. са приети с постановления на МС. В този смисъл те са актове по чл. 7, ал. 1 във вр. с чл. 6 от ЗНА – приети са от централен орган на изпълнителната власт и притежават всички белези на подзаконовни нормативни актове.

Въпреки почти идентичните наименования на правилниците за дейността на висшите училища и устройствените правилници на органите на изпълнителната власт, трябва да се има предвид, че **правният характер на един акт се определя не от неговото наименование, а от неговото съдържание**. За да бъде определен един акт като административен, той трябва съдържа властническо волеизявление и да притежава белезите, присъщи на административните актове, изяснени по-горе.

Въз основа на гореизложеното, авторът обосновава становището, че **Правилникът за дейността на висшето училище по своята правна същност представлява основен вътрешноустройствен акт, приеман от върховния орган за управление – общото събрание**. Този акт е един от индивидуализиращите признаци на висшето

---

<sup>64</sup> Приет с ПМС № 229 от 23.09.2009 г. // ДВ, № 78, 2009, ... посл. доп. ДВ, № 25, 2020.

<sup>65</sup> Приет с ПМС № 121 от 05.07.2000 г. // ДВ, № 57, 2000, ... посл. изм. ДВ, № 70, 2020.



училище като юридическо лице, който урежда устройството, дейността и управлението му. Пространственото му действие е ограничено в рамките на конкретното висше училище и на академичната му общност. При неговото нарушаване, както и при нарушаване на всеки друг вътрешен правилник, ректорът има дисциплинарна власт да налага наказания по КТ (арг. чл. 59 от ЗВО) в изпълнение на функциите му по управление на персонала (чл. 58 и чл. 58а от ЗВО). Той има правомощия да упражнява дисциплинарна власт спрямо преподавателите и служителите, но не може да им налага административни наказания.

Вътрешните правилници не са нито нормативни, нито общи административни актове и неизпълнението им по общо правило не е скрепено с държавна принуда. Те са вътрешноустройствени актове, притежаващи белези на вътрешнослужебни административни актове, защото те също се определят като административни (Дерменджиев, Костов, Хрусанов 2010: 151). В този смисъл, евентуално може да се търси съдебна защита срещу такива актове, ако са незаконосъобразни (арг. чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК), но това трябва да се преценява във всеки един конкретен случай.

По отношение на вътрешните правилници на висшите училища най-правилно би било да бъде използвано понятието „**вътрешна нормативна уредба**”. Юридически неиздържана и непрецизна е често използваната формулировка „вътрешни нормативни документи”, предвид същността на понятието „документ” като писмено доказателство и утвърдените класификации на видовете документи (Сталев 1994: 255 – 266).

В обобщение на изложеното трябва да се подчертае още веднъж, че Правилникът за дейността на висшето училище не е нито нормативен, нито общ административен акт. В общия случай той действа като вътрешнослужебен акт, уреждащ организационни въпроси, касаещи функционирането на образователната институция, т.е. не засяга права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица. Това е вътрешноустройствен акт с вътрешнослужебен характер (Димитрова, 2017b), но същевременно с него е възможно и да се създават правила, които имат непосредствен ефект върху правната сфера на кандидат-студентите или кандидати-докторантите, както и на кандидатите за заемане на академични длъжности. Това са лица извън академичната общност на висшето училище и тепърва предстои те

да предприемат постъпки за присъединяване към тази общност. Възможността, Правилникът за дейността на висшето училище да има и „външно действие”, произтича от публичноправните функции на висшите училища да предоставят образователна услуга, чрез което се реализира конституционното право на образование.

Когато Правилникът за дейността на висшето училище урежда правила относно приема на студенти и докторанти или във връзка с конкурсите за заемане на академични длъжности, по изключение може да прояви „външно действие”. Случаите, в които Правилникът за дейността на висшето училище прояви „външно действие”, попадат в хипотезата на чл. 2, ал. 2, т. 3, предложение последно от АПК – вътрешнослужебен акт, с който се засягат права, свободи или законни интереси на граждани.

В свое решение<sup>66</sup> КС е приел, че по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията административният акт „засяга” граждани или юридически лица, когато обективно нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това „засягане” се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава. Постановеното в решението на КС е относимо към вътрешнослужебните актове, защото, както по-горе беше изяснено, те са вид административни актове.

Самата преценка дали един административен акт нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани или юридически лица може да бъде извършена от компетентния съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния акт.<sup>67</sup> Според константната практика на ВАС (Еленков и др. 2013: 40 – 41), ако тази преценка води до извода, че макар и вътрешнослужебен, актът засяга оспорващото го лице, съдът е длъжен да извърши цялостна проверка за неговата законосъобразност на всички основания по чл. 146 от АПК. При констатирана незаконосъобразност, вътрешнослужебният акт се отменя.

Законосъобразността е основно изискване за действителност на административните актове, но условията за действителност и спецификите на контрола върху актовете на органите за управление на висшето училище са извън предмета на настоящото изследване.

<sup>66</sup> Решение на КС № 21 от 26 октомври 1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г. // ДВ, № 99, 1995.

<sup>67</sup> Определение № 820 от 21.01.2010 г. по адм. д. № 15565/2009 г., I отд. на ВАС.

## 2.4. Сравнителноправен анализ между Правилника за дейността на висше училище и Устава на Българската академия на науките

Правилникът за дейността е един от най-важните актове на общото събрание като върховен орган за управление. Това е основният вътрешен акт на висшето училище, който урежда устройството, дейността и управлението му. Въз основа на него се приемат останалите вътрешни правилници и други вътрешни актове на висшето училище (разбира се, преди всичко съобразени със ЗВО и с други действащи законови и подзаконови нормативни актове в областта на висшето образование).

От една страна, централното място, което Правилникът за дейността заема във вътрешната нормативна уредба на висшите училища, налага да се направи сравнителноправен анализ с аналогичен акт, какъвто е Уставът на научна организация. От друга страна, между висшите училища и научните организации има редица прилики в предмета на извършваната от тях дейност. Съответно това води до прилики в основните им вътрешноустройствени актове. Но предвид редица организационни различия в устройството и управлението на висшите училища и научните организации, има и известни разлики в разглежданите актове.

Тези организационни различия произтичат до голяма степен от факта, че функциите, устройството и управлението на всички висши училища са уредени в един общ нормативен акт – ЗВО, докато правният режим на различните научни организации не е уреден по общ начин с единен нормативен акт. За част от научните организации са приети отделни закони – например Закон за Българската академия на науките (ЗБАН)<sup>68</sup> и Закон за Селскостопанската академия.<sup>69</sup> За други уредбата им е дадена в специален законов акт, регламентиращ дейността на ведомството, под чието подчинение се намира съответната научна организация. Така например правният режим на Военномедицинската академия е уреден в Закона за отбраната и въоръжените

---

<sup>68</sup> Закон за Българската академия на науките. // ДВ, № 85, 1991, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 103, 2018.

<sup>69</sup> Закон за Селскостопанската академия. // ДВ, № 113, 1999, ... посл. изм. ДВ, № 106, 2018.

сили на Република България.<sup>70</sup>

Съгласно § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на ЗРАСРБ в понятието „висши училища и научни организации” се включват всички висши училища и други научни организации, получили акредитация от НАОА. Към настоящия момент има акредитирани 15 научни организации.<sup>71</sup> За целите на научното изследване е направен сравнителноправен анализ с Устава на Българската академия на науките (БАН). От една страна, това е най-старата и утвърдена научна организации в България. От друга страна, нейният устав се приема от общото ѝ събрание като висш орган за ръководство и управление, така както Правилникът за дейността на висше училище се приема от общото му събрание като негов върховен орган за управление.

За разлика, устройствените актове на други научни организации са приети или издадени от централни органи на изпълнителната власт (МС, министър), а не от вътрешни органи за управление на съответната научна организация – например Устройствовия правилник на Селскостопанската академия,<sup>72</sup> Правилника за устройството и дейността на Военномедицинската академия.<sup>73</sup> Затова анализът на техния характер би могъл да бъде предмет на отделно научно изследване.

Правната уредба на органите за управление на БАН и на техните правомощия е дадена в ЗБАН. Съгласно чл. 5 от ЗБАН висш орган за ръководство и управление на Академията е общото ѝ събрание, което приема и изменя нейния устав. Подобно на правилниците за дейността на висшите училища, които уреждат устройството, дейността и управлението им, Уставът на БАН урежда устройството, управлението и други въпроси, свързани с дейността на Академията (чл. 4. ЗБАН). Уставът на БАН обаче е акт, обнародван в „Държавен вестник”,<sup>74</sup> за разлика от правилниците за дейността на висшите училища, които просто се публикуват на официалните им интернет сайтове.

Предвид факта, че БАН като национална автономна организация

<sup>70</sup> Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България. // ДВ, № 35, 2009, ... посл. изм. ДВ. бр.16 от 23 Февруари 2021г.

<sup>71</sup> <https://www.neaa.government.bg/akreditirani-institucii/nauchni-organizacii>, (01.08.2020).

<sup>72</sup> Приет с ПМС № 151 от 25.07.2018 г. // ДВ, № 63, 2018.

<sup>73</sup> Издаден от министъра на отбраната. // ДВ, № 107, 2018.

<sup>74</sup> Устав на Българската академия на науките. // ДВ, № 34, 1994, ... посл. изм. ДВ, № 33, 2003.

за научни изследвания има самостоятелна правна уредба в отделен закон и Уставът ѝ се обнародва в „Държавен вестник“, възниква въпросът какъв правен характер има този акт. Още повече, че в ЗБАН не е предвиден ред за обжалване на решенията на общото събрание, в това число и Устава като основен акт на висшия орган за ръководство и управление на Академията. Това е една разлика с уредбата на актовете на органите за управление на висшите училища, за които в чл. 38 от ЗВО е предвидена възможност за съдебно обжалване по реда на АПК.

Някои автори разглеждат Устава на БАН, съответно и решението на общото събрание на БАН за неговото изменение и допълнение, като „граничен случай“ между вътрешнослужебен и нормативен административен акт и дори изцяло като подзаконов нормативен акт (Петров 2017: 87 – 8). Аргументите, с които се мотивира цитираният автор, са че БАН е публичноправно учреждение и когато нейните актове имат „външно действие“ (например уреждат условията за приемане на нови членове), те се отнасят до трети лица, затова трябва да им се признае наличието на административен характер. По-нататък същият автор (Петров 2017: 134) приема, че устройствените правилници на учрежденията са подзаконови нормативни актове, регламентиращи устройството, работата и организацията на съответното учреждение. А съдържащите се в тези актове правни норми са „израз на организационна власт“ и притежават качеството „повторяемост на приложимостта“ на тяхната диспозиция.

Това становище е дискуссионно и не може да бъде споделено. Приемането на един акт от орган за управление на публичноправна организация, както и наличието на известен административен характер или многократната приложимост на уредени с този акт правила, не го превръща автоматично в нормативен.

Действително БАН е публичноправно учреждение (предвид начина на финансиране) и има публичноправни функции, свързани с развитието на науката, в съответствие с общочовешките ценности и националните интереси за умножаване на духовните и материалните богатства на българския народ (арг. от чл. 2, ал 1 от ЗБАН). Също както и висшите училища имат публичноправни функции, включително и частните (независимо от начина им на финансиране, тъй като те също изпълняват, прехвърлени им от държавата, публичноправни функции и дейности в областта на образованието и науката (Златаре-

ва 2000)), произтичащи от техните цели за развитието на науката и културата, осъществявани в съответствие с общочовешките ценности и националните традиции (арг. от чл. 2 и чл. 3 от ЗВО). Но както Правилникът на висшето училище не може да се приеме за нормативен административен акт, така и Уставът на БАН няма характер на такъв акт.

Аргументите са същите като изложените вече по-горе, относно правилниците за дейността на висшите училища. А именно – административните нормативни актове са актове на органите на изпълнителната власт или на органите на местно самоуправление, предвидени по Конституция или ЗНА (арг. чл. 2, ал. 1 от ЗНА). Въздействието на подзаконовите нормативни актове върху обществените отношения и правните субекти е твърде значимо, за да допусне законодателят възможността безконтролно да се използва и прилага държавна принуда при неизпълнението им. Нерегламентираното приемане, изменение и допълване на подзаконови административни актове би нарушило вътрешното единство на йерархията на нормативните актове, предопределяща юридическата им сила и по този начин гарантираща правната сигурност.<sup>75</sup>

Органите за управление на БАН (както и на висшите училища) не разполагат с нормативната компетентност на държавните органи и не осъществяват държавна власт, която е съществен белег на издателя на всеки нормативен акт. Техните актове не са скрепени с държавна принуда при неизпълнение. Сам по себе си фактът на публикуването на Устава на БАН в „Държавен вестник“ не дава на тази научна организация компетентност да приема нормативни административни актове, защото, както вече беше посочено по-горе, нормативната компетентност нито се подразбира, нито се предполага или прехвърля на органи, извън предвидените по Конституция или ЗНА. Също така самият факт, че един акт е обнародван в „Държавен вестник“, не е решаващ за определянето му като нормативен, въпреки че е задължителен елемент от фактическия състав по издаването на нормативни административни актове (чл. 78 от АПК; Панайотова 2018: 20 – 21).

Уставът на БАН е акт на висшия орган за ръководство и управление на Академията като автономна научна организация, той обаче няма характер на нормативен административен акт, тъй като не при-

---

<sup>75</sup> Така: Решение №6228 от 26.05.2016 г. по адм.д. №8523/2015 г., VII отд. на ВАС.

тежава белезите, присъщи на нормативните актове по чл. 1а от ЗНА. Правилникът на БАН, въпреки нееднократното си действие, не съдържа общи правила за поведение, приложими към неопределен кръг субекти и не е приет от компетентен държавен орган.<sup>76</sup> Поначало, създадените с този акт правила се отнасят до членовете на академичната общност на БАН и ако имат „външно действие”, то е по изключение.

Уставът на БАН не може да се приеме и за общ административен акт или за „граничен случай” между вътрешнослужебен и общ административен акт (Петров 2017: 87). Той е акт с многократно правно действие, за разлика от общите административни актове, които са с еднократно правно действие (арг. чл. 65 от АПК). Това е вътрешноустройствен акт с вътрешнослужебен характер, но същевременно с него е възможно и да се създават правила, които имат непосредствен ефект не само върху правната сфера на работещите вече научни сътрудници в БАН, но и на кандидатите за заемане на академични длъжности в тази научна организация (Банов 2019). Това са лица, които тепърва предстои да се присъединят към тази общност. Възможността, Уставът на БАН да има и „външно действие”, произтича от публичноправните функции на тази научна организация, свързани с развитието на науката, чрез което се реализират конституционно защитените ценности.

Така, когато Уставът на БАН урежда правила относно конкурсите за заемане на академични длъжности, по изключение може да прояви „външно действие”. В тези случаи Уставът на БАН, подобно на Правилника за дейността на висше училище, проявява „външно действие” и попадат в хипотезата на чл. 2, ал. 2, т. 3, предложение, последно от АПК – вътрешнослужебен акт, с който се засягат права, свободи или законни интереси на граждани. Вътрешнослужебните актове също се определят като административни (Дерменджиев, Костов, Хрусанов 2010: 151) и в този смисъл, евентуално може да се търси съдебна защита срещу такива актове, ако са незаконосъобразни (арг. чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК). Както вече беше посочено по-горе, това трябва да се преценява във всеки един конкретен случай.

Фактът, че в ЗБАН не е предвиден ред за обжалване на решенията на общото събрание, в това число и Устава на БАН, не изключва напълно възможността за съдебен контрол на тези актове. В тези слу-

<sup>76</sup> Така: Определение № 10454 от 07.09.2009 г. по адм. д. № 7599/2008 г., 5 чл. с-в на ВАС.

чаи трябва да намери приложение общата клауза за обжалваемост на административните актове (чл. 120, ал. 2 от Конституцията). За това са необходими две условия – първо, оспореният акт да притежава белезите на административен (тъй като и вътрешнослужебните актове се приемат за административни – бел. моя) и второ, определено лице да има правен интерес от оспорването му.<sup>77</sup>

**В обобщение** на изложеното относно актовете на общото събрание на висшето училище трябва да се каже, че анализът на правната им същност ги определя като вътрешнослужебни. Върховният орган за управление на висшето училище има конститутивни и контролни функции и такива по приемане на вътрешна нормативна уредба. В изпълнение на правомощията си общото събрание приема актове, наречени „решения”, но нито един от актовете му няма характер на индивидуален, общ или нормативен административен акт.

Ако някои от тези актове съдържат многократно приложими правила за поведение на членовете на академичната общност, по отношение на тези актове най-удачно и коректно е да бъде използвано понятието „**вътрешна нормативна уредба**”.

По изключение **Правилникът за дейността на висшето училище**, когато урежда правила относно приема на студенти и докторанти или във връзка с конкурсите за заемане на академични длъжности **може да прояви „външно действие”**. В тези случаи основният вътрешноустройствен акт на висшето училище би могъл да попадне в хипотезата на чл. 2, ал. 2, т. 3, предложение, последно от АПК – вътрешнослужебен акт, с който се засягат права, свободи или законни интереси на граждани и **би могъл да подлежи на съдебен контрол по реда на АПК**.

---

<sup>77</sup> Определение № 5707 от 16.05.2008 г. по адм. д. № 2550/2008 г., VII отд. на ВАС.



## Глава трета

### ПРАВНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА АКТОВЕТЕ НА АКАДЕМИЧНИЯ СЪВЕТ

Академичният съвет е основен колегиален орган за управление на висшето училище. Съответно за него са относими процедурните правила за свикване на заседания, спазване на изискванията за определен кворум и определено мнозинство, приложими при приемането на актове от органи, упражняващи колективна компетентност, изяснени в предходната глава. Тук са разгледани спецификите на актовете на академичния съвет, произтичащи от неговите функции и включващите се в тях правомощия.

В изпълнение на своите правомощия академичният съвет на висшето училище приема съответни актове, които са разгледани съобразно основните му функции. Въз основа на анализа на правната природа на тези актове се изяснява кои от тях са вътрешнослужебни и кои административни по характер, с оглед на допустимостта за обжалването им по съдебен ред.

#### **3.1. Актове, приемани въз основа на ръководните функции**

В ръководните функции на академичния съвет се включва широк кръг от правомощия, уредени в чл. 30, ал. 1, т. 1, 2, 3, 6, 8 и 11 от ЗВО. Най-значимите от тях са да определя образователната, научноизследователската и кадровата политика на висшето училище, да приема мандатната програма и контролира нейното изпълнение, да прави предложения до МС за откриване, преобразуване или закриване на факултети, институти и поделения на висшето училище, както и да приема неговия годишен бюджет. До голяма степен политиката на висшите училища е предопределена от рамката на правната уредба на държавната политика в областта на управлението на висшето образование, изразена чрез актовете на компетентните за това органи – НС, МС, министър на образованието и науката (арг. чл. 8 – 10 от ЗВО).

Въпреки това, в кръга на тези свои правомощия, академични-

ят съвет има възможност да приема вътрешни актове, чрез които да конкретизира и детайлизира политиката на висшето училище в съответствие със спецификите на развиваните от него научни области и професионални направления, по които има акредитация да приема и обучава студенти или докторанти. От правилата, уредени с тези вътрешни актове, също зависи в голяма степен качеството на извършваната научноизследователска дейност и на провежданото обучение.

### **3.1.1. Стратегия за развитие на висшето училище**

Специфичен акт на академичния съвет за определяне на образователната, научноизследователската и кадровата политика е стратегията за развитие на съответното висше училище. Въз основа на ЗВО, Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 г. – 2020 г. и нормативните актове в тази област, отделните висши училища също трябва да разработят свои стратегии за развитие.<sup>78</sup> Представената от ректора мандатна програма в началото на мандата му съдържа и система от мерки за изпълнение на политиката за развитие на висшето училище (чл. 32, ал. 3 от ЗВО). Мандатната програма се приема от академичния съвет чрез включването ѝ в стратегията за развитие на висшето училище.

Предназначението на тези стратегии е да осигурят устойчивост и добри перспективи за развитие на съответния университет с оглед утвърждаването му като образователна и научноизследователска институция и интегрирането му както в националната, така и в европейската система за висше образование. Стратегията за развитие набелязва основните ценности, принципи, стратегически области, цели и приоритети в развитието на висшето училище и определя конкретните действия и мерки за тяхното изпълнение.

По своята правна същност стратегиите представляват ръководни документи, които дават насоки, перспективи или конкретни задачи за изпълнение (Марков 2014: 391). Стратегията има програмен характер, което определя белезите на този документ. Първо, не се издава в изпълнение на нормотворческа функция, не съдържа правни норми и не подлежи на непосредствено изпълнение. Второ, няма за

<sup>78</sup> Така например Икономическият университет – Варна прие своя Стратегия за развитие за периода 2015 г. – 2020 г., гласувана от АС на ИУ – Варна, Протокол № 3/08.10.2015 г. ([https://ue-varna.bg/Uploads/AdminUploads/Regulations/Resheniq\\_AS\\_2015-2016.pdf](https://ue-varna.bg/Uploads/AdminUploads/Regulations/Resheniq_AS_2015-2016.pdf), 01.08.2020); (<https://ue-varna.bg/bg/article.aspx?id=19079>, 01.08.2020).

цел да уреди правоотношения, а изразява виждане и дава насока за бъдещото развитие на правоотношенията. Трето, неизпълнението не е скрепено с държавна принуда, нещо повече – предвидените мероприятия и задачи обикновено имат препоръчителен и дори пожелателен характер. Четвърто, за постигането на поставените цели се дава продължителен срок на действие, като изпълнението на конкретните мероприятия и задачи не е обвързано с определени срокове (Марков 2014: 390 – 398).

Изложеното е напълно относимо към стратегиите за развитие на висшите училища, приемани от академичните им съвети. Стратегијата за развитие на висшето училище представлява дългосрочен план за вземане на решения по образователната, научноизследователската и кадровата политика. Тя е програма, която набелязва управленските мерки и определя дейностите за постигане на дългосрочните цели по основни направления:

- общото управление на висшето училище;
- учебната дейност;
- научноизследователската дейност и развитието на академичния състав;
- професионалната реализация на студентите;
- проектната дейност по национални и международни програми и др.

Предвид изложеното стратегията за развитие на висшето училище трябва да се определи като вътрешнослужебен акт. С нея се създават права или задължения само и единствено за органи или лица, подчинени на органа, приел този акт, а при неизпълнението не са предвидени конкретни санкционни последици. За неизпълнение на възложените задачи във връзка с изпълнението на мерките и дейностите на стратегията може да се реализира само дисциплинарна отговорност. Стратегијата не е административен акт, засягащ права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица и следователно не подлежи на обжалване пред съд по реда на АПК.

### **3.1.2. Предложения по чл. 9, ал. 3, т. 3 от ЗВО**

Академичният съвет няма правомощие за откриване, преобразуване, преименуване и закриване на основни звена. Това е правомощие на висшите държавни органи на законодателната и изпълнителната власт, които осъществяват функции на държавата в управлението на

висшето образование. Като за специалностите от регулираните професии това правомощие принадлежи на НС, а във всички останали случаи – на МС.<sup>79</sup>

Разпоредбата на чл. 9, ал. 3, т. 3 от ЗВО дава право на висшето училище да отправя искания за откриване, преобразуване, преименуване и закриване на факултети, институти и колежи. Предложението за структурни промени, които касаят основните звена на висшето училище, се обективира чрез решение на академичния съвет.

Това решение няма характер нито на вътрешнослужебен, нито на административен акт, тъй като то само поставя началото и представлява част (етап) от производството по приемане на окончателния акт – съответно, решение на НС или постановление на МС (арг. чл. 21, ал. 5 от АПК). Както правната доктрина (Хрусанов и др. 2007: 53), така и съдебната практика (Еленков и др. 2013: 254 – 258) приемат за установено, че волеизявленията и действията, съставляващи част от производство по издаване на административни актове от всички видове, не представляват административни актове. С тях не може да се засегне правната сфера на отделен гражданин или организация нито да се накърнят или застрашат техни права, свободи или законни интереси. Доколкото тези актове са част от процедурата по приемане на окончателния акт, техните пороци могат да бъдат предмет на разглеждане при обжалване на крайния акт, с който приключва производството за структурни промени на основни звена на висшето училище, при условие че този акт не е изключен от съдебен контрол (арг. чл. 2, ал. 2 от АПК, вр. с чл. 22, т. 2 от АПК).

Процедурата за структурна промяна на основни звена на висше училище започва с предложение на висшето училище и/или на министъра на образованието до МС. В зависимост от това дали направеното предложение касае основно звено, в което ще се провежда обучение

<sup>79</sup> Съгласно чл. 9, ал. 3, т. 2 от ЗВО, МС предлага на НС откриването, преобразуването, преименуването или закриването на висши училища, както и размера на трансфера от държавния бюджет за всяко държавно висше училище. Съгласно чл. 9, ал. 3, т. 3 от ЗВО, МС открива, преобразува и закрива факултети, институти, подразделения на висшите училища в чужбина, филиали и колежи в държавните висши училища, извън случаите по ал. 2, т. 1, въз основа на искане на съответното висше училище и/или по предложение на министъра на образованието и науката, като за филиалите и колежаите се посочват професионалните направления, в които ще се извършва обучението. Съгласно чл. 9, ал. 2, т. 1 от ЗВО, НС с решение открива, преобразува, преименува и закрива висши училища, както и филиали и факултети, в които се извършва обучение по специалности от регулираните професии.

по специалност от регулирана професия или не, процедурата може да продължи по два начина. Първо, да приключи с постановление на МС за приемане на направеното предложение. Второ, да продължи с предложение на правителството до НС за откриване, преобразуване, преименуване и закриване на филиали и факултети, в които се извършва обучение по специалности от регулираните професии. В този случай процедурата приключва с приемане на решение от НС, като и в двата случая предложенията за откриване и преобразуване на основни звена на висшите училища се правят след положителна оценка на съответния проект от НАОА (чл. 10, ал. 2, т. 1 от ЗВО).

Предвид изложеното, решението на академичния съвет за искане за откриване на факултети и други основни звена няма характер на акт със самостоятелно правно значение, но това правомощие има важно място в ръководните функции на този орган за управление. Както вече беше посочено, окончателният акт е или решение на парламента, или постановление на правителството<sup>80</sup> (Пехливанов 2013; Стойчев 2002: 527, 457 – 461), но правната природа на тези актове не е предмет на настоящото изложение.

Въпреки това, с реализирането на посоченото правомощие на академичния съвет става факт постигането на най-високата стратегическа цел за всяко висше училище – разкриването на нови основни звена в структурата му. Това е съпътствано с редица положителни резултати във всички направления от неговата образователна и научна дейност. Изгражда се нова материално-техническа база, увеличава се приемът на студенти, а необходимостта от достатъчен брой хабилитирани лица за обучението на новоприетите студенти е стимул за академичното израстване на преподавателите. Всичко това е предпос-

---

<sup>80</sup> Съгласно чл. 6, ал. 1 и 2 от ЗНА: „МС приема два вида постановления: 1) за приемане на правилници, наредби или инструкции и 2) за уреждане на неуредени от законите обществени отношения в областта на неговата изпълнителна и разпоредителна дейност”. Именно постановлението на МС за откриване, преобразуване и закриване на факултети и др. основни звена на висшите училища, в които се обучават студенти от нерегулираните професии, попада в хипотезата на чл. 6, ал. 2 от ЗНА. И двата вида постановления на МС имат подзаконов характер, но това по ал. 1 на чл. 6 от ЗНА има нормативен характер, а това по ал. 2 на чл. 6 от ЗНА няма нормативен характер.

Съответно решението на НС за откриване, преобразуване и закриване на факултети и др. основни звена на висшите училища, в които се обучават студенти от регулираните професии има характер на управленски акт. Също така това решение на НС е ненормативен, конститутивен акт.

тавка за подобряване на резултатите от акредитационните процедури и рейтинговите класации, в които участва висшето училище.

### 3.1.3. Бюджет на висшето училище

Разпоредбата на чл. 30, ал. 1, т. 11 от ЗВО, съгласно която академичният съвет приема годишния бюджет на висшето училище и контролира изпълнението му, се отнася за държавните висши училища. В частните приемането на бюджета и контролът за изпълнението му е правомощие на други органи – настоятелството или президента<sup>81</sup> (тъй като лицата, формиращи тези органи, обичайно са учредители на частното висше училище).

Това произтича от различния начин на създаване и финансиране на двата вида училища. Частните се създават по искане на учредителите, които трябва да имат проект за финансовото осигуряване и право на собственост върху имуществото, необходимо за осъществяване дейността на висшето училище. Съответно учредителите носят отговорност за финансовото състояние на висшето училище, тъй като участват в управлението му (чл. 14 от ЗВО). Докато държавните висши училища, като юридически лица на публичното право, осъществяват дейността си на основа на предоставена държавна собственост и трансфери от държавния бюджет (чл. 13 от ЗВО). Съответно контролът и отговорността за финансовото им състояние се реализират

---

<sup>81</sup> Съгласно чл. 13, т. 7 от Правилника за устройството и дейността на НБУ: „Настоятелството приема и контролира изпълнението на бюджета на Университета” (<https://nbu.bg/bg/za-nbu/normativni-aktove>, 01.08.2020).

Съгласно чл. 70, ал. 2 от Правилника за дейността на БСУ: „Настоятелството на БСУ приема и контролира изпълнението на бюджета” ([https://www.bfu.bg/uploads/pages/pravilnik\\_deynostta-sayt\\_2018.pdf](https://www.bfu.bg/uploads/pages/pravilnik_deynostta-sayt_2018.pdf), 01.08.2020).

Съгласно чл. 52 от Правилника за устройството и дейността на ВУЗФ: „Бюджетът на висшето училище се изготвя от дирекция „Финансово-счетоводна” и се утвърждава от президента на училището. Редът за разходване на средствата по бюджета на висшето училище се определя от президента на училището. Управлението на средствата по бюджета на висшето училище и контролът за тяхното разходване се осъществява от финансовия директор на училището” (<https://vuzf.bg/normativni-dokumenti>, 01.08.2020).

КхгСъгласно чл. 10, т. 8. от Правилника за устройството и дейността на ВСУ: „Настоятелството приема и контролира изпълнението на бюджета на Университета” (<https://www.vfu.bg/%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%81%D1%83/%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B5.html>, 01.08.2020).

по реда на Закона за публичните финанси (ЗПФ)<sup>82</sup>, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС)<sup>83</sup> и Закона за Сметната палата (ЗСП).<sup>84</sup>

Затова в следващите редове се разглеждат спецификите на годишния бюджет на държавните висши училища, тъй като правомощията и актовете на органи като настоятелство или президент на висше училище са извън предмета на настоящото изследване. Още повече, че ЗВО урежда специални правила за съставянето, изпълнението, приключването и отчитането само за бюджета на държавните висши училища (чл. 90 от ЗВО; Александрова 2019).

Въпросът е дали решението на академичния съвет за приемане на годишния бюджет на висшето училище е вътрешнослужебен или административен акт и ако е административен акт, конкретно какъв вид е – нормативен, общ или индивидуален. За да се отговори на този въпрос, трябва да се анализира същността на бюджета на държавните висши училища както от финансово-технически, така и от юридически аспект.

В правната доктрина липсват изследвания, посветени на бюджета на висшето училище. Разглеждана е само правната природа на държавния (Ангелов, Костов 1972: 52 – 88; Димитров 2012: 128 – 135; Стойчев 2002: 451 – 452; Стоянов 2018: 199 – 209) и общинския (Петров 2017: 130 – 133) бюджет. Въпреки че с ежегодния Закон за държавния бюджет на Република България се утвърждават размерите на субсидията за отделните държавни висши училища в качеството им на бюджетни организации, техните бюджети не са част от държавния такъв. Те имат самостоятелни бюджети, приети от академичните им съвети – съгласно правилата на ЗВО и при осигуряване на съответствие на бюджетните им взаимоотношения с държавния бюджет (арг. чл. 13, ал. 3 от ЗПФ).

Доктрината дава определение за общото понятие „бюджет” – предварително изчисляване на очакваните приходи и разходи, като се вземат под внимание източниците на финансови постъпления и планираните разходи по различни направления (Баламезов 1992: 9).

---

<sup>82</sup> Закон за публичните финанси. // ДВ, № 15, 2013, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 17, 2020.

<sup>83</sup> Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор. // ДВ, № 21, 2006, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 13, 2019.

<sup>84</sup> Закон за Сметната палата. // ДВ, № 12, 2015, ... посл. изм. ДВ, № 7, 2018.

Други автори стесняват определението за „бюджет” и го разглеждат като финансов план за образуване и използване на обществения паричен фонд единствено на публично юридическо лице, на което е признато субективното право да съставя и изпълнява самостоятелен бюджет (Димитров 2012: 128). Според легалната дефиниция на ЗПФ, бюджетът на бюджетна организация представлява годишен финансов план, който се съставя, приема, променя, изпълнява и отчита съгласно закона и включва всички постъпления и плащания за дейността ѝ за съответната бюджетна година (чл. 5 и чл. 6 от ЗПФ).

От финансово-техническа гледна точка бюджетът се определя като обобщена сметка за приходите и разходите за текущата финансова година (Стоянов 2018: 204).

Така в приходната част (чл. 90, ал. 3 от ЗВО) на бюджета на висшето училище постъпват:

- трансфери от държавния бюджет;
- финансова помощ от общините;
- дарения, завещания, наследства, спонсорство;
- собствени приходи.

А в разходната част (чл. 91, ал. 1 от ЗВО) се предвиждат средства за:

- издръжка на обучението;
- присъщата на висшето училище научна или художествено-творческа дейност;
- издаване на учебници и научни трудове;
- социално-битови разходи;
- капитални вложения.

Съгласно чл. 34а, ал. 3, т. 2 от ЗВО, контролният съвет изготвя становище по проектобюджета преди приемането му от академичния съвет. С оглед контрол от страна на принципала и във връзка с правомощието на министъра на образованието и науката да дава указания по разработването на методика за разпределение на средствата от държавния бюджет и собствените приходи между основните звена на висшето училище, приетият от академичния съвет бюджет се представя в министерството на образованието и науката (арг. чл. 90, ал. 4,



5, 6 и 10 от ЗВО).<sup>85</sup>

Поради факта, че държавните висши училища са публично-правни организации (Балабанова 2013), финансирани със средства от държавния бюджет, са предвидени специални правила не само по съставянето, приемането и изпълнението, но също по отчитането и контрола на годишните им бюджети. С измененията и допълненията на ЗВО (ДВ, бр.17 от 2016 г.) беше въведено задължение за държавните висши училища да публикуват бюджетите си на своите интернет страници (чл. 90, ал. 2 от ЗВО). Същото задължение за публикуване беше регламентирано и по отношение на годишния финансов отчет за изпълнението на приходната и разходната част на бюджета на висшето училище (чл. 90, ал. 8 от ЗВО). Това задължение за публикуване на посочената информация е в пряка връзка с функциите на Сметната палата да извършва одит на годишните бюджети и финансовите отчети на бюджетните организации (чл. 6, ал. 2, т. 2 от ЗСП).

**Предвид изложеното бюджетът на висшето училище във финансово-технически аспект може да бъде определен като годишен финансов план, включващ всички постъпления и разходи за присъщите му дейности за една бюджетна година, който се приема от академичния съвет и чието изпълнение и отчитане се одитира от Сметната палата.**

Изложеното относно финансово-техническия аспект на бюджета на висшето училище показва, че решението за приемането на този акт коренно се различава от всички останали актове на академичния съвет – например решения за приемане на вътрешна нормативна

---

<sup>85</sup> Съгласно ЗВО чл. 90:

„(4) Не по-малко от 75 на сто от приходите от такси за обучение и от средствата от държавния бюджет за издръжка на обучението, определени по реда на чл. 91, ал. 2 и 3, постъпили за обучението на студенти и докторанти по отделно професионално направление, се използват за финансиране на разходи за същото професионално направление.

(5) Академичният съвет утвърждава методика за определяне на приноса на отделните основни звена и филиали за осъществяване на обучението по всяко професионално направление за целите на разпределението на получените приходи от такси за обучение и на средствата от държавния бюджет за издръжка на обучението.

(6) Академичният съвет утвърждава разпределение на получените приходи от такси за обучение и на средствата от държавния бюджет за издръжка на обучението между основните звена и филиалите в съответствие с ал. 4 и методиката по ал. 5.

(10) Министърът на образованието и науката дава методически указания по разработването на методиката по ал. 5 и на разпределението по ал. 6”.

уредба, за избор на други органи на висшето училище, за утвърждаване на учебните планове и т. н. Затова е важно да се изясни неговата същност преди всичко от юридическа гледна точка и да се направи анализ на правния характер на решението за приемане на годишния бюджет на висшето училище с оглед разпоредбата на чл. 38 от ЗВО и допустимостта за обжалване на този акт пред съд по реда на АПК.

В своята практика ВАС<sup>86</sup> определя решението на академичния съвет за приемане бюджета на държавно висше училище като общ административен акт, правейки аналогия с бюджетите на общините. В посоченото определение съдебният състав се позовава на Тълкувателно решение № 2 от 2013 г. на ВАС,<sup>87</sup> съгласно което решението на общинския съвет за приемане годишният бюджет на общината е общ административен акт, отговарящ на определението по чл.65 от АПК.<sup>88</sup>

По пътя на тази аналогия се приема, че бюджетът на държавно висше училище има същите правен характер и правна сила като бюджета на община, а именно общ административен акт. Мотивите са, че и двата бюджета представляват публичноправно изразена воля на публични субекти за постигане на публичните цели, които са им възложени. И двата бюджета имат за цел да определят задължителен за релевантните правни субекти баланс между приходите и разходите, както и да оправомощат компетентните правни субекти да извършат, в съответствие с определените цели, разходване на приходите. Решението за приемане бюджета, на висшето училище или на общината, е акт с еднократно, макар и срочно, правно действие и в рамките на срока му на действие – една финансова година, той може да бъде из-

<sup>86</sup> Определение № 3036 от 12.03.2018 г. по адм. д. № 1404/2018 г., VII отд. на ВАС.

<sup>87</sup> Тълкувателно решение № 2 от 16.04.2013 г. по тълк. д. № 4/2011 г., ОСК на ВАС.

<sup>88</sup> Съгласно Тълкувателно решение № 2 от 16.04.2013 г. по тълк. д. № 4/2011 г., ОСК на ВАС: Решението за приемане и изменението на годишния общински бюджет се издава в рамките на предоставеното на общинския съвет властническо правомощие по чл. 21, ал. 1, т. 6 ЗМСМА за изпълнение на нормативни актове от по-висок ранг – Закон за общинските бюджети, Закон за държавния бюджет за съответната година, Закон за устройството на държавния бюджет и Наредбата по чл. 9а от ЗОБ за регламентиране на финансовата дейност в общината за съответната година. Видът на решението като общ административен акт произтича от неговото съдържание и форма. Има еднократно правно действие в рамките на бюджетната година, създава права и задължения на неопределен брой лица и отговаря на определението на чл. 65 от АПК. Приема се с решение, което не е сред изчерпателно изброените в Закона за нормативните актове подзаконовни нормативни актове, каквито са правилникът, наредбата и инструкцията.

пълнен само веднъж.

И двете публичноправни организации, формират бюджета си въз основа на субсидии от държавата и от собствени приходи. Според съда фактът, че висшето училище има право да формира собствени фондове и самостоятелно да определя условията и реда за тяхното изразходване (чл. 21, ал. 1, т. 7 от ЗВО), не променя правния характер на бюджета му като задължителен общ административен акт. Решението за приемане на бюджета на държавното висше училище дава свобода само за начина на формиране и използване на тази част, влизаща в собствения фонд, но не и свобода за начина на съставяне, изпълнение и отчитане на самия бюджет. ВАС не приема академичната автономия като аргумент за вътрешнослужебния характер на бюджета на висшето училище.

Според цитирания съдебен акт границата, до която се простира академичната автономия, е установеният в държавата правов ред и изискванията към дейността на висшето училище. По отношение на бюджета това означава, че всяко държавно висше училище е длъжно да приеме бюджет, който отговаря на законовите изисквания.

Мотивите на съда са дискуссионни<sup>89</sup> и предвид изложеното възниква въпросът дали са резонни аналозиите между бюджетите на държавните висши училища и на общините, както и дали решението за приемане на бюджет на висше училище отговаря на определението по чл. 65 от АПК за общ административен акт. За целта трябва да се изясни академичният съвет има ли качеството на „административен орган“, решението му за приемане на бюджета на висшето училище има ли характер на властническо волеизявление, каква е процедурата за приемането му, какво е неговото съдържание и правно действие във времето, както и кои са адресатите на този акт.

Бюджетът на висшето училище се приема от академичния съвет и действително той е орган за управление на висшето училище по чл. 24, ал. 1 от ЗВО, на който по силата на § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на АПК са възложени административни правомощия. Следователно академичният съвет може да осъществява функции на „административен орган“.

По отношение признака наличие на характер на властническо

---

<sup>89</sup> Тълкувателно решение № 2 от 16.04.2013 г. по тълк. д. № 4/2011 г., ОСК на ВАС е подписано с особено мнение от 13 съдии от общо 71 членове на ОСК на ВАС, постановило тълкувателното решение.

волеизявление, от една страна, годишният бюджет на висшето училище, както и решението за приемането му, не съдържат типично властническо волеизявление, присъщо на административните актове, а именно – да създава права или задължения или непосредствено да засяга права, свободи или законни интереси. По своето предметно съдържание бюджетът на висшето училище е годишен финансов план, включващ всички постъпления и разходи за една бюджетна година.

От друга страна, с бюджета на държавното висше училище се разходват публични средства, защото значителна част от приходите му се формират от държавна субсидия, което и налага стриктно съответствие на бюджетните му взаимоотношения с държавния бюджет. В този смисъл решението на академичния съвет за приемане годишния бюджет на висшето училище е властническо волеизявление, защото чрез него се извършва разходване на публични парични средства. Нещо повече – това е акт, приет в условията на обвързана компетентност, тъй като нормите на ЗВО и ЗПФ относно бюджета на държавните висши училища са императивни.

Що се отнася до процедурата за съставяне, приемане и оповестяване на бюджета на висшето училище, тя има редица прилики с производството по издаване и съобщаване на общите административни актове. Общият административен акт се издава след изясняване на фактите и обстоятелствата, които са от значение за случая и след обсъждане на предложенията и възраженията на заинтересованите граждани и техните организации (чл. 71 от АПК). Така бюджетът на висшето училище се приема, след като се изготвят бюджетните прогнози и се обсъдят становищата по проектобюджета на длъжностните лица по подразделения, основни звена и факултети, на контролния съвет (чл. 34а, ал. 3, т. 2 от ЗВО), а също и на съвета на настоятелите. Тук трябва да се има предвид, че след измененията и допълненията в ЗВО от 2020 г. в съвета на настоятелите вече се включват редица представители на обществеността – дарители на висшето училище, личности с активна обществена позиция, представители на работодатели, на съсловни, браншови и професионални организации (чл. 35а, ал. 3 от ЗВО). По този начин се дава възможност за обществено обсъждане на предложенията и възраженията на заинтересованите граждани и техните организации, като форма на участие на заинтересованите лица в производството по издаването на този акт (чл. 69 от АПК). АПК предвижда съобщаване на общия административен акт

като елемент от фактическия състав по неговото издаване (чл. 72 от АПК). Съответно за висшето училище е въведено задължението за публикуване на неговата интернет страница на годишния му бюджет, както и на годишния финансов отчет за изпълнението му (чл. 90, ал. 2 и ал. 8 от ЗВО).

По отношение на правното действие във времето – общите административни актове са с еднократно правно действие, съответно бюджетът на висшето училище в рамките на срока му на действие – една финансова година, може да бъде изпълнен само веднъж.

Адресати на решението на академичния съвет за приемане на бюджета на висшето училище са неговите поделения, основни звена и факултети. Те са точно определени, за разлика от неопределения брой лица, каквито са адресатите на общите административни актове, съгласно определението на чл. 65 от АПК. В тези основни звена и факултети работят множество преподаватели и се обучават голям брой студенти и докторанти, които са крайните потребители на разпределените с бюджета парични средства, но персоналният състав на висшето училище е точно определен или поне точно определяем.

Предвид изложеното, въпреки някои разминавания с определението по чл. 65 от АПК, авторът се присъединява към становището, възприето в съдебната практика<sup>90</sup> и утвърдено в доктрината (Ангелов, Костов 1972: 63 – 77; Петров 2017: 13; Стоянов 2018: 205), че бюджетът (независимо дали държавен или общински) е общ ненормативен акт. Следователно и **бюджетът на държавно висше училище по своя правен характер може да се определи като общ административен акт – властническо волеизявление (за разходване на публични парични средства) на овластен със закон орган, осъществяващ публични функции (академичен съвет), с еднократно правно действие (в рамките на една финансова година, може да бъде изпълнен само веднъж)**, въпреки че не създава права и задължения за неопределен брой лица.

Общата уредба на АПК относно съдържанието, издаването, опорването и изпълнението на административните актове на практика невинаги може да се приложи буквално и абсолютно точно към актовете на всички органи, осъществяващи публични функции. Затова, от една страна, е необходим диференциран подход при прилагането на

<sup>90</sup> Тълкувателно решение № 2 от 16.04.2013 г. по тълк. д. № 4/2011 г., ОСК на ВАС; Решение на КС № 17 от 3 октомври 1995 г. по к. д. № 13 от 1995 г. // ДВ, № 93, 1995.

специалната законова уредба (ЗВО, Закон за местното самоуправление и местната администрация), регламентираща бюджетите на различните публичноправни организации. От друга страна, не трябва да се тълкуват прекалено стеснително нормите на специалните закони, а трябва да се търсят общите елементи между техните бюджети, тъй като всички те се формират и разходват по общи принципи.

## **3.2. Актове, приемани въз основа на функциите по организация на учебната и научната дейност**

### **3.2.1. Актове относно организацията на учебната дейност**

Функциите по организация на учебната дейност включват правомощията по чл. 30, ал. 1, т. 3а, 4, 5, 10, 12, 13, 15 и 15а от ЗВО. В тази група се открояват решенията на академичния съвет за:

- създаване, преобразуване, закриване на катедри и обслужващи звена;
- определяне на специалностите, формите и степените, по които се провежда обучение;
- утвърждаване или променяне на квалификационните характеристики и учебните планове.

Създаването, съответно преобразуването или закриването, на катедри и обслужващи звена, влизащи в структурата на висшето училище, трябва да се извършват при стриктно спазване на изискванията както за численост, така и за наличие на необходимите научни степени и академични длъжности на академичния състав и на ръководителите на съответните звена (чл. 25 – 26д от ЗВО). При упражняването на това свое правомощие академичният съвет може да приема решения за промяна на наименованието на съществуващи катедри или на обслужващи звена (например центрове, сектори, отдели), да формира нови катедри, да закрива или да обединява катедри с оглед адаптиране на структурата на образователната институция към актуалните образователни потребности.

Както вече беше изяснено, академичният съвет няма правомощие за откриване, преобразуване, преименуване и закриване основни звена, но има право да прави предложения в този смисъл до НС или МС, като това е част от правомощията, влизащи в ръководните му

функции, чрез които се осъществяват значими стратегически цели на висшето училище. Докато правомощието на академичния съвет да създава, преобразува или закрива катедри и обслужващи звена се отнася към функциите му по организацията на учебната дейност, тъй като с това се обезпечават основно учебният процес.

При упражняване на правомощието за определяне на специалностите, формите и степените, по които се провежда обучение, академичният съвет може да приема решения за разкриване на нови специалности, за промяна в наименованието на съществуващи специалности във всички форми на обучение в бакалавърска и магистърска степен, както и за замяната на една форма на обучение с друга за същите специалности. Разбира се, това правомощие може да се упражнява само в рамките на предоставената програмна акредитация и при стриктно спазване на държавните изисквания за придобиване на висше образование по специалностите от регулираните професии.

При упражняване на правомощието си за утвърждаване или промяна на квалификационните характеристики и учебните планове академичният съвет може да приема актове с разнообразно съдържание, касаещи промяна в учебната документация на специалностите, по които се обучават студенти – например решения за: приемане, промяна и актуализиране на учебните планове; квалификационна характеристика и учебни програми; добавяне към учебните планове на някои или на всички специалности на факултативна или избираема учебна дисциплина; промяна във формата на контрол (изпит или текущ контрол) по определена учебна дисциплина и пр.<sup>91</sup>

Общото между разгледаните решения относно организацията на учебната дейност е, че нямат характер на административни актове. Всички посочени решения (относно: създаване, преобразуване, закриване на катедри и обслужващи звена; определяне на специал-

---

<sup>91</sup> Тук трябва да се направи уточнението, че съгласно чл. 9, ал. 3 от ЗВО: „МС... утвърждава държавни изисквания за придобиване на висше образование по образователно-квалификационни степени и по специалностите от регулираните професии“. Това означава, че академичният съвет може да приема решения относно учебните планове, квалификационна характеристика и учебни програми на специалностите от регулираните професии само при стриктно спазване на императивните разпоредби на наредбите за държавните изисквания за придобиване на висше образование по специалност от регулираните професии, приети от МС и регламентиращи задължителните учебни дисциплини и минималният хорариум по всяка от тях, както и редица други изисквания относно допустимата форма на обучение, продължителността и завършването на обучението и т. н.

ностите, формите, степените, по които се провежда обучение; и утвърждаване или променяне на квалификационните характеристики и учебните планове) са вътрешнослужебни актове по чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК. С тях се създават права или задължения за органи, подчинени на органа, издал акта – а именно, с тях се създават права и задължения за органите на управление на факултета и включените в него катедри да администратират и провеждат учебната дейност по утвърдените учебни планове, за определените специалности, в съответните катедри. Декан, факултетен съвет, общо събрание на факултета и ръководители на катедри са органи, подчинени на академичния съвет, като един от трите основни органа за управление на висшето училище.

Това разбиране за характера на разглежданите актове се споделя и в съдебната практика.<sup>92</sup> Правомощията на академичния съвет по чл. 30, ал. 1, т. 1 и 3а от ЗВО са израз на академичната автономия.<sup>93</sup> Решенията, предвиждащи промяна в името, създаването или закриването на катедри и други обслужващи звена по своето съдържание представляват вътрешнослужебни актове по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК. Тяхното действие се ограничава до решаването на въпроси, свързани с организацията на работа във висшето училище. Адресат на волеизявленията на академичния съвет е съответната катедра или друго обслужващо звено, в което следва да се извършат структурни промени.

<sup>92</sup> Определение № 9575 от 17.09.2015 г. по адм. д. № 9982/2015 г., VII отд. на ВАС; Определение № 3341 от 19.06.2015 г. по адм. д. № 6055/2015 г. на Административния съд – София-град.

<sup>93</sup> Относно принципа за академична автономия в управлението на висшите училища цитираните съдебни актове приемат следното – съгласно чл. 19, ал. 1 от ЗВО висшите училища се ползват с академична автономия. Елемент от автономията е и определянето на структурата и организацията на обучителния процес както по отношение на броя и вида на звената, включени във висшето училище, така и по отношение на техния състав. Упражнените с тези решения правомощия на академичния съвет съответстват на функциите му по чл. 30, ал. 1, т. 1 и 3а от ЗВО и са израз на академичната автономия. Възможността за вземане на решения с подобен предмет от г.т. на административното право е равнозначна на правото на свободна преценка, т.е. на призната целесъобразност при формирането на воля за най-ефективните и подходящи начини на организация и структура на съответното висше училище с оглед потребностите от съответните дисциплини, вкл. и при индивидуализиране на видовете звена и причините, които налагат трансформирането им. Евантуалната намеса на съда, освен че би накърнила академичната автономия, би заместила преценката на органа на управление на висшето училище при липсата на нормативно установени критерии за осъществяване на контрол, независимо от субекта, иницирал съдебната проверка.



Следователно тези решения са изключени от кръга на актовете, допустими за оспорване по съдебно-административен ред. По силата на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК гражданите и юридическите лица могат да обжалват такива актове само ако с тях се засягат пряко техни права, свободи или законни интереси. Тези решения се отнасят до извършване на вътрешна административно-организационна дейност, касаеща катедра или друго звено на висшето училище. В тях не се съдържа властническо волеизявление, което едностранно да поражда или да е в състояние да породи промени в правната сфера на граждани или организации. Поради липсата на пряк правопроменящ или правопогасяващ ефект на посочените решения на академичния съвет по отношение правната сфера на физически или юридически лица, не е налице и правен интерес от съдебна защита.

Що се отнася до правомощието на академичния съвет по чл. 30, ал. 1, т. 10 от ЗВО да взема решение за сдружаване за осъществяване на съвместно обучение, за сключване на договори за съвместна учебна дейност и за осъществяване на съвместни образователни програми с други висши училища, за членуване в международни организации, за сключване на споразумения с училища от системата на предучилищното и училищното образование за извършване на съвместна учебна дейност, в тези случаи академичният съвет не действа в качество на „административен орган” по § 1 от допълнителните разпоредби на АПК. Това са решения, насочени към сключване на споразумения, в резултат на които възникват договорни отношения. При тях страните са равнопоставени, а не се намират в отношения на власт и подчинение. Тези решения на академичния съвет не са властнически волеизявления, насочени към създаване на права или задължения или непосредствено засягане на права, свободи или законни интереси на граждани или организации, следователно те не могат да бъдат определени като административни актове. Това са вътрешнослужебни актове, насочени към ректора, тъй като той в качеството на представляващ висшето училище ще сключи съответните договори или споразумения с третите лица.

### **3.2.2. Актове относно организацията на научната дейност**

Към актовете, приемани въз основа на функциите по организацията на научната дейност, можем да отнесем решенията на ака-

демичния съвет за обявяване на конкурси за заемане на академични длъжности. Тези функции произтичат както от правомощието на този орган да определя правилата за атестирането на академичния състав (чл. 30, ал. 1, т. 8 от ЗВО), така и от разпоредбата на чл. 50, ал. 1 от ЗВО, съгласно която решенията за обявяване на конкурси за заемане на академични длъжности се вземат от академичния съвет.

Това решение има характер на вътрешнослужебен акт, приет по целесъобразност, т.е. при условия на оперативна самостоятелност. Оперативната самостоятелност се определя като възможност да се избира между няколко (най-малко две) различни решения, всяко от които е в еднаква степен законосъобразно, но в различна – целесъобразно. Възможността за административния орган да преценява, съобразява и избира може да е в три направления – дали да действа или да се въздържа от действие, кога да действа и какво по същество да бъде неговото решение (Лазаров 2017а).

Така преценката относно необходимостта от обявяване на конкурс за заемане на академична длъжност е в зависимост от възможността да се осигури съответната преподавателска или изследователска натовареност съгласно съответния правилник на висшето училище. В конкретния случай оперативната самостоятелност на академичния съвет произтича от академичното самоуправление, което е една от трите форми на академичната автономия.<sup>94</sup> Академичното самоуправление се изразява в най-различни дейности, включително самостоятелно определяне на научно-преподавателския състав и право за обявяване на конкурси и избор на преподаватели при условията и реда на ЗРАСРБ (чл. 21, ал. 1, т. 3 и т. 6 от ЗВО).

За определянето на решението на академичния съвет за обявяване на конкурс за заемане на академична длъжност като вътрешнослужебен акт има редица аргументи. Административните актове, издавани в хода на процедурите за академично израстване, са изследвани в доктрината (Андреева, Димитрова 2018; Банов 2018с; Салкова и др. 2018). Предвид предмета на настоящото изследване, тук не се разглеждат всички етапи, през които преминават тези процедури, а само решението на академичния съвет за обявяване на конкурс.

Съгласно чл. 24, ал. 3 и чл. 29, ал. 5 от ЗРАСРБ, конкурси за

---

<sup>94</sup> Съгласно чл. 19, ал. 3 от ЗВО, в академичната автономия се включват три форми – академични свободи, академично самоуправление и неприкосновеност на висшето училище, които са изчерпателно изброени.

заемането на академичните длъжности „доцент” и „професор” се откриват само ако може да се осигури съответна преподавателска или изследователска натовареност. Въпреки че ЗРАСРБ не урежда изрично такова условие по отношение на академичната длъжност „главен асистент”, трябва да приемем, че и конкурсите за заемане на академични длъжности от нехабилитирани преподаватели с трудов договор за неопределено време също се обявяват, само когато може да им бъде осигурена преподавателска натовареност. Обратното би било напълно нелогично.

Предвид изложеното може да се направи предложението *de lege ferenda* за допълване на ЗРАСРБ, което да уреди изричното условие, че и конкурсите за заемане на академичната длъжност „главен асистент” се обявяват, само когато може да бъде осигурена съответна преподавателска натовареност. Това произтича от факта, че и тази академична длъжност също се заема с трудов договор за неопределено време (арг. чл. 54, ал. 1 от ЗВО). Следователно е налице необходимост да може да бъде осигурена преподавателска натовареност и на лицата, заемащи академичната длъжност „главен асистент”.

Правомощието за преценка дали е необходимост от обявяване на конкурс за заемане на академична длъжност за нуждите на научноизследователската и преподавателската дейност във висшето училище принадлежи на академичния съвет (чл. 50, ал. 1 от ЗВО). В практиката на административните съдилища последователно се приема, че преценката относно необходимостта от обявяване на конкурс за заемане на академична длъжност не подлежи на съдебен контрол, защото академичният съвет действа изцяло при условията на оперативна самостоятелност. Не е налице противоречие с разпоредбата на чл. 32, ал. 1 от ЗРАСРБ, съгласно която всички актове на органите на висшето училище (научната организация) във връзка с придобиването на научна степен или за заемането на академична длъжност могат да се обжалват пред съда по реда на АПК, тъй като под „всички актове” следва да се разбират само тези, които по своя характер са административни.<sup>95</sup>

Авторът споделя мотивите от цитираните съдебни актове с някои уточнения. Решението на академичния съвет за обявяване на конкурс

---

<sup>95</sup> Решение № 5118 от 08.05.2015 г. по адм. д. № 1434/2015 г., VII отд. на ВАС; Решение № 5325 от 21.07.2016 г. по адм. д. № 12410/2013 г. на Административния съд – София-град.

за заемане на академична длъжност е вътрешнослужебен акт, не защото е прието при оперативна самостоятелност. В доктрината е утвърдено становището, че на оспорване по съдебен ред относно тяхната законосъобразност подлежат и административните актове, издадени при упражняване на оперативна самостоятелност, като контролът за законосъобразност обхваща спазването на правните рамки на оперативната самостоятелност на органа (Къндева 2006: 269). Когато законът предоставя на определен орган оперативна самостоятелност, съдът не може да му отнеме правото на избор на управленско решение. Затова на съдебен контрол подлежи само неговата законосъобразност, т.е. дали е издаден от компетентен орган, дали е спазена установената форма, в която трябва да бъде издаден актът, дали са спазени административнопроизводствените правила при издаването му.

Това решение на академичния съвет има характер на вътрешнослужебен акт, не защото е прието при оперативна самостоятелност, а заради насочеността му – то представлява волеизявление, насочено към създаване на права или задължения за други органи на висшето училище да организират и проведат конкурса за заемане на академична длъжност. Докато административният акт по АПК има „външна насоченост”, т.е. има граждани или организации, към които е адресиран, а не е насочен към органи, подчинени на органа издал акта, какъвто е вътрешнослужебният акт (Лазаров, Тодоров 2018: 138).

С измененията, обнародвани в ДВ, бр. 30 от 2018 г. (в сила от 05.05.2018 г.), се извърши законодателна промяна. Създаде се нова разпоредба на чл. 32, ал. 8 от ЗРАСРБ, според която на обжалване пред съд по реда на АПК подлежат „**всички актове**” на органите на висшето училище за придобиване на научна степен или за заемане на академична длъжност. Но изхождайки от определението за административен акт, не би могло да се включат абсолютно всички актове от всички етапи на процедурите за академично израстване. Практиката по прилагането на ЗРАСРБ (преди измененията му от 2018 г.) приема, че под „всички актове” следва да се разбира само онези актове на органите на висшето училище, които са административни по своя характер.<sup>96</sup> Тъй като не са индивидуални административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на административни актове

<sup>96</sup> Определение на Административния съд – Варна, 30.04.2013г. по адм.дело № 4201/12 г.

(чл. 21, ал. 5 от АПК).

Административната процедура за заемане на академична длъжност започва с конкурс, открит с решение на академичния съвет, и приключва с решение за избор от факултетния съвет. Категорично няма спор, че крайният акт – решението на факултетния съвет за избор на конкретно лице за съответната академична длъжност притежава белезите на административен акт. По отношение обаче на актовете, предлагащи решението за избор на лице за съответната академична длъжност, преценката за наличието или липсата на качество на административен акт на всеки един от актовете във всеки един етап от процедурата е от съществено значение с оглед допустимостта за обжалването му по реда на АПК.

С измененията на ЗРАСРБ от ДВ, бр. 30 от 2018 г., чл. 32, ал. 8 разшири обхвата на актовете, които могат да се обжалват пред съда при условията и по реда на АПК, въпреки това не всички актове във всички етапи от процедурата за заемане на академични длъжности са административни по характер. Така решението на академичния съвет за обявяване на конкурс за заемане на академична длъжност е акт с вътрешнослужебно действие по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК. Неговата цел е да само да осигури началото на по-нататъшното развитие на процедурата по провеждане на конкурса и заемане на академичната длъжност. Т.е. не само, че е вътрешнослужебен акт, но също така е и волеизявление, което е част от производството по издаване на индивидуален административен акт (арг. чл. 21, ал. 5 от АПК), какъвто е решението на факултетния съвет за избор на конкретно лице за съответната академична длъжност.

Според трайната съдебна практика, с волеизявленията, които са част от производствата по издаване или изпълнение на административни актове, не може да се засегне правната сфера на частно лице, да се накърняват или застрашават негови права, свободи или законни интереси. Доколкото тези волеизявления са елемент от процедурата, техните пороци могат да бъдат обект на разглеждане от съда при обжалване на крайният акт, с който приключва съответната административна процедура (Еленков и др. 2013: 254 – 258). В конкретния случай това е решението на факултетния съвет за избор на лице за заемане на академична длъжност.

За пълнота на изложението трябва да се отбележи, че академичният съвет е не само органът, който взема решение за откриване

на конкурс за заемане на академична длъжност (чл. 15 от ЗРАСРБ и чл. 50, ал. 1 от ЗВО), но той е и органът, компетентен да прекрати откритата процедура. Вярно е, че нито ЗРАСРБ, нито ППЗРАСРБ,<sup>97</sup> предвиждат изрична възможност на академичния съвет да прекратява процедура за заемане на академична длъжност, въпреки това единствено той е компетентен да прекрати процедурата. Основанието, на което може да го направи, следва да е свързано с преценката за отпадналата възможност или необходимост за заемане на такава длъжност по отношение на „висяща”, т.е. неприключила с решение на факултетния съвет процедура.<sup>98</sup>

Казаното за характера на решението на академичния съвет за обявяване на конкурс за заемане на академична длъжност важи и за решението му за прекратяване на процедурата за заемане на академична длъжност, а именно – вътрешнослужебен акт, приет по целесъобразност, т.е. при условия на оперативна самостоятелност. Актът, издаден при оперативна самостоятелност, може по съображения за целесъобразност да бъде оттеглен от автора си, при условие, че от акта не са придобити права (Лазаров 2017а: 323 – 373). Процедурите за заемане на академични длъжности са с продължителност от няколко месеца – време, през което може да отпадне възможността за осигуряване на преподавателска или изследователска натовареност, и съответно академичният съвет може да приеме решение за прекратяване на процедурата по целесъобразност. Това може да бъде направено преди момента, в който процедурата по заемане на академична длъжност не е приключила с решение на факултетния съвет за избор на конкретно лице и за лицето все още не са възникнали права от този избор.

В този случай не би могла да намери приложение нормата на чл. 56, ал. 1, 2 и 3 от АПК за прекратяване производството, тъй като то не е започнало по инициатива на заявител (гражданин или организация) или по инициатива на орган, различен от административния орган, който го е прекратил. Това административно производство започва по инициатива на и се прекратява от един и същ орган, а именно – академичния съвет. Следователно решението за прекратяване

---

<sup>97</sup> Правилник за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България. // ДВ, № 75, 2010, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 15, 2019.

<sup>98</sup> В този смисъл виж: Решение № 5325 от 21.07.2016 г. по адм. д. № 12410/2013 г. на Административния съд – София-град.

на процедурата за заемане на академична длъжност не може да се разглежда като отказ за издаване на административен акт и не може да се обжалва като акт за прекратяване на административното производство по реда на чл. 56, ал. 4, във връзка с чл. 197 от АПК.

Съответно не може да се разглежда и като отказ за издаване на административен акт необявяването на конкурс за заемане на академична длъжност дори ако има депозирано искане в този смисъл до органите за управление на висшето училище от лице, отговарящо на минималните национални изисквания по ЗРАСРБ и на допълнителните изисквания към кандидатите за заемане на академични длъжности по вътрешните правилници на висшето училище.

В обобщение на изложеното трябва да се подчертае, че както решението на академичния съвет за обявяване на конкурс за заемане на академична длъжност, така и евентуалното решение за прекратяване на процедурата имат характер на вътрешнослужебни актове по чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК. В този смисъл те не подлежат на самостоятелно обжалване по съдебно-административен ред. Доколкото тези актове са елемент от конкурсната процедура, тяхната законосъобразност може да бъде обект на разглеждане от съда при обжалване на крайния акт, с който приключва тази административна процедура – решението на факултетния съвет за избор на лице за академичната длъжност.

### **3.3. Актове, приемани въз основа на конститутивните функции и функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба**

#### **3.3.1. Актове, приемани въз основа на конститутивните функции**

В конститутивните функции на академичния съвет се включват правомощията за определяне на структурния състав и организацията за избор на членове на общото събрание, както и за избор на заместник-ректори и петима от членовете на съвета на настоятелите (чл. 30, ал. 1, т. 7, 9 и 16 от ЗВО, във вр. с 35а от ЗВО). Това са правомощия, свързани с формирането на други органи на висшето училище. Казаното за общото събрание в предходната глава е напълно относимо и към конститутивните функции на академичния съвет.

При упражняването на правомощията си за формиране на други

органи на висшето училище академичният съвет не действа като административен орган, а в качеството на избирателно тяло. Решението за избор на друг орган не е прието в изпълнение на властнически правомощия, т.е. не притежава белезите на индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 1 от АПК и съответно не подлежи на съдебно-административно обжалване. Не притежава и белега „външна насоченост”, т.е. не създава права или задължения или непосредствено не засяга права, свободи или законни интереси на граждани или организации. Следователно решенията на академичния съвет за избор на членове на общото събрание, на заместник-ректори и на част от членовете на съвета на настоятелите могат да бъдат отнесени към категорията на вътрешнослужебните актове.

### **3.3.2. Актове, приемани въз основа на функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба**

Академичният съвет има правомощие за приемане на правилници за определени научни, учебни, научно-производствени или творчески дейности, извършвани от висшето училище (чл. 30, ал. 1, т. 14 от ЗВО).

По отношение на правилниците, приемани от академичния съвет, важи казаното в предходната глава за Правилника за дейността на висшето училище, приеман от общото събрание. Вътрешните правилници са особени вътрешни актове, съдържащи правила за поведение, задължителни за съответното висше училище. Това са вътрешни актове, които са задължителни за всички членове на академичната общност на учебното заведение, като целта им е да организират различни аспекти на научната и учебната му дейност.

Вътрешните правилници на висшето училище не са нито нормативни, нито общи административни актове, защото, както беше изяснено в предходната глава, не притежават белезите на такива. Те представляват вътрешнослужебни актове, уреждащи организационни въпроси, касаещи функционирането на образователната институция, т.е. не засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица. Това са актове с вътрешнослужебен характер, като същевременно с тях е възможно и да се създават правила, които имат непосредствен ефект върху правната сфера на лица, извън академичната общност на висшето училище, на които тепърва предстои да предприемат постъпки за присъединяване към тази общност



(например кандидат-студенти, кандидат-докторанти и кандидати за заемане на академични длъжности).<sup>99</sup>

Когато вътрешните правилници на висшето училище уреждат правила относно приема на студенти или докторанти или във връзка с конкурсите за заемане на академични длъжности, по изключение може да проявят „външно” действие. В тези случаи те попадат в хипотезата на чл. 2, ал. 2, т. 3, предложение последно от АПК, а именно вътрешнослужебни актове, с които се засягат права, свободи или законни интереси на граждани.

Самата преценка дали даден акт на академичния съвет нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и юридически лица трябва да бъде извършена от компетентния съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния акт. Сложността за преценката дали някой от вътрешните правилници (или отделни негови разпоредби), нарушават или застрашават права или законни интереси на граждани, съответно юридически лица, произтича от многобройните и разнообразни по предметно съдържание вътрешни правила, които се приемат от академичния съвет. Това произтича от факта, че този орган за управление на висшето училище има компетентност да приема вътрешни правилници по широк кръг от въпроси в областта на научната и учебната дейност.

#### **3.4. Актове, приемани въз основа на функциите по ръководство на стопанската дейност**

С изменението на ЗВО (ДВ, бр.17 от 2016 г.) наред с основния си предмет – учебна и научна дейност, висшите училища получиха правната възможност да развиват и стопанска дейност за реализаци-

---

<sup>99</sup> Така например академичният съвет на Икономическия университет – Варна е приел: Правилник за приемане на студенти в ОКС „бакалавър” на Икономически университет – Варна за учебната 2019/2020 г.; Правилник за приемане на студенти в образователно-квалификационна степен „магистър” на Икономически университет – Варна за учебната 2019/2020 г.; Правила за условията и реда за приемане на студенти по чл. 68, ал. 3 и 5 от Закона за висшето образование, за облекченията на студенти по чл. 70, ал. 2 от Закона за висшето образование и за таксите на някои категории студенти по чл. 95, ал. 2 от Закона за висшето образование; Правила на Икономически университет – Варна за признаване на придобитото висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища; Правила за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в Икономически университет – Варна.

ята на създаваните от тях научноизследователски резултати и други обекти на интелектуална собственост (чл. 6, ал. 1 и 2 от ЗВО). От една страна, целта на тези законодателни промени е привличане на допълнителни финансови средства за висшите училища предвид факта, че държавата среща затруднения в осигуряването на бюджетни субсидии за висшето образование. От друга страна, целта на ЗВО е да отговори адекватно на съвременните потребности на висшето образование. В тази връзка е предвидено, че академичната свобода, като форма на академичната автономия, се изразява и в право на: сътрудничество за извършване на съвместна учебна дейност, образователен франчайз, както и съвместна научноизследователска, художествено-творческа, проектна и иновационна дейност с други висши училища и научни организации в страната и чужбина.

Конкретните правила за стопанската дейност на висшите училища са уредени в приетия на основание чл. 21, ал. 1, т. 15 от ЗВО подзаконов акт на Министерския съвет, с който се регламентира кръгът от стопански дейности, които държавните висшите училища могат да осъществяват чрез създаване на собствени търговски дружества с цел стопанска реализация на резултатите от научни изследвания и обекти на интелектуалната собственост.<sup>100</sup>

Въпреки че стопанската дейност не е основна за висшето училище, актовете на академичния съвет, произтичащи от функциите му по ръководството на тази дейност, се анализират с оглед пълнотата на изложението и изследването на всички актове, които този орган приема в изпълнение на правомощията си. Тук се отнасят правомощията на академичния съвет по чл. 30, ал. 1, т. 10, б. „а”, „б” и „в” и чл. 30, ал. 1, т. 17 от ЗВО.

В тези случаи академичният съвет не приема решения в качество на „административен орган” по § 1 от допълнителните разпоредби на АПК. Това са решения, насочени към сключване на облигационни или търговски договори, т.е. към възникване на частноправни договорни отношения. При тези отношения страните са равнопоставени, това не са отношения на власт и подчинение. Тези решения на академичния съвет не са властнически волеизявления, насочени към

---

<sup>100</sup> Постановление № 61 от 2 април 2020 г. за условията и реда за създаване на търговски дружества от държавните висши училища за целите на стопанската реализация на резултатите от научни изследвания и обекти на интелектуалната собственост. //ДВ, № 33, 2020.

създаване на права или задължения или непосредствено засягане на права, свободи или законни интереси на граждани или организации, следователно те не могат да бъдат определени като административни актове. Това са вътрешнослужебни актове, насочени към ректора, тъй като той в качеството на представляващ висшето училище ще сключи съответните договори с третите лица.

Предвид изложеното, решенията на академичния съвет за сключване на договори, за сдружаване с други лица, за създаване на търговски дружества с цел стопанската реализация на резултати от научни изследвания и други обекти на интелектуалната собственост, за образователен франчайз и т. н. не подлежат на обжалване по реда на АПК. В случай че възникнат правни спорове във връзка с изпълнението на сключените договори между висшето училище и трети лица, то те трябва да бъдат разрешени по гражданскоправен ред.

**В обобщение**, анализът на правната същност на актовете на академичния съвет показва, че една част от тях имат характер на вътрешнослужебни. Същевременно друга част от актовете на този орган имат характер на административни – например **бюджетът на държавно висше училище**, който **се определя като общ административен акт**.

Така, в сравнение с актовете на общото събрание, трябва да се отбележи, че докато всички актове на върховния орган за управление на висшето училище са от вида на вътрешнослужебните, то академичният съвет приема и актове, които са административни по своята правна природа. Това може да бъде обяснено с характера на правомощията на академичния съвет като оперативен орган, имащ голям брой управленски функции. Докато правомощията на общото събрание се свеждат основно до конститутивните и контролните му функции да формира другите два основни органа за управление – академичен съвет и ректор, и да упражнява контрол върху дейността им, както и да приема Правилника за дейността на висшето училище. С други думи, правомощията на общото събрание са с вътрешна насоченост и актовете, приети въз основа на тях, няма как да засегнат права, свободи или законни интереси на граждани или организации. За разлика, **правомощията на академичния съвет са значително по-големи както като обем, така и като съдържание. Една част от тези правомощия са с външна насоченост и затова актовете, приети въз основа на тях, биха могли да засегнат права, свободи или законни интересе-**

**си на граждани или юридически лица. Следователно тези актове имат характер на административни и съответно подлежат на съдебен контрол по реда на АПК.**

## Глава четвърта

# ПРАВНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА АКТОВЕТЕ НА РЕКТОРА

---

### **4.1. Обща характеристика на актовете на ректора като едноличен орган за управление на висшето училище**

В българското законодателство е регламентирана както колективната, така и едноличната компетентност, съответно са предвидени различни процесуални последици от колективното или едноличното произнасяне на административните органи (Зиновиева 2018а: 310). Така ЗВО урежда, със съответните им правомощия и актове, разгледащите вече колективни органи – общо събрание и академичен съвет, а ректорът – като едноличен орган за управление на висшето училище.

Като основен едноличен, ръководен и представителен орган на висшето училище, ректорът има предоставени много значими правомощия по чл. 32 от ЗВО. В изпълнение на една част от правомощията си той издава актове, които се наричат заповеди, при осъществяване на друга част от правомощията си сключва договори. Предвид предмета на научното изследване, в настоящия труд се разглеждат само заповедите, като се анализира кои от тях имат характер на вътрешнослужебни и кои на административни актове. В тесен смисъл терминът „заповед” се използва за означаване на индивидуалните административни актове, макар че под формата на „заповед” може да бъде издаден и общ административен акт. Още в началото обаче трябва да се подчертае, че не всички заповеди на ректора са от категорията на индивидуалните административни актове.

Както вече беше посочено във връзка с актовете на колективните органи за управление на висшето училище, правният характер на един акт се определя не само от неговото наименование, а преди всичко от съдържанието му. Това обстоятелство, наред с факта, че ректорът е орган по § 1 от допълнителните разпоредби на АПК, налага правната същност на неговите актове да се извлича по тълкувателен път.

Ректорът е едноличен орган за управление на висшето училище и в съответствие с това намира приложение принципът на единоначалието. Това означава, че правомощията за вземане на управленски решения принадлежат само на едно лице, а не на колектив от лица, както е при колегиалните органи, които само съвместно могат да упражнят правомощията, съдържащи се в колективната компетентност. Организационната същност на принципа на единоначалието се състои в това, че начело на обособената управленска единица стои едно лице, което решава самостоятелно всички въпроси (разбира се в кръга на своята компетентност – бел. моя) и носи цялата отговорност за състоянието на възложения му сектор или звено (Къндева 1998: 268). Като управленски метод единоначалието означава, че всички правомощия са предоставени на едноличния ръководител, който самостоятелно и на своя отговорност решава въпросите от компетентността на съответния орган за управление (Къндева 1998: 269).

Във връзка с реализирането на отговорността, произтичаща от посочените организационни специфики при упражняване на правомощията, съдържащи се в компетентността на ректора като едноличен орган за управление на висшето училище, са и последните изменения и допълнения на ЗВО (ДВ, бр. 17 от 2020. г.) Съгласно чл. 10, ал. 2, т. 10 от ЗВО се предвижда министърът на образованието и науката да сключва договори за управление с ректорите на държавните висши училища. Договорът за управление ще ангажира отговорността на ректора предвид предоставените правомощия на министъра да упражнява контрол по изпълнението на този договор. Тези законодателни изменения и допълнения целят, от една страна – оптимизиране на институционалната мрежа за висше образование, а от друга – усъвършенстване на системата за управление и административен контрол над дейността на висшите училища.<sup>101</sup>

При колективните органи за управление е възможен самоконтрол предвид факта, че те представляват колектив от множество лица, които упражняват съвместно предоставените им правомощия. Решенията се вземат след обсъждане на различни предложения, мнения, становища и съображения. Зад всеки приет акт на колективния орган стои подкрепата на изискуемото мнозинство за вземане на съответното управленско решение. Докато принципът на единоначали-

<sup>101</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование (902-01-42/12.08.2019), (<http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>, 01.08.2020).

ето предоставя на едноличния орган за управление правомощия, въз основа на които той самостоятелно решава всички въпроси в кръга на предоставената му компетентност.

Самостоятелното упражняване на правомощията при едноличната компетентност изисква външен контрол върху управленската дейност на едноличния орган. Договорът за управление с ректора на държавно висше училище трябва да изпълнява точно такава функция – на способ за контрол с оглед реализиране на управленската отговорност. Но това е извън предмета на настоящото изложение. Тук се посочва само като ново законодателно решение за търсене на отговорност от едноличния орган за управление на висшето училище – ректора, във връзка с прилагането на единоначалието като организационен принцип и като управленски метод.

Предмет на научното изследване е правният характер на актовете на ректора като едноличен орган за управление на висшето училище.

Същността на заповедта като акт на управление, характерен за едноличните органи, е изследвана в правната доктрина (Стайнов, Ангелов, Спасов 1957: 88 – 91). Това е акт, който създава преки правни последици за адресата (адресатите) си. Понятието „заповед” се използва за означаване на конкретни повелителни нареждания, отправени от орган на управление до граждани, организации или подчинени служебни лица. Въпреки че в тесен смисъл това понятие се използва за означаване на индивидуалните административни актове, не всички заповеди имат характер на акт, отговарящ на определението по чл. 21 от АПК. Често терминът „заповед” се употребява за актове, уреждащи служебния статут на подчинените лица, които се намират в служебно отношение с органа, издал акта (например заповеди за разрешаване на отпуск, за командироване, за формиране на работни групи и комисии и др. п.).

Предвид спецификата в управлението на висшето училище, ректорът издава заповеди, които имат различно предметно съдържание и съответно различна правна природа. Не всички от тях са от категорията на индивидуалните административни актове. Респективно не при всички е допустимо да бъдат оспорвани по съдебно-административен ред, въпреки общата клауза на чл. 38 от ЗВО за обжалване на актовете на органите за управление на висшето училище пред съда по реда на АПК. Съобразно правния им характер се отграничават два основни вида заповеди на ректора – индивидуални административни

актове и вътрешнослужебни актове. Тази основна класификация на заповедите на ректора има голямо практическо значение с оглед правилното определяне на същността и адекватния механизъм за контрол на съответния акт.

В настоящата глава актовете на ректора са разгледани съобразно основните му функции, като се изяснява кои от тях са вътрешнослужебни и кои имат характер на административни актове, с оглед допустимостта за обжалването им по съдебен ред.

#### **4.2. Актове, издавани въз основа на представителните функции**

Съгласно чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗВО, ректорът има правомощие да представлява висшето училище. В чл. 32, ал. 2 от ЗВО изрично е регламентирано в кои случаи ректорът не представлява висшето училище и не може да упражнява правомощията си на представителен орган – след изтичане на срока по чл. 24, ал. 4 от ЗВО и в случаите на предсрочно прекратяване по чл. 31, ал. 5 от ЗВО.

Представителните функции са изключително в сферата на външните отношения, при които ректорът представлява образователната институция пред трети лица. Това означава, че тези правомощия се отнасят до представителството в обществената среда, а не касаят разпорежданията до членове на академичния състав на висшето училище.<sup>102</sup> Предвид обществената ангажираност на университета с редица социални дейности, ректорът изпълнява представителни функции в отношенията с местни и държавни органи, обществени организации, партньори по сключени договори, както и в Съвета на ректорите като орган, изразяващ интересите на висшите училища пред държавата (Андреева, Йолова, Димитрова 2017).

Интерес за настоящото научно изследване представляват актовете на ректора, издавани в хода на процедурите по провеждане на обществени поръчки и търгове (Андреева, Димитрова 2017; Димитрова 2013; Димитрова 2015; Димитрова 2017), както и при достъпа до обществена информация (Панайотова 2003). В тези случаи възникват административни правоотношения между ректора, като представляващ висшето училище, и участниците в посочените процеду-

<sup>102</sup> В този смисъл виж: Решение № от 26.06.2013 г. по адм. д. № 65/2013 г. на Административния съд – Габрово.



ри. Това произтича от обстоятелството, че административният акт е най-честият юридически факт, който води до възникване, изменение и прекратяване на административноправни отношения (Димитрова, Матеева, Димитрова 2020: 71). Докато в случаите, когато ректорът сключва договори или меморандуми за сътрудничество с обществени организации, възникват граждански правоотношения.

#### **4.2.1. Актове, издавани в хода на процедурите по провеждане на обществени поръчки**

В ЗОП липсват специални норми, отнасящи се за висшите училища, но съгласно чл. 5, ал. 2, т. 14 от ЗОП към публичните възложители се включват и представляващите публичноправните организации, каквито са държавните висши училища (арг. чл. 13 от ЗВО, във вр. с § 43 от допълнителните разпоредби на ЗОП). В този смисъл възложител на обществени поръчки е представляващият висшето училище (само държавно, но не и частно), а именно – ректорът. Неговата представителна власт в процедурите по провеждане на обществени поръчки произтича пряко от нормата на чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗВО, без да е необходимо допълнително оправомощаване или възлагане на представителни функции от друг орган – например Академичния съвет.<sup>103</sup>

В качеството на възложител на обществени поръчки по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 14 от ЗОП ректорът на държавно висше училище издава редица административни актове. Съгласно чл. 22, ал. 9 от ЗОП, актовете, приети във връзка с процедурите по възлагане на обществени поръчки, са индивидуални административни актове. Особеното в случая е, че за тях в ЗОП е предвиден специален ред за обжалване пред Комисията за защита на конкуренцията (чл. 196, ал. 3 от ЗОП)<sup>104</sup>, а не се обжалват по общия ред – пред административните съдилища по реда на АПК, уреден в чл. 38 от ЗВО.

Относно актовете във връзка с процедурите по възлагане на обществени поръчки, имащи характер на индивидуални административни актове, ЗОП използва понятието „решения” (чл. 196, ал. 1 от ЗОП). Ректорът като едноличен орган за управление не би могъл да издаде „решение”, предвид разгледаните по-горе специфики на ед-

<sup>103</sup> Така: Решение № 13243 от 21.12.2007 г. по адм. д. № 7728/2007 г., IV отд. на ВАС.

<sup>104</sup> Решението на КЗК подлежи на обжалване пред тричленен състав на ВАС в 14-дневен срок от съобщаването му на страните (чл. 216, ал. 1 от ЗОП).

ноличната компетентност. От една страна, както вече беше изяснено, решенията са актове, типични за колективните органи на управление. Но от друга страна, както се подчертава в специализираната юридическа литература, правната същност на един акт се определя от действителното му съдържание и предизвиканите правни последици, а не от наименованието му (Лазаров, Тодоров 2018: 141).

Обичайната практика е ректорът на държавно висше училище, като възложител по ЗОП, да назначи комисия, която да разгледа и оцени офертите и да класира участниците в обществената поръчка. Съответно тази комисия приема решения относно разглеждането и оценката на офертите и класирането на участниците. Тези решения обаче се утвърждават със заповед на ректора или упълномощено от него лице, на което е възложил правомощията си по организиране и по възлагане на обществените поръчки. Независимо от някои терминологични разминавания в наименованието на актовете, именно заповедта на ректора като представляващ висшето училище има характер на индивидуален административен акт, приключващ процедурата за класиране на кандидатите и определяне на изпълнителя на обществената поръчка.<sup>105</sup>

#### **4.2.2. Актове, издавани в хода на процедурите по провеждане на търгове**

Друг пример за възникване на административни правоотношения от издадени актове на ректора, във връзка с упражняване на правомощията му да представлява висшето училище, е провеждането на търгове по ЗДС. В този случай също трябва да се уточни, че се касае не за всички висши училища, а само за държавните такива. Това произтича от обстоятелството, че само те осъществяват дейността си въз основа на предоставена държавна собственост (чл. 13, ал. 1 от ЗВО). Обособени части от предоставените им недвижими имоти, които са публична държавна собственост, могат да се отдават под наем при условията и по реда на ЗДС (чл. 89, ал. 2 и 3 от ЗВО, във вр. с чл. 19 от ЗДС).

Като орган, компетентен да осъществи процедурата по провеждане на търг за отдаване под наем на недвижим имот – публична дър-

---

<sup>105</sup> В този смисъл: Решение № 11884 от 17.12.2003 г. по адм. д. № 8644/2003 г., IV отд. на ВАС; Решение № 447 от 02.03.2016 г. по а. н. д. № 3828/2015 г. на Административния съд – Варна.

жавна собственост (чл. 13, ал. 5 от ППЗДС), ректорът издава два акта с наименованието „заповед“ – първо, за започване на търга (с явно или тайно наддаване) и второ, за определяне на наемател и наемна цена.

Заповедта за откриване на търга, с която се поставя началото на процедурата, трябва да съдържа определени реквизити, както и мотиви за необходимостта от отдаване под наем на имота – публична държавна собственост (чл. 13, ал. 2 и ал. 5, изр. 2 от ППЗДС). С нея се утвърждават тръжната документация, условията и срокът за участие, определя се съставът на комисията по провеждането на търга (чл. 43, ал. 2 - 5 от ППЗДС). Тази заповед, от една страна, е вътрешнослужебен акт, насочен към лица, работещи във висшето училище, които могат да бъдат преподаватели, служители от администрацията, юрисконсулт, счетоводител и т. н. Не е необходимо в комисията по провеждане на търга да има външни за висшето училище лица, достатъчно е да се изпълни условието между тях да се включат юрист и икономист. От друга страна, заповедта за откриване на търга може да се разглежда като акт по чл. 21, ал. 5 от АПК, а именно – като етап от административната процедура по провеждане на търга.

Заповедите на ректора за определяне състава на работни групи и комисии, в които се включват лица, намиращи се в трудови правоотношения с висшето училище, категорично трябва да бъдат отнесени към вътрешнослужебните актове (Андреева, Йолова, Димитрова 2017). От една страна, това са актове, с които се създават права или задължения за лица, подчинени на органа, издал акта. От друга страна, заповедта за откриване на търга няма „външна насоченост“ – не засяга права, свободи или законни интереси на граждани или организации (чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК).

Освен че е вътрешнослужебен акт, тази заповед представлява волеизявление, което е част от производството по издаването на крайния завършващ акт – заповедта за определяне на наемател. Със заповедта за откриване на търга, както вече беше посочено, се утвърждават тръжната документация, условията и срокът за участие и в този смисъл тя представлява волеизявление, с което се обявяват условията за участие в състезателно административно производство по издаването на индивидуален административен акт (чл. 21, ал. 5 от АПК). Заповедта на ректора за започване на търга, която поставя началото на процедурата за отдаване под наем на имота – публична

държавна собственост, сама по себе си не създава права или задължения и не засяга непосредствено права, свободи или законни интереси на потенциалните участници в търга. Тази заповед е само елемент от процедурата по провеждане на търга и няма характер на индивидуален административен акт. Евентуални нейни пороци могат да бъдат обект на разглеждане при обжалване на крайния акт, с който приключва търга – заповед за определяне на наемателя и наемната цена. Становищата, предложенията, протоколите или решенията на помощните органи (каквато е и комисията по провеждането на търга – бел. моя), подготвящи издаването на крайния завършващ производството акт, също нямат характер на индивидуални административни актове (Еленков и др. 2013: 239).

Заповедта на ректора, в качеството му на представляващ висшето училище, за определяне на наемател подлежи на обжалване от заинтересуваните участници в търга по реда на АПК (чл. 55, ал. 3 от ППЗДС). Тя има характер на индивидуален административен акт, тъй като това е крайният акт, с който приключва процедурата за провеждане на търга за отдаване под наем на недвижимия имот – публична държавна собственост и с която се създават права и задължения за спечелилия търга участник, съответно непосредствено се засягат права или законни интереси на останалите неспечелили участници (чл. 21, ал. 1 от АПК). Въз основа на заповедта, с която се определят лицето, спечелило търга и наемната цена, ректорът сключва договор за наем (чл. 13, ал. 4 от ППЗДС). Отдаването под наем на недвижим имот – публична държавна собственост чрез търг представлява сложен фактически състав, приключващ със сключване на договор за наем. Затова независимо от сключения договор, тази заповед има характер на индивидуален административен акт. Тя не е акт на договаряне с облигационен характер (Еленков и др. 2013: 237). Ако спечелилият търга участник се откаже от сключването на сделката, ректорът има предоставена оперативна самостоятелност<sup>106</sup> да прецени дали да прекрати търга или да определи за наемател участника, предложил следващата по размер цена (чл. 57, ал. 2 и 3 от ППЗДС).

---

<sup>106</sup> Решение № 9063 от 03.07.2018 г. по адм. д. № 9332/2017 г., IV отд. на ВАС.

### **4.2.3. Решения за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация**

На следващо място, във връзка с упражняване на правомощията му да представлява висшето училище, ректорът е компетентният орган по чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ. ЗДОИ се прилага за достъп до създавана или съхранявана обществена информация от публичноправните организации (чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ), каквито са държавните висши училища, тъй като те се финансират от държавния бюджет (арг. от чл. 13 от ЗВО, във вр. с § 4 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ). Приложното поле на ЗДОИ по отношение на субектите, различни от държавните органи и тези на местното самоуправление, е стеснено до публичноправните организации и физическите или юридическите лица, извършващи дейност със средства от консолидирания държавен бюджет и от фондове на ЕС (чл. 3, ал. 2, т. 1 и 2 от ЗДОИ; Панайотова 2003: 65).

В качеството на представляващ висшето училище ректорът е органът, до който следва да се отправи заявлението, съответно той (или оправомощено от него лице) е компетентен да се произнесе по искането за достъп до обществена информация (арг. от чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ, във вр. с чл. чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗВО).<sup>107</sup> За акта, с който се предоставя или се отказва достъп до обществена информация, ЗДОИ използва понятието „решение”. В специализираната юридическа литература се обосновава становището, че названието на акта, в който се съдържа отказът за достъп до обществена информация, е без значение. Достатъчно е той да засяга правата на заявителя за достъп до информация, за да подлежи на обжалване (Панайотова 2003: 144).

Решението за предоставяне или съответно за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация е акт, който не се обжалва по реда на чл. 38 от ЗВО, а по реда на чл. 40 от ЗДОИ. То обаче е акт, произтичащ от правомощията на ректора по чл. чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗВО. Затова изясняването на правната му същност има пряка връзка с предмета на изследването и намира своето систематично място в настоящото изложение. Независимо от известни резерви по отношение на това дали едноличните органи могат да издават актове, наречени

---

<sup>107</sup> Решение № от 25.02.2013 г. по адм. д. № 590/2012 г. на Административния съд – Велико Търново.

„решения”, актът на ректора за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация би могъл да бъде индивидуален административен акт, ако отговаря на определени условия.

От една страна, това са общите белези, които трябва да има всеки един индивидуален административен акт – волеизявление на административен или друг овластен въз основа на закона орган, осъществяващ публични функции; актът да е адресиран към граждани или организации, т.е. да има „външна насоченост”; да се създават права или задължения или да се засягат права, свободи или законни интереси на тези граждани (организации).<sup>108</sup>

От друга страна, ЗДОИ не е средство за получаване на всякаква информация от задължените субекти, а трябва да се прилага само тогава, когато в друг нормативен акт не е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация. Лицето – заявител може да реализира правото си на достъп до информация по реда на ЗДОИ, само ако тя има изискуемите от закона характеристики и за нея не съществува друг ред за достъп. Исканата информация трябва да отговаря на легалната дефиниция по чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, за да може да бъде определена като „обществена”. Не се касае за такава например при искане на информация във връзка с административно или съдебно производство, в което лицето – заявител е страна, или търсената информация представлява лични данни, касае лични права или законни интереси, за защитата на които съществува друг правен ред. Трябва да се има предвид, че висшите училища, освен че са задължени субекти по ЗДОИ, са и администратори на лични данни съгласно § 1, т. 2 от допълнителните разпоредби на Закона за защита на личните данни<sup>109</sup> (Матеева 2012; Матеева 2015а; Матеева 2015b). В тези случаи, а също и когато се касае за класифицирана информация или друга защитена тайна (чл. 7 от ЗДОИ), информацията не попада в приложното поле на ЗДОИ.

---

<sup>108</sup> В константната съдебна практика на ВАС е прието, че изричният отказ, с който органът се произнася по искането за достъп до обществена информация като акт по смисъла на чл. 40 от ЗДОИ, подлежи на съдебен контрол, а мълчаливият отказ е недопустим. Така: Решение № 15866 от 21.11.2019 г. на ВАС по адм. д. № 5575/2018 г., V о.; Решение № 471 от 13.01.2020 г. на ВАС по адм. д. № 14719/2018 г., V о.

<sup>109</sup> Обн. ДВ, № 1, 2002, посл. изм. ДВ № 93, 2019. Повече за административноправната защита на личните данни виж цитираните публикации на Ж. Матеева.

### 4.3. Актове, издавани въз основа на ръководните функции

Ръководните функции обхващат голяма група правомощия по чл. 32, ал. 1, т. 2, 4, 5, 8 и 10 от ЗВО. Те са решаващи по характер и са нормативно уредени по начин, който допуска тяхното разширяване в рамките на академичната автономия и в изпълнение на решенията на общото събрание (Андреева, Йолова, Димитрова 2017: 282) или на академичния съвет (арг. чл. 32, ал. 1, т. 14 от ЗВО). При упражняването на повечето от тях ректорът не издава административни актове, тъй като касаят работата на останалите университетски органи и не представляват израз на публични по своя характер правомощия с „външна насоченост”, създаващи права или задължения или засягащи права, свободи или законни интереси на граждани или организации.

Например такива са правомощията по чл. 32, ал. 1, т. 2 и 8 от ЗВО, а именно – по право ректорът е член на академичния съвет и негов председател, а също може при необходимост да свиква органите за управление на основни звена на висшето училище. В тези случаи може просто да се изпрати покана за свикване на заседание на съответните органи. Тук ректорът действа като ръководител на образователната институцията, като нормативно не е предвидена форма, в която да бъде направено това „свикване”. Редът и формата на „свикването” не са уредени нито в ЗВО, нито в правилниците на висшите училища. Обичайно то се извършва по електронната поща, като се посочва ден, час и тематика на въпросите за обсъждане. Ректорът може в качеството си на представляващ работодателя (висшето училище) дори и устно да свика деканите на факултетите, директорите на департаментите и т. н.

Ректорът не издава административни актове и при упражняване на правомощията си по чл. 32, ал. 1, т. 5 и 10 от ЗВО. В тези случаи той има само право да прави предложения – за приемане на годишния отчет и годишния доклад с финансовите и натуралните показатели на висшето училище, както и за създаване, преобразуване или закриване на департаменти, катедри и обслужващи звена. Докато академичният съвет е органът, оправомощен да приема съответните решения, които бяха разгледани в предходната глава.

Правомощията по чл. 32, ал. 1, т. 2, 5, 8 и 10 от ЗВО касаят вътрешноинституционални и вътрешноорганизационни въпроси, от-

насящи се до управлението на висшето училище като юридическо лице и ръководството на ректора спрямо други органи и основни звена. В тези случаи дори и да бъде издаден някакъв акт, то той би бил от вътрешнослужебен характер. От една страна, с тези актове се създават права или задължения за органи, подчинени на ректора, а от друга страна, с тях не се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица (чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК). Наред с това са адресирани до лица, които се намират в трудово правоотношение с висшето училище. Както вече беше посочено, освен по критерия „външна насоченост”, административните актове се различават от вътрешнослужебните още и по наличието на трудово правоотношение между автора на акта и неговия адресат (Балабанова 1989). Функциите на ректора по управление на персонала са разглеждани подробно по-долу.

В групата на ръководните функции трябва да бъдат отнесени и правомощията, които касаят статута на ползвателите на образователна услуга (Андреева, Йолова, Димитрова 2017: 282). Те имат проявление в няколко насоки: от една страна, за признаване на висше образование, придобито в чужбина, с цел продължаване на образованието във висшето училище; от друга страна, по приемането, отписването и преместването на студенти, докторанти и специализанти; на трето място, отстраняване на обучавемо лице от висшето училище за определен срок.

До измененията и допълненията на ЗВО от ДВ, бр.17 от 2020 г. правомощието за признаване на придобито в чужбина висше образование с цел продължаване на образованието в съответното висше училище принадлежеше на академичния съвет. С приетата нова т. 11, в чл. 32, ал. 1 на ЗВО това правомощие вече принадлежи на ректора. Но независимо от това, тези актове заслужават отделно внимание, тъй като с тях (по-точно с отказа за тяхното издаване) се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани, желаещи да продължат образованието си в съответното висше училище след получено висше образование в чуждестранни висши училища.

Тук трябва да се направи уточнението, че процедурата по признаване на висше образование или на периоди на обучение, придобити в чужбина, е от компетентността на органи на висшето училище, само когато има за цел достъп до по-нататъшно обучение в системата на висшето образование, до обучение за повишаване на квалифика-



цията или до докторантура. Т.е. решението за признаване се отнася само за продължаване на обучението във висшето училище, извършващо признаването, и не осигурява права, които могат да бъдат ползвани в отношения с трети страни (чл. 14, ал. 3 от Наредбата за държавните изисквания за признаване на придобито висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища (Наредбата)).<sup>110</sup> Във всички други случаи (касаещи признаване с цел улесняване на достъпа до пазара на труда, до докторантура в научна организация, както и за други цели, от които заявителят има интерес) процедурата е от компетентността на министъра на образованието чрез НАЦИД (чл. 10, ал. 2, т. 4 от ЗВО, вр. с чл. 7, ал. 1, т. 1 и 2 от Наредбата).

Процедурата по признаване на висше образование, както и на периоди на обучение в чужбина, в случаите, когато се организира от висшето училище, се провежда при условия и ред, определени с Правилника за устройството и дейността му и съответни вътрешни правила (чл. 7, ал. 2 от Наредбата). Това трябва да се направи при стриктно спазване на изискванията за придобиване на висше образование по същата и/или по сродна специалност във висшите училища в България (чл. 15, ал. 2 от Наредбата).

В зависимост от извършената проверка на представените от заявителя документи, решението може да има различно съдържание:

- за прекратяване на процедурата по признаване на висше образование, придобито в чуждестранно висше училище (по писмено искане на заявителя или при непредставяне на изискуемите документи в определения срок) и
- за признаване или за отказ от признаване, в който може да бъде включена препоръка за възможните мерки, които лицето да предприеме, за да получи признаване на по-късен етап, включително полага не на допълнителни изпити.

Решенията за признаване на висше образование, придобито в чужбина, по своята правна същност представляват индивидуални удостоверителни (констативни) административни актове с благоприятстващ характер за адресата. Когато актът е благоприятстващ, заинтересованото лице няма правен интерес да го оспорва, но има интерес да реализира правата или да се ползва от благата, които той

<sup>110</sup> Приета с ПМС № 168 от 14.08.2000 г. // ДВ, № 69, 2000, ... посл. изм. и доп. ДВ, № 28, 2019.

му предоставя, а за да го направи, актът следва да му бъде съобщен (Христова 2014).

Според трайната практика на ВАС съдържанието на удостоверителните административни актове (по чл. 21, ал. 3 от АПК) не подлежи на оспорване по съдебен ред (по арг. от чл. 128, ал. 1, т. 8 от АПК). Волеизявлението като индивидуален административен акт може да се оспорва относно истинността му по съдебен ред, а съдържанието на документа подлежи само на административен контрол по реда на чл. 81, ал. 2 от АПК.<sup>111</sup> Ректорът е орган, който няма горестоящ административен орган, поради това актовете му не подлежат на оспорване по административен ред (арг. чл. 82, ал. 2 от АПК).

Предвид изложеното интерес за настоящото изследване представляват решенията за отказ от признаване на висше образование или на периоди на обучение в чужбина, които представляват индивидуални административни актове, подлежащи на оспорване по реда на АПК (чл. 12 и 13а от Наредбата). Отказът да се издаде административен акт се определя като индивидуален административен акт с отрицателно съдържание, спрямо който се прилагат всички правила за обжалване на индивидуалните административни актове (Къндева 2006: 268). Нормативната уредба не допуска този отказ да е мълчалив. Разпоредбите на чл. 12, ал. 2 и чл. 13, ал. 2 от Наредбата изискват отказът за признаване на висше образование или образователната и научна степен „доктор”, придобити в чужбина, да бъде мотивиран. Това задължава ректора, ако откаже признаване на висше образование, придобито в чуждестранно висше училище, да го направи в писмена форма, тъй като само при нея може да се мотивира.

На следващо място, по повод на ръководните функции, касаещи статута на ползвателите на образователна услуга, ректорът е компетентният орган окончателно да решава всички въпроси по приемането, отписването и преместването на студенти, докторанти и спе-

---

<sup>111</sup> Определение № 11747 от 17.09.2013 г. по адм. д. № 12056/2013 г., I отд. на ВАС; Определение № 240 от 10.01.2011 г. по адм. д. № 14235/2010 г., I отд. на ВАС; Решение № 12965 от 12.10.2011 г. по адм. д. № 11125/2010 г., IV отд. на ВАС; Определение № 10225 от 07.07.2011 г. по адм. д. № 8724/2011 г., VIII отд. на ВАС; Определение № 8501 от 15.06.2011 г. по адм. д. № 7456/2011 г., III отд. на ВАС; Определение № 4897 от 07.04.2011 г. по адм. д. № 3503/2011 г., III отд. на ВАС; Определение № 9088 от 20.06.2013 г. по адм. д. № 6586/2013 г., VII отд. на ВАС; Определение № 12604 от 01.10.2013 г. по адм. д. № 11391/2013 г., II отд. на ВАС; Определение № 12358 от 19.11.2015 г. по адм. д. № 12439/2015 г., IV отд. на ВАС.

специализанти (чл. 32, ал. 1, т. 4 от ЗВО). Тези правомощия се включват към ръководните функции, защото се отнасят за една от основните дейности на висшето училище, а именно – учебната. Съгласно чл. 6, ал. 1 от ЗВО в предмета на дейност на висшите училища се включват две основни дейности – учебна и научна. Правомощия, отнасящи се до основния предмет на дейност на едно юридическо лице (каквито са и висшите училища), са пряко свързани с управлението му и следователно трябва да бъдат отнесени към ръководните функции на този орган.

Правомощията по чл. 32, ал. 1, т. 4 от ЗВО обаче не касаят други органи за управление, както е в случая с останалите правомощия на ректора от тази група, а са насочени към студентите, докторантите и специализантите като ползватели на образователната услуга на висшето училище. Заповедите на ректора, издадени при упражняване на тези правомощия, биха могли да създадат права или задължения или да засегнат права, свободи или законни интереси на ползвателите на образователната услуга на висшето училище и в този смисъл могат да имат характер на индивидуални административни актове.

Например това могат да бъдат заповеди за отстраняване от обучение на студенти от висшето училище, за отписването на докторанти от докторантура със или без право на защита на дисертация и пр. Но могат да бъдат и изрични или мълчаливи откази за възстановяване на направени разходи за защита на дисертационен труд, за издаване на диплома за завършена степен на образование и пр. В тези случаи при упражняване на правомощията на ректора по чл. 32, ал. 1, т. 4 от ЗВО се касае за издаден индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК.

Тези заповеди или откази (изрични или мълчаливи) относно приемането, отписването или преместването на студенти, докторанти и специализанти, притежават всички общи белези на индивидуалните административни актове (Лазаров, Тодоров 2018: 135 – 141)<sup>112</sup> – волеизявление на административен или друг овластен въз основа на закона орган, адресирано към граждани или организации, с което се създават права или задължения или се засягат права, свободи или законни интереси на тези граждани или организации.

**Първо**, това е волеизявление на овластен въз основа на закона

---

<sup>112</sup> За елементите (бележите) на индивидуалния административен акт по-подробно виж цитирания труд на К. Лазаров и И. Тодоров.

орган, който макар и да не принадлежи към системата на изпълнителната власт, е носител на административни правомощия (арг. § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на АПК). Обикновено специалният закон определя кои органи за управление на дадена организация упражняват такива. Анализът на правомощията на ректора го характеризира като едноличен, ръководен и представителен орган на висшето училище. Съгласно чл. 32, ал. 1, т. 4, във връзка с чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗВО, ректорът е орган, овластен да осъществява представителни и ръководни функции от името на висшето училище като организация, предоставяща обществени (в конкретния случай образователни) услуги. Ректорът не е административен орган в прекия смисъл на това понятие, а е приравнен на такъв по силата на § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на АПК, доколкото е един от основните органи за управление на висшето училище – като организация, осъществяваща публични функции за предоставяне на образователна услуга, във връзка с реализиране на конституционното право на образование.

Правото на образование е едно от основните конституционни права на гражданите (чл. 53 от Конституцията), при чието реализиране възникват административни правоотношения – между ползвателите на образователната услуга и образователната институция (Христофоров 1966: 150). Това произтичат от правния статут на студентите или докторантите като ползватели на образователна услуга. Висшето училище чрез вътрешните си правила (приети, разбира се, въз основа и в рамките на законовите актове в областта на висшето образование) по начало едностранно определя техните права и задължения, които са от административноправно естество (въпреки възможността обучаемите лица да излъчат свои представители – членове на общото събрание, които съгласно чл. 27, ал. 1 от ЗВО участват в приемането или изменението на Правилника за дейността на висшето училище).

Със самия факт на придобиване на статут на студент, докторант или специализант, съответното обучаемо лице попада под действието на вътрешната правна уредба на висшето училище, която определя административноправната регламентация както на правата, така и на задълженията му. Т.е. ползвателите влизат в административни правоотношения с учреждението (висшите училища са юридически лица от вида на учрежденията, тъй като нямат членски състав (Васи-

лев 2000: 160 – 161; Илиева 2015: 201 – 202),<sup>113</sup> чиито услуги ползват. Дори и когато за тези услуги се заплаща определена такса, тези отношения нямат договорен характер (Христофоров 1966: 153), тъй като това не са облигационни правоотношения между равнопоставени субекти. Ползвателите винаги се намират под административната власт на органите за управление на учреждението, чиито услуги ползват. Така например, ако не бъде заплатена дължимата такса или не са положени успешно изпитите по учебния план, няма да се касае за неизпълнение на задължения по облигационно правоотношение, възникнало от договор между обучаемото лице и висшето училище. Това представлява неизпълнение на административно задължение на вътрешните правила на образователната институция, за което спрямо обучаемия се прилага административна принуда – а именно отстраняване от висшето училище за определен срок (чл. 74, ал. 2 от ЗВО).

В този смисъл и на **следващо място**, заповедите на ректора относно приемането, отписването и преместването на студенти, докторанти и специализанти са актове адресирани към граждани, т.е. имат „външна насоченост”. Ползвателите на образователната услуга не са част от персоналия състав (преподаватели и служители), тъй като те не са в трудови правоотношения с висшето училище.

Затова на **трето място**, с посочените актове на ректора се създават права или задължения или се засягат права, свободи или законни интереси на ползвателите на образователната услуга на висшето училище. Актовете относно приемане, отписване или преместване на студенти, докторанти и специализанти, когато имат отрицателно за адресатите си съдържание, могат да нарушат или да възпрепятстват упражняването на субективното право на образование на обучаемите лица, което е производно от конституционното право на образование.

В този смисъл е и константната практика на ВАС. По силата на чл. 32, ал. 1, т. 4 от ЗВО ректорът е орган с управленски (ръководни – бел. моя) функции, който окончателно решава въпросите относно приемането, отписването или преместването на студенти, докторанти и специализанти. Възложената му дейност по ръководство и представителство на висшето училище представлява съвкупност от законово уредени правомощия, разкриващи публичноправния характер на дейността му, която се осъществява чрез подлежащи на съдебен

---

<sup>113</sup> За видовете юридически лица по-подробно виж цитираните трудове на Л. Василев и Р. Илиева.

контрол административни актове.<sup>114</sup>

Правомощието на ректора да решава окончателно въпросите, свързани с приемането, отписването и преместването на студенти, докторанти или специализанти по чл. 32, ал. 1, т. 4 от ЗВО има и още един аспект предвид факта, че кореспондира с това по чл. 74 от ЗВО. Като ал. 1 на чл. 74 от ЗВО изчерпателно урежда случаите, при които съответното лице се отписва от висшето училище – при успешно завършване на обучението и при напускане или преместване по собствено желание.

Интерес за настоящото научно изследване представлява заповедта за отстраняване на обучаемо лице от висшето училище за определен срок в хипотезата на чл. 74, ал. 2 от ЗВО,<sup>115</sup> тъй като това е акт с отрицателно за адресата си съдържание. С този акт се засягат права и законни интереси на ползвателите на образователната услуга на висшето училище, тъй като може да се наруши или да се възпрепятства упражняването на правото им на образование.

Анализът на цитираната норма касае основно въпроса за правния характер на „отстраняването”. По своята същност то представлява вид административна принуда. Проблемът е да се определи какъв точно вид административна принуда – дали е административно наказание или е принудителна административна мярка, тъй като в някои съдебни актове се употребяват формулировки като „наказване с отстраняване от университета”.<sup>116</sup>

В нашето законодателство няма установена единна система на административните наказания (Андреева, Йолова 2016: 214 – 218; Дерменджиев, Костов, Хрусанов 2010: 318 – 328; Димитрова, Матеева,

---

<sup>114</sup> Така: Решение № 8013 от 14.06.2018 г. по адм. д. № 10766/2017 г., VII отд. на ВАС; Определение № 10224 от 27.07.2010 г. по адм. д. № 1986/2010 г., VII отд. на ВАС; Решение № 8013 от 14.06.2018 г. по адм. д. № 10766/2017 г., VII отд. на ВАС; Решение № 1066 от 22.01.2020 г. по адм. д. № 1368/2019 г., VII отд. на ВАС; Определение № 6229 от 26.05.2016 г. по адм. д. № 4158/2016 г., VII отд. на ВАС.

<sup>115</sup> ЗВО: чл. 74. (2) Студент, докторант или специализант се отстранява от висшето училище за определен срок при:

1. предоставяне на неверни данни, въз основа на които е приет във висшето училище, или подправяне на документи за студентското му положение;
2. системно неизпълнение на задълженията си по учебния план или правилниците на висшето училище;
3. осъждане на лишаване от свобода за извършено умишлено престъпление от общ характер.

<sup>116</sup> Определение № 4514 от 27.03.2019 г. по адм. д. № 2878/2019 г., VII отд. на ВАС.

Димитрова 2020: 103 – 107).<sup>117</sup> Основните видове са уредени в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).<sup>118</sup> Въпреки че ЗАНН не урежда изчерпателно всички видове административни санкции, а само основните,<sup>119</sup> тъй като такива е предвидено да се налагат и по силата на други нормативни актове,<sup>120</sup> „отстраняването” не би могло да се определи като вид административно наказание. Тази административна принуда няма санкционен характер, не цели реализиране на юридическа отговорност, не се налага с наказателно постановление, издадено в резултат на административнонаказателно производство, а ректорът няма предоставена по специалния ЗВО компетентност на административнонаказващ орган.

В действителност отстраняването на студент, докторант или специализант от висшето училище за определен срок представлява по своя правен характер принудителна административна мярка по смисъла на чл. 22 и чл. 23 от ЗАНН.<sup>121</sup> Същността на принудителните административни мерки, основните им белези и видове са задълбочено изследвани в нашата правна доктрина (Лазаров, 2017b).

Отстраняването на обучаемо лице за определен срок от висшето училище е принудителна административна мярка предвид факта, че притежава всички основни правни белези (характеристики) на такава. Както беше посочено по-горе, тази мярка няма санкционен характер. С нейното прилагане не се осъществява административнонаказателна отговорност и чрез нея не се налага някакво административно наказание, тъй като тя не създава неблагоприятни правни последици

---

<sup>117</sup> Повече за административните наказания виж цитираните автори.

<sup>118</sup> Закон за административните нарушения и наказания. // ДВ, № 92, 1969, ... изм. и доп. ДВ, № 109, 2020.

<sup>119</sup> По отношение на физическите лица се налагат наказанията обществено порицание, глоба и временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност (чл. 13 от ЗАНН). Като наред с тях чл. 20 от ЗАНН предвижда отнемане в полза на държавата на вещите, принадлежащи на нарушителя, които са послужили за извършване на умишлено административно нарушение, ако това е предвидено в закон или указ. А на юридически лица и еднолични търговци може да се налага имуществена санкция (чл. 83, ал. 1 от ЗАНН).

<sup>120</sup> Така съгласно § 7 от допълнителните разпоредби на ЗАНН, разпоредбите на чл. 13 от този закон не се отнасят за наказанията, предвидени в Указа за борба с дребното хулиганство и в глава четвърта от Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия.

<sup>121</sup> Така: Решение № 2980 от 04.03.2014 г. по адм. д. № 12806/2013 г., VII отд. на ВАС; Решение № 1066 от 22.01.2020 г. по адм. д. № 1368/2019 Г., VII отд. на ВАС.

за адресата си и няма за цел неговото поправяне и превъзпитаване.

Тази мярка за административна принуда представлява външно психологическо въздействие върху обучаемото лице като неин адресат. Непосредствената цел на това въздействие е да се преустанови нарушението на вътрешните правила на висшето училище и да се стимулира съответното лице към доброволно изпълнение на неговите административни задължения, произтичащи от статута му на ползвател на образователна услуга. В този смисъл отстраняването на студент, докторант или специализант от висшето училище за определен срок като принудителна административна мярка е от вида на преустановителните (Димитрова, Матеева, Димитрова 2020: 96 – 97).<sup>122</sup>

За прилагането на тази мярка е достатъчно в обективната действителност да е настъпил някой от юридическите факти, посочени в хипотезата на чл. 74, ал. 2, т. 1, 2 и 3 от ЗВО. Не е необходимо обучаемото лице чрез своите действия или бездействия виновно да е нарушило вътрешните правила на висшето училище или виновно да не е изпълнило свои административни задължения. За разлика, за да се наложи административно наказание по общо правило е необходимо деянието да е извършено виновно, т. е. да е налице не само обективната, но и субективната страна на съответното нарушение.

Актовете, с които се прилагат принудителните административни мерки, по правната си природа са индивидуални административни актове. За разлика от тях, наказателните постановления, с които се налагат административни наказания, по своята същност са правораздателни актове (Дерменджиев, Костов, Хрусанов 2010: 370; Лазаров 2000: 230). Така отстраняването за определен срок от висшето училище се налага със заповед на ректора. Процедурата за прилагането и осъществяването на тази мярка е същата, както за издаването на индивидуални административни актове, а не следва производството за налагане на административни наказания. Съответно актът, с който се налага – заповед на ректора, като индивидуален административен акт подлежи на оспорване по реда на АПК, а не по този на ЗАНН като наказателните постановления.

---

<sup>122</sup> Съгласно чл. 22 от ЗАНН и възприетата в административноправната доктрина основна класификация, принудителните административни мерки се подразделят на: превантивни, преустановителни и възстановителни.



#### **4.4. Актове, издавани въз основа на функциите по управление на персонала**

Тук се отнасят основно правомощията на ректора да сключва и прекратява трудови договори с преподаватели и служители (чл. 32, ал. 1, т. 3 от ЗВО). Тези функции кореспондират и с други правомощия на ректора – да командирова, да разрешава отпуски, да реализира дисциплинарната отговорност на членовете на академичния състав и на останалия персонал на висшето училище (чл. 58а и чл. 59 от ЗВО). Функциите по управление на персонала имат известна връзка и с правомощията на ректора да назначава членовете на комисията по допускане на кандидатите за участие в конкурса и да определя състава на научните журита в процедурите по заемане на академични длъжности (чл. 4, ал. 2 от ЗРАСРБ, чл. 48 от ППЗРАСРБ).

Тук трябва да бъдат направени някои терминологични уточнения. В един по-общ и широк смисъл би могло да се каже, че сключвайки или прекратявайки трудови договори с преподаватели и служители, реализирайки тяхната дисциплинарна отговорност, разрешавайки отпуски и т. н., ректорът действа в качеството на работодател. Прецизността обаче налага да се употребяват други езикови формулировки. В действителност висшето училище е работодател, а ректорът като негов представляващ изпълнява функции по управление на персонала. Не бива да се забравя, че висшето училище е работодател, включително и на ректора (Стайков 2010). Както вече беше посочено в Глава втора на настоящия труд, председателят на общото събрание от името на висшето училище сключва трудов договор с избрания ректор.

Правната същност на основанията за възникване на трудовите правоотношения (трудова договор, избор и конкурс) са детайлно изследвани в юридическата литература (Александров 2016; Андреева 2015; Андреева, Йолова 2020; Андреева, Йолова, Рачев 2017; Мръчков 2018). Трябва обаче да се има предвид, че нормативната уредба на основанията за възникване на трудовите правоотношения, съдържаща се в КТ, не е изчерпателна. Причината за това е, че КТ е общ нормативен акт, който не може да обхване спецификата на трудовите правоотношения с научно-преподавателския състав във висшите училища. Така чл. 97 от КТ изрично предвижда при конкурсите за заемане на академични длъжности неприложимост на регламентаци-

ята, дадена с раздел четвърти „Конкурс” от глава пета на КТ. Тези длъжности се заемат по реда, предвиден в специалните нормативни актове – ЗВО, ЗРАСРБ и ЗБАН, чиято цел е да внесат необходимите корекции в общата правна уредба с оглед спецификите на трудовите правоотношения на лицата, заемащи академични длъжности (Банов 2018a; Банов, 2018b; Банов 2019).

И ако сключването на трудовите договори със служителите във висшето училище следва изцяло правилата на общата трудовоправна уредба, то не така стоят нещата при заемането на академичните длъжности от преподавателския състав. Спецификите на трудовите правоотношения с научно-преподавателските кадри са изследвани от редица автори (Мингов 2013; Средкова 1996; Стайков 2011). Отчитайки особеностите на научната и образователната дейност на висшите училища, ЗВО и ЗРАСРБ предвиждат особени изисквания по отношение на възникването на трудовите правоотношения с университетските преподаватели.

Заемането на академични длъжности е резултат от сложен фактически състав, състоящ се от поредица юридически действия, които в съвкупност образуват основанията за възникване на трудовото правоотношение със съответното лице – конкурс, избор и сключване на трудов договор. Всеки един от елементите от фактическия състав трябва да се извърши в определена последователност. Законосъобразното осъществяване на всеки един от юридическите факти, включени в този фактически състав, е предпоставка за извършването на следващия и за законосъобразността на цялото производство.

Сключването на трудовия договор е последният елемент от този фактически състав, от който възникват трудови правоотношения между висшето училище и лицето, спечелило конкурса и избрано от факултетния съвет (чл. 54 от ЗВО). Безспорно е, че сключвайки или прекратявайки трудов договор (а също и когато налага дисциплинарни наказания за нарушаване на трудовата дисциплина – бел. моя), ректорът не упражнява административни правомощия, а действа като представляващ работодателя.<sup>123</sup> Дори и в някои случаи да издаде акт с наименование „заповед”, с който да утвърди избора на факултетния съвет и да разпорежи подписване на трудов договор с избрания кандидат, той пак няма да има характер на индивидуален админи-

<sup>123</sup> В този смисъл: Решение № 9593 от 19.07.2017 г. по адм. д. № 8312/2016 г., VII отд. на ВАС.

стративен акт по чл. 21 от АПК. В тези случаи ректорът не отправя едностранни властнически волеизявления, тъй като за трудовото правоотношение е характерно, че участващите в него правни субекти са равнопоставени помежду си. В съдебната практика заповедите за утвърждаване или за отмяна на избора на факултетния съвет се приемат за вътрешнослужебни актове, тъй като „с тях ректорът действа като работодател по КТ”.<sup>124</sup>

Но част от актовете, предлагащи сключването на трудовия договор, издавани от едноличните, съответно приемани от колективните органи, в процедурата по заемане на академична длъжност, имат характер на административни. Което произтича от факта, че процедурата по провеждането на конкурса и избора представлява специфично административно производство. Крайният акт, с който завършва това производство – решението на факултетния съвет за избор на конкретно лице за съответната академична длъжност, създава права или засяга законни интереси, т.е. притежава белезите на индивидуален административен акт (Андреева, Димитрова 2018; Зиновиева 2018b).

С изключение на академичната длъжност „асистент”, основните етапи в процедурите по заемане на другите академични длъжности (главен асистент, доцент и професор) са:

- решение на академичния съвет за обявяване на конкурс;
- определяне състава на научното жури със **заповед на ректора**;
- разглеждане на подадените документи и съставяне на протокол за допускане на одобрените кандидати до участие в конкурса от специална комисия, назначена със **заповед на ректора**;
- провеждане на първо заседание на научното жури, избор на председател на журито и определяне на двама рецензенти;
- класиране на кандидатите от научното жури;
- избор на конкретно лице за съответната академична длъжност с решение на факултетния съвет;
- сключване на трудов договор с избрания кандидат.

Интерес за настоящото изследване представляват актовете, издавани от ректора в процедурите за заемане на академични длъжности, тъй като при тях трудовото правоотношение възниква от сложен фактически състав, в който се преплитат трудовоправни и административни

---

<sup>124</sup> Така: Решение № 4722 от 01.04.2019 г. по адм. д. № 11934/2018 г., VII отд. на ВАС.

тивноправни аспекти (Андреева, Игнатова 2013; Андреева, Игнатова 2018). Въпреки че заповедите на ректора за назначаване на комисия по допускане на кандидатите и за определяне на състава на научните журита са актове по ЗАСРБ, а не по ЗВО, те имат пряка връзка със сключването на трудовия договор с лицето, спечелило конкурса и избрано за съответната академична длъжност. Поради тази причина анализът на правния характер на тези актове намира своето систематично място в настоящото изложение.

Относно **заповедта на ректора за определяне на състава на научното жури** в трайната си практика ВАС е приел, че няма характер на административен акт и не подлежи на самостоятелно обжалване.<sup>125</sup> Мотивите на съда са, че този акт е част от производството по издаване на индивидуален административен акт – решението на факултетния съвет за избор на кандидат за заемане на академичната длъжност и предвид разпоредбата на чл. 21, ал. 5 от АПК не подлежи на самостоятелен съдебен контрол. Законосъобразността на избора на научното жури се преценява в производството по обжалване на крайния акт, доколкото с последния се засягат права и интереси на участниците в конкурса.

Това становище е дискуссионно, но би могло да бъде споделено с някои уточнения. От една страна, процедурите по заемане на академични длъжности представляват сложен фактически състав и не всеки от актовете в хода на процедурата подлежи на съдебен контрол, тъй като сам по себе си не е годен пряко да породи правни последици за участниците в конкурса. От формална гледна точка заповедта за определяне на научното жури притежава белезите на акт, който е част от производствата по издаване на индивидуален административен акт – решението на факултетния съвет за избор на кандидат за академичната длъжност, т.е. тази заповед е акт по чл. 21, ал. 5 от АПК. От друга страна, това лишава кандидатите за академични длъжности от възможност да защитят свои права и законни интереси, ако има основателни съмнения в обективността и компетентността на някои от членовете на така определеното научно жури (Андреева, Димитрова 2018).

Практиката по прилагането на ЗАСРБ през изминалите години отчете непълноти на чл. 4 и § 1 от допълнителните разпоредби относно

---

<sup>125</sup> Решение № 3115 от 20.03.2015 г. по адм. д. № 9386/2014 г., VII отд. на ВАС; Определение № 3666 от 31.03.2016 г. по адм. д. № 3100/2016 г., VII отд. на ВАС.

но това кога е налице конфликт на интереси при определяне на състава на научното жури. Това създаваше възможности за субективизъм при изготвяне на становищата и рецензиите на членовете на журито. За решаването на този проблем с изменението и допълнението на ЗРАСРБ от ДВ, бр. 30 от 2018 г. се предвижда по искане на кандидата за придобиване на научна степен или за заемане на академична длъжност един член на журито да се заменя с друг от съответната квота по предвидения от закона ред.

Искането се отправя до факултетния (научния) съвет и може да бъде направено само веднъж (чл. 4, ал. 7 от ЗРАСРБ). Мотивите за това биха могли да бъдат, че този член на научното жури не отговаря на изискванията, посочени в чл. 4, ал. 3, 4 и 5 от ЗРАСРБ. С въвеждането на по-детайлни правила за формиране на научните журита се цели равнопоставеност на кандидатите за заемане на академични длъжности. Това би следвало да изключи необходимостта от търсене на юридически трикове за съдебно-административно обжалване на заповедта на ректора за определяне на състава на научното жури.

Въпреки някои дискуссионни моменти относно характера на заповедта на ректора за определяне на състава на научното жури, тя би следвало да бъде определена като акт, който е част от производството по издаване на решението на факултетния съвет. Сама по себе си тази заповед не би могла да засегне права и законни интереси на участниците в конкурса за заемане на академична длъжност. Още повече, че с разпоредбата на чл. 4, ал. 7 от ЗРАСРБ се дава възможност за замяна на един член на журито с друг. По този начин кандидатите за академични длъжности имат възможност да защитят своите права и законни интереси още на този етап преди приключването на процедурата.

Що се отнася до **заповедта на ректора за назначаване на комисия за разглеждане на подадените документи** и допускане до участие в конкурса, тя категорично няма характер на индивидуален административен акт по чл. 21 от АПК. Принципно е положението, че заповедите на ректора за определяне на състава на работни групи и комисии е от категорията на вътрешнослужебните актове (Андреева, Йолова, Димитрова 2017).

Съгласно законовото определение (чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК), вътрешнослужебният акт е такъв, с който се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта. Така в комисията по разглеждане на документите и допускане до

участие в конкурса за академична длъжност задължително се включват ръководителят на приемащото структурно звено, за чиито нужди е този конкурс, и ръководителят на първичното звено, направило предложението за конкурса (чл. 48, ал. 2 от ППЗРАСРБ). Що се отнася до общия брой на членовете на тази комисия, обичайна практика е тя да включва декана на факултета като председател, ръководителя на първичното звено и ръководител отдел „Човешки ресурси”. Предвид това тези заповеди са вътрешнослужебни актове, насочени към работещи във висшето училище. От една страна, техните адресати са членове на академичния състав и служители, т.е. лица в трудовоправни отношения с висшето училище, представлявано от ректора. От друга страна, с тези актове не се засягат пряко правата и законните интереси на участниците в конкурса за заемане на академична длъжност.

В този случай чрез заповедта на ректора се уреждат въпроси от организационно-технически характер, а не се упражняват административни правомощия. Тази комисията не разглежда съответствието с минималните национални изисквания към научната и преподавателската дейност на кандидатите, а само дали подадените от тях документи отговарят на законовите изисквания. Следователно тя няма характер на индивидуален административен акт, допустим за оспорване по съдебно-административен ред. В специализираната литература също се подчертава, че съдебното обжалване по реда на АПК, във връзка с упражняване на правомощия по ЗВО и ЗРАСРБ, е средство за защита срещу актове, издавани от органите за управление на висшето училище, само когато те действат в качеството им на органи по § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на АПК (Ножаров 2019).

#### **4.5. Актове, издавани въз основа на конститутивните функции и въз основа на функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба**

##### **4.5.1. Актове, издавани въз основа на конститутивните функции**

В конститутивните функции се включват правомощията по чл. 32, ал. 1, т. 6, 7 и 9 от ЗВО и чл. 35а, ал. 5 от ЗВО, въз основа на които ректорът има право да формира или да предлага избирането на други органи на висшето училище. Така той е компетентен да назначава по-

мощник-ректор, който не е задължително да бъде член на академичния състав, а също да назначава лица на незаети изборни длъжности като временно изпълняващи за срок до три месеца. Ректорът има и право на инициатива за избирането на заместник-ректори и петима от членовете на съвета на настоятелите, тъй като той предлага кандидатурите им, но техният избор е в правомощията на академичния съвет. Правната същност на решенията на академичния съвет за избор на други университетски органи вече беше разгледана в предходната глава.

Акътът за назначаване на временно изпълняващ длъжността, например декан на факултет или ръководител катедра или ръководител на друго звено на висшето училище, обичайно е с наименование „заповед”. Но не би могло да се прави аналогия със заповедите на министъра на образованието и науката за назначаване на временно изпълняващ длъжността ректор. За тези заповеди на министъра е прието, че притежават белезите на индивидуални административни актове.<sup>126</sup>

Трябва да се има предвид обаче, че временно изпълняващите съответната длъжност декан или ръководител катедра са в трудови правоотношения с висшето училище и при тяхното назначаване ректорът действа в качеството на представляващ работодателя. Докато министърът на образованието и науката няма функции на работодател спрямо ректора. Той е орган на изпълнителната власт за осъществяване на националната политика с възложени функции по управление на висшето образование, съобразно които назначава в предвидените от закона случаи, за срок не по-дълъг от шест месеца, временно изпълняващ длъжността ректор (чл. 10, ал. 1 и ал. 2, т. 6 от ЗВО). Затова в тези случаи заповедите на министъра представляват властнически волеизявления, издадени при осъществяване на управленските му функции, т.е. при упражняване на административни правомощия.

За актовете на ректора, издадени в изпълнение на конститутивните му функции, важи същото, както за актовете на общото събрание и академичния съвет за избор на други органи на висшето училище.

---

<sup>126</sup> Така: Решение № 2583 от 09.03.2016 г. по адм. д. № 14500/2015 г., VII отд. на ВАС; Решение № 47 от 04.01.2016 г. по адм. д. № 6924/2015 г., VII отд. на ВАС; Решение № 8349 от 06.07.2016 г. по адм. д. № 5946/2016 г., 5 чл. с-в на ВАС; Решение № 8620 от 11.07.2016 г. по адм. д. № 2626/2016 г., 5 чл. с-в на ВАС; Решение № 3320 от 04.03.2020 г. по адм. д. № 2160/2019 г., III отд. на ВАС.

При формирането на други органи на образователната институция ректорът не упражнява административни правомощия. Заповедите за назначаване на временно изпълняващи на незаетите длъжности нямат характер на индивидуални административни актове по чл. 21, ал. 1 от АПК и съответно не подлежат на съдебно-административно обжалване. Не притежават и белега „външна насоченост”, т.е. не създават права или задължения или непосредствено не засягат права, свободи или законни интереси на граждани или организации. Същевременно е налице трудово правоотношение между автора (като представляващ работодателя – висшето училище) и адресатите на тези актове. Следователно могат да бъдат отнесени към категорията на вътрешнослужебните актове.

#### **4.5.2. Актове, издавани въз основа на функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба**

Ректорът може да утвърждава вътрешни правила, ако не са по въпроси от изричната компетентност на академичния съвет или на общото събрание и ако това е предвидено с Правилника за дейността на съответното висше училище.<sup>127</sup> Предвид факта, че тези правила имат характер на вътрешна нормативна уредба, за тях е относимо казаното в предходните глави за аналогичните актове на колективните органи за управление на висшето училище.

Актовете на ректора, с които се утвърждават вътрешни правилници, в общия случай не са административни актове. Те са вътрешно-устройствени актове, уреждащи организационни въпроси, касаещи например техническите изисквания за публикуване в университетските издания, критериите за стимулиране на труда на академичния състав и на служителите, правила за командироване на академичния състав с цел участие в научни конференции, стандарти за издаване на академични справки и уверения и пр.

---

<sup>127</sup> Така например в Икономическия университет – Варна се прилагат редица вътрешнонормативни правила, утвърдени от ректора чрез подпис върху самия акт: Система за стимулиране на труда на академичния състав и на служителите на ИУ – Варна; работен стандарт „Образуване на бала за класиране на граждани на държави извън Европейския съюз и европейското икономическо пространство”; работен стандарт „Реализиране на съвместни образователни програми”; Стандарт за анализ и оценка на реализацията на резултатите от научните изследвания в ИУ – Варна; Регламент за провеждане на електронно обучение в ИУ – Варна; Регламент за наемане на студенти на работни позиции, предлагани от ИУ - Варна и др. п.



Тези правилници и стандарти са особени вътрешни актове, съдържащи правила за поведение. Задължителни са за всички членове на академичната общност на съответното висше училище, като целта им е да организират различни аспекти от дейността му. По отношение на тях също би могло да бъде използвано понятието **„вътрешна нормативна уредба“**. Те обаче не са нито нормативни, нито общи административни актове, защото не притежават белезите на такива. Те представляват вътрешнослужебни актове, уреждащи организационни въпроси, касаещи функционирането на образователната институция, т.е. не засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица.

Това са актове с вътрешнослужебен характер, но същевременно с тях е възможно да се създават и правила, които да имат непосредствен ефект върху правната сфера на студентите и докторантите и да засягат статута им на ползватели на образователна услуга. Така например съгласно чл. 36 от ППЗДС, наемната цена на жилищни помещения в студентските общежития се определя от ректорите на висшите училища. В тези и други подобни случаи заповедите на ректора за утвърждаване на вътрешни правила могат да проявят действие като административни актове. Преценката дали даден акт на ректора нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани трябва да бъде извършена от компетентния съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния акт с оглед допустимостта му за съдебен контрол по реда на АПК.

**В обобщение**, адресати на заповедите на ректора от категорията на индивидуалните административни актове най-често са студентите и докторантите – лицата, които са ползватели на образователната услуга на висшето училище и спрямо които тези актове имат „външно действие” и биха могли да засегнат техни права, свободи или законни интереси. Както вече беше изяснено, заповед относно приемането, отписването или преместването на студенти, докторанти и специализанти притежава всички общи белези на индивидуален административен акт. Заповед за отстраняване на студент, докторант или специализант от висшето училище за определен срок предвид факта, че по своята същност представлява принудителна административна мярка, също има характер на индивидуален административен акт. Същото се отнася и до решенията за признаване или за отказ от признаване на придобито висше образование или завършени периоди на обучение в

чуждестранни висши училища. По-точно характер на индивидуален административен акт има волеизявлението на ректора за признаване или за отказ от признаване на придобито висше образование в чужбина, а не съдържанието на уведомителното писмо, удостоверението или друг документ, с който висшето училище информира кандидата за приетото решение.

Актовете, приемани въз основа на представителните функции на ректора за класиране на кандидатите и определяне на изпълнителя на обществената поръчка, за определяне на наемателя и наемната цена при търгове за отдаване под наем на недвижими имоти – публична държавна собственост, за предоставяне или отказ за достъп до обществена информация, също имат характер на индивидуални административни актове.

**Така в сравнение с другите органи за управление на висшето училище, ректорът е този, който най-често издава административни актове.** Това произтича от възложените му по ЗВО правомощия като едноличен, ръководен и представителен орган на висшето училище. **Представителните функции на ректора са изключително в сферата на външните отношения, което е и предпоставка актовете, издадени при тяхното изпълнение да имат „външна насоченост” и да притежават белезите на индивидуални административни актове.** При упражняване на правомощията на ректора, касаещи статута на обучаемите лица също възникват административни правоотношения предвид статута им като ползватели на образователна услуга. Актовете относно приемане, отписване или преместване, както и за отстраняване на студенти, докторанти и специализанти от висшето училище за определен срок, могат да нарушат или да възпрепятстват упражняването на субективното право на образование на обучаемите лица, затова също се отнасят към индивидуалните административни актове.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Монографичният труд е първо по рода си изследване на правната природа на актовете на органите за управление на висшето училище по чл. 24, ал. 1 от ЗВО, съобразен с извършените значителни промени в нашето законодателство в сферата на висшето образование, извършени през 2016 г., 2018 г. и 2020 г. Нашата административноправна теория има нужда от цялостно изследване на въпросите и проблемите, касаещи правния характер на актовете на органите за управление на висшите училища с оглед допустимостта им за съдебен контрол по реда на АПК. Предлагането на решения по тези проблеми е не само теоретично, но и с практическо значение. Това е обусловено от настоящия етап от социално-икономическото развитие на България и нейното членство в ЕС. Изграждането на модерно висше образование, отговарящо на европейските критерии, е сложна задача, изискваща обединяване на усилията на законодателя и доктрината.

Проведеното изследване е посветено на разграничаването на вътрешнослужебните от административните актове на органите за управление на висшето училище. Извършеният анализ в отделните части на монографичния труд е на различни нива. От една страна, на база на историческото сравнителноправно изследване се прави ретроспективен анализ на правната уредба на органите за управление на висшите училища и техните актове. От друга страна, се анализира действащото административно законодателство както на ниво законови, така и на подзаконови актове. Въз основа на изследването на правомощията и правния характер на актовете на общото събрание, академичния съвет и ректора, са направени някои предложения в тази насока и се повдигат актуални въпроси.

Анализът на правната уредба и на съдебната практика позволява да бъдат направени редица изводи и обобщения. Съобразно поставените задачи и в изпълнение на общата цел на научното изследване, авторът отразява като постигнати следните резултати:

**Първо**, направен е исторически сравнителноправен анализ на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища в три периода: 1) от Освобождението до 1944 г.; 2) от 1944 г. до 1989 г. и 3) от 1989 г. до 1995 г.

Съпоставянето на предходната с действащата правна уредба запълва необходимостта в юридическата литература от задълбочени

проучвания в областта на историята на Българската държава и право, касаещи възникването и развитието на законодателството относно висшето образование. Във връзка с направения исторически сравнителноправен анализ на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища са проучени и анализирани 24 нормативни акта от предходната правна уредба, в това число от създаването на първите висши училища в България.

**Второ**, класифицирани и систематизирани са органите на висшето училище, като са изведени специфичните характеристики на трите основни органа за управление – общо събрание, академичен съвет и ректор. В тази връзка извършената класификация на правомощията на основните органи за управление по видове функции е с оглед на тяхното правилно позициониране в органиграмата на висшето училище, а също и с цел подредба и анализ на актовете, издавани тях.

**Трето**, изяснени са същността и правният характер на актовете на органите за управление на висшите училища през призмата на критичен анализ на съдебната практика. Проучената и обсъдена в монографичното изследване съдебна практика включва общо 79 акта – на КС, на ВАС, на ВКС и на регионални административни съдилища.

**Четвърто**, отграничени са вътрешнослужебните от административните актове на органите за управление на висшите училища с оглед на допустимостта им за съдебен контрол по реда на АПК. Направеният анализ показва, че една голяма част от тези актове по своята правна същност са вътрешнослужебни (което не изключва допустимостта за оспорването им по съдебно-административен ред ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица – чл. 2, ал. 2, т. 3, предложение последно от АПК). Основната причина за това е, че ректорът, общото събрание и академичният съвет не са административни органи в прекия смисъл на думата, а приравнени на такива носители на административни правомощия, осъществяващи публични функции. Характер на индивидуални административни актове имат част от актовете на ректора. Единственият случай на издаване на общ административен акт е приемането на бюджета на висшето училище от академичния съвет. А нормативни административни актове не приема нито един от органите за управление на висшето училище.

**Пето**, във връзка с направените изводи и в резултат на извър-

шения анализ на правната регламентация относно правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища са формулирани някои предложения за усъвършенстване на законовата уредба, които са посочени на съответните места в монографичния труд. Авторът счита, че въвеждането им в законодателството ще спомогне за развитието и модернизирването на системата за висше образование, а именно:

- Предвид факта, че правомощието на академичния съвет по чл. 30, ал. 1, т. 3а от ЗВО се свързва с всички етапи по създаване на структурата от органи, включени в органиграмата на висшето училище, е предложението *de lege ferenda* за уеднаквяване на правния режим относно създаването, преобразуването и закриването на основни звена на висшето училище (с. 55).

- Предвид последните изменения и допълнения на ЗВО от 2020 г. се прави предложение *de lege ferenda* за включване на норма, която да обвързва решенията на академичния съвет по чл. 30, ал. 1, т. 4 и т. 5 с политиката за профилиране и специализация на висшите училища съобразно Националната карта на висшето образование (с. 55).

- Предложение *de lege ferenda* – да се прецизира текстът на чл. 29, ал. 1, т. 2 от ЗВО, в смисъл че общото събрание не изобщо приема или изменя Правилника за дейността на висшето училище, а да се посочи изрично кои основни въпроси относно устройството и дейността на образователната институция влизат в кръга на неговите правомощия (с. 58, с. 66).

- Предложение *de lege ferenda* за допълване на ЗРАСРБ, което да уреди изричното условие, че и конкурсите за заемане на академичната длъжност „главен асистент” се обявяват, само когато може да бъде осигурена съответна преподавателска натовареност (с. 123).

**Шесто**, изследвани са вътрешнослужебните и административните актове на органите за управление на висшите училища с оглед да се направят обобщения и изводи относно приложимата нормативна уредба. След извършения анализ по отделните части на труда, могат да бъдат направени изводи и обобщения, с които да се даде възможност за използването им в правната доктрина, практиката на съдебните органи и управленската дейност на академичните ръководства на висшите училища.

**Седмо**, значението на научното изследване в теоретичен аспект е свързано със запълване на празнината в правната доктрина относно

нормативния анализ на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища. В юридическата литература липсват не само цялостни разработки относно посочените въпроси, но и дори отделни правни научни публикации по тази проблематика са рядкост.

**Осмо**, представеният монографичен труд има значение и в практически аспект. От една страна, той ще подпомогне академичните ръководства и правните отдели на висшите училища в тяхната дейност по упражняване на предоставените им със ЗВО правомощия. От друга страна, прегледът и анализът на съдебната практика показват голям брой дела за оспорване на административни актове на органите за управление на висшите училища. Същевременно са налице противоречиви съдебни решения, затова научното изследване също така може да послужи на и административните съдилища, които са компетентни по този вид дела.

## Използвана литература

### I. Книги, студии, статии и доклади

1. **Александров, А.** Практически проблеми на трудовото право, свързани със съдържанието на трудовия договор. // Труд и право, 2016, № 1, с. 5 – 12.
2. **Александрова, Н.** Системата за финансово управление и контрол в държавните висши училища – предизвикателства и перспективи. // Счетоводство, одит и финанси в променящия се свят. Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, 2019, с. 495 – 508.
3. **Ангелов, А., Костов, М.** Финансов план и финансовоправна норма, София: Наука и изкуство, 1972.
4. **Андреев, М.** История на българската буржоазна държава и право. София: Софи-Р, 1993.
5. **Андреева, А.** Трудовият договор - традиции и тенденции в променяща се икономическа среда. // Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения. Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, 2015, том 1, с. 25 – 32.
6. **Андреева, А., Димитрова, Д.** Контрол за спазване на реда при провеждане на обществени поръчки в Р България. // Известия на Съюза на учените - Варна. 2017, № 1, с. 14 –19.
7. **Андреева, А., Димитрова, И.** Болгарское высшее образование – развитие и тенденции. // Sabiedriba un kultura. Rakstu krajums, 2018, том 20, с. 201 – 206.
8. **Андреева, А., Димитрова, Д.** Съдебен контрол върху административните актове по процедури за хабилитация. // Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината. Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, 2018, с. 80 – 98.
9. **Андреева, А., Игнатова, И.** Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) – действие и проблематика. // Известия на Съюза на учените – Варна. 2013, № 1, с. 43 – 46.
10. **Андреева, А., Игнатова, И.** Необходимост от усъвършенстване на нормативната уредба свързана с академичния състав в Репу-

- блика България. // Научни трудове на Съюза на учените – Пловдив. Серия Б. Естествени и хуманитарни науки, 2018, том 18, с. 316 – 319.
11. **Андреева, А., Йолова, Г.** Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика, 2016.
  12. **Андреева, А., Йолова, Г.** Социален диалог и образование – традиции и съвременни потребности на пазара на труда. // Стратегии на образователната и научната политика, 2019, № 5, с. 463 – 475.
  13. **Андреева, А., Йолова, Г.** Трудово и осигурително право. Варна: Наука и икономика, 2020.
  14. **Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д.** Правен режим на ректора като орган за управление на висшето училище. // Известия на Икономически университет – Варна, 2017, № 4, с. 275 - 290.
  15. **Андреева, А., Йолова, Г., Рачев, Р.** Актуални правни аспекти на трудовите договори и свързаните с тях правни институти. Варна: Наука и икономика, 2017.
  16. **Балабанова, Х.** Административният договор по българското законодателство. София: Сиела, 2017.
  17. **Балабанова, Х.** Кратък курс по административно право и административен процес. Варна: ВСУ, 2016.
  18. **Балабанова, Х.** Към въпроса за отграничаване на вътрешнослужебните актове от други правни актове във ведомствата. // Научни трудове на Висшия икономически институт „Карл Маркс“ – София, 1989, том 3, с. 201 – 236.
  19. **Балабанова, Х.** Към понятието „вътрешнослужебен акт“. // Държава и право, 1988, № 8-9, с. 23 – 30.
  20. **Балабанова, Х.** Публични организации. София: Феня, 2013.
  21. **Баламезов, Б.** Кратък терминологичен речник по конституционно право. София: Стопанство, 1992.
  22. **Баламезов, С.** Конституционно право. Част трета. София: Софи-Р, 1993.
  23. **Банов, Х.** Довършване на откритите процедури за придобиване на научни степени след промените от април 2018 г. в Закона за развитието на академичния състав в Република България. // Норма, 2018с, №4, с. 64 – 88.
  24. **Банов, Х.** Правни проблеми при заемането на академичните



- длъжности в Българската академия на науките. // Общество и право, 2019, № 4, с. 44 – 67;
25. **Банов, Х.** Същност на промените от 2018 г. в правната уредба на развитието на академичния състав и тяхното значение за довършването на откритите процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. // Законодателството за академичното развитие в Република България. Сборник доклади. София: БАН, 2018а, с. 67 – 146.
  26. **Банов, Х.** 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, 2018b, № 4, с. 29 – 47.
  27. **Блидов, А.** Акредитацията в сферата на висшето образование в Република България. // Правна мисъл, 2013, № 3, с. 19 – 31.
  28. **Близнаков, П., Ковачев, З., Цонев, С.** Кратка история на Икономически университет Варна. Варна: Университетско издателство на ИУ – Варна, 2001.
  29. **Бояджиева, П.** Свободният университет или цената на правото да бъдеш различен. // Разум, 2003, № 1, с. 108 – 128.
  30. **Василев, Л.** Гражданско право. Обща част. София: Ромина, 2000.
  31. **Вуцова, А., Иванов, П.** Управлението на висшите училища в България в контекста на кохезионната политика на Европейския съюз. // Стратегии на образователната и научната политика, 2015, № 2, с. 138 – 154.
  32. **Генова, Н.** Оспорване на незаконосъобразните административни актове от прокурора пред административен съд. // De Jure, 2018, № 1, с. 85 – 89.
  33. **Георгиев, Б.** Обща клауза за обжалване на административните актове. // Юридически сборник, Бургас: БСУ, ЦЮН, 2012, том 19, с. 27 – 34.
  34. **Господинова, С.** 2017. Значение на висшето образование за производителността на труда в България. // Икономически и социални алтернативи, 2017, №3, с. 140 – 152.
  35. **Дерменджиев, И.** Административният акт. София: Наука и изкуство, 1985.
  36. **Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2010.

37. **Димитров, Г.** За европейските перспективи пред българските висши училища. // Европейски перспективи на националното стопанство: Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, 2005, с. 589 – 777.
38. **Димитров, П.** Финансово право. Свищов: Д. Ценов, 2012.
39. **Димитрова, Д.** Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия. // Известия на Съюза на учените – Варна, 2016, № 1, с. 63 – 69.
40. **Димитрова, Д.** Новите законодателни промени в Закона за обществените поръчки (ЗОП) и проблематиката на висшите училища като възложители. // Известия на Съюза на учените – Варна, 2013, № 1, с. 53 – 55.
41. **Димитрова, Д.** Правилникът за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт (Административноправни аспекти). // Известия на Съюза на учените – Варна, 2017б, № 1, с. 31 – 36.
42. **Димитрова, Д.** Правомощия и актове на общото събрание на висшето училище в условията на академична автономия (Административноправни аспекти). // Известия на Съюза на учените – Варна, 2017а, № 1, с. 25 – 30.
43. **Димитрова, Д.** Тенденции в развитието на законодателството в областта на обществените поръчки. // Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения. Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, 2015, том 4, с. 177 – 184.
44. **Димитрова, Д.** Транспониране на европейските норми в сферата на обществените поръчки в българското законодателство. // Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения. Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, 2017, том 2, с. 117 – 122.
45. **Димитрова, Д., Матеева, Ж., Димитрова, Д.** Административно право и процес. Варна: Наука и икономика, 2020.
46. **Димитрова, С.** Качество на висшето образование в България и болонския процес. // Годишник на Висше училище Колеж по икономика и администрация – Пловдив, 2013, том 10, с. 126 – 132.
47. **Добрев, Д.** Насоки за развитие на висшето образование в България. // Десет години България в Европейския Съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и за-

- конодателството: Сборник доклади. София: НБУ, 2018, с. 282 – 287.
48. **Еленков, А. и др.** Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Труд и право, 2013.
  49. **Зиновиева, Д.** Законодателството за развитие на академичния състав в административното правораздаване. // Законодателството за академичното развитие в Република България: Сборник доклади. София: БАН, 2018b, с. 23 – 50.
  50. **Зиновиева, Д.** Колективните органи във висшето училище – правни проблеми. Актуални проблеми на правното регулиране на бизнеса. // Сборник доклади. София: Издателски комплекс – УНСС, 2019, с. 21 – 27.
  51. **Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи. София: Сиела, 2018a.
  52. **Зиновиева, Д.** Незаконосъобразност на административните актове поради некомпетентност – анализ на съдебната практика. // Съвременен право, 2000, № 2, с. 80 – 90.
  53. **Златарева, М.** Нестопански организации с публичноправни функции. // Търговско право, 2000, № 3 с. 265 – 272.
  54. **Илиева, Р.** Курс по гражданско право. Обща част. Том 1. София: Сиела, 2015.
  55. **Канатова-Бучкова, В.** Нормативният административен акт. Асеновград: Екобелан, 2006.
  56. **Костов, Д.** За универсалността на изискванията за законосъобразност на административните актове. // Норма, 2012, № 2, с. 5 – 11.
  57. **Къндева, Е.** Административно правосъдие. София: Сиела, 2006.
  58. **Къндева, Е.** Аспекти на прилагането на Административнопроцесуалния кодекс. // Норма, 2012, № 7, с. 5 – 23.
  59. **Къндева, Е.** Основания за оспорване на административни актове пред съд: липа на компетентност. // Правна мисъл, 2008, № 1, с. 21 – 38.
  60. **Къндева, Е.** Публична администрация. София: Сиела, 1998.
  61. **Лазаров, К.** Административно право. София: Фенея, 2000.
  62. **Лазаров, К.** Изисквания за законосъобразност на административните актове. София: Фенея, 1999.
  63. **Лазаров, К.** Недействителност на административните актове. София: Фенея, 2002.

64. **Лазаров, К.** Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. // Актуални трудове. София: Сиела, 2017а, с. 323 – 373.
65. **Лазаров, К.** Принудителни административни мерки. // Актуални трудове. София: Сиела, 2017б, с. 15 – 235.
66. **Лазаров, К., Тодоров, И.** Административен процес. София: Сиела, 2018.
67. **Лазаров, Л.** Проблемите на висшето образование. // Наука, 2018, № 2, с. 71 – 76.
68. **Манафова, М.** Университетската автономия: въвеждане и отстояване (1888 – 1912). // Исторически преглед, 1988, № 11, с. 20 – 35.
69. **Манолова, М.** Идеята за автономността при създаването и развитието на Университета. // Научен живот, 1988, № 5, с. 8 – 13.
70. **Марков, М.** Правна същност на стратегиите и концепциите в сферата на държавното управление. // Сборник доклади. София: Св. Климент Охридски, 2014, с. 390 – 398.
71. **Матеева, Ж.** Административноправна защита на личните данни: Дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор”. София: Институт за държавата и правото при БАН, 2015б.
72. **Матеева, Ж.** За задълженията на администраторите на лични данни. // Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения. Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, 2015а, том 4, с. 185 – 191.
73. **Матеева, Ж.** За понятието „лични данни” по Закона за защита на личните данни. // Управление и устойчиво развитие, 2012, № 5, с. 100 – 105.
74. **Матеева, Ж.** Правни аспекти на акредитацията. // Преизвикателства пред висшето образование и научните изследвания в условията на криза. Сборник доклади. Бургас: БСУ, 2010, том 3, с. 522 – 527.
75. **Мингов, Е.** Особенности на трудовите правоотношения при заемане на академични длъжности. // Норма, 2013, № 1 с. 5 – 26.
76. **Мирчев, М.** Несъответствието с целта на закона като основание за оспорване на административния акт. // Правна мисъл, 2008, № 3, с. 12 – 24.

77. **Михайлова, Е.** Тоталитарната държава и право. София: НБУ, 2016.
78. **Мръчков, В.** Трудово право. София: Сиби, 2018.
79. **Ножаров, Щ.** Влияние на принципа на „академичната автономия” при оспорване по съдебен ред на актовете на органите по Закона за развитие на академичния състав в Република България. // Наука. Издание на Съюза на учените в България, 2019, № 1, с. 44 – 52.
80. **Панайотова, Е.** Достъп до обществена информация (общ режим). София: Сиби, 2003.
81. **Панайотова, Е.** Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. София: Сиби, 2018.
82. **Паунов, С.** Частното висше училище като юридическо лице. // Съвременен право, 2001, № 6, с. 58 – 67.
83. **Петров, В.** Общият административен акт. София: Сиела, 2017.
84. **Пехливанов, К.** Правен режим на придобиването на академични длъжности – исторически преглед и настояще. // Сборник доклади. Велико Търново: НВУ „Васил Левски”, 2014, с. 122 –131.
85. **Пехливанов, К.** Управленските актове на Народното събрание. // Норма, 2013, № 11, с. 42 – 57.
86. **Попов, Г.** История на средното и висшето образование (учебно дело). София: Любюмдрие, 2001.
87. **Салкова, Е. и др.** Законодателството за академичното развитие в Република България. София: БАН, 2018.
88. **Сидерова, Е.** Конституцията на Република България от 1991 г. и проектът „Конституция за Европа”. // 125 години Търновска Конституция – приемственост и правно развитие. Варна: ВСУ „Ч. Храбър”, 2005, с. 52 – 60.
89. **Сиракова-Христова, Б.** Видове акредитация според българското законодателство. // Научни трудове на Института за държавата и правото, София: БАН, 2013, том 8, с. 9 – 14.
90. **Средкова, К.** Новият Закон за висшето образование и възникването на трудовите правоотношения на научно-преподавателските кадри. // Съвременен право, 1996, № 3, с. 52 – 62.
91. **Стайков, И.** Приложима ли е разпоредбата на § 11 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за висшето образование по отношение на едноличните органи за управление във висшето

- училище. // Научни трудове на Русенския университет, 2010, том 49, серия 7, с. 61 – 64.
92. **Стайков, И.** Трудовоправни аспекти на Закона за развитието на академичния състав в Република България. // Съвременното право – проблеми и тенденции. Сборник доклади. София: Сиби, 2011, с. 347 – 367.
  93. **Стайнов, П.** Административните актове в правната система на Народна република България. София: БАН, 1952.
  94. **Стайнов, П.** Административно право обща част. София: Печатница „Кехлибаров“, 1945.
  95. **Стайнов, П.** Административно правосъдие, том 1 – 2. София: Печатница „Стопанско развитие“, 1936–37.
  96. **Стайнов, П., Ангелов, А.** Административно право на Народна република България. Обща част. София: Наука и изкуство, 1957.
  97. **Стайнов, П., Ангелов, А.** Ръководство по административно правосъдие, София: Печатница „Стопанско развитие“, 1943.
  98. **Стайнов, П., Ангелов, А., Спасов, Б.** Наименования и употреба на актовете на държавно управление в Народна република България. София: Наука и изкуство, 1957.
  99. **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право, София: Св. Климент Охридски, 1994.
  100. **Стойчев, С.** Конституционно право, София: Сиела, 2002.
  101. **Стойнов, И.** Финансово право, София: Сиела, 2018.
  102. **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ, Обща част, дял II, София: Наука и изкуство, 1973.
  103. **Тодоров, И.** Издаване на индивидуални административни актове. София: Сиела, 1995.
  104. **Тодоров, И.** Понятието за индивидуален административен акт по АПК. Прилагане на европейското право и съвременни тенденции при издаване на актовете. София: Сиела, 2007.
  105. **Токушев, Д.** История на новобългарската държава и право 1878–1944, София: Сиби, 2008.
  106. **Христова, Н.** Съдебна защита срещу процесуалните бездействия и неоснователните бездействия (анализ на съдебната практика). // Норма, 2014, № 8, с. 40 – 55.
  107. **Христова, С., Желев, И.** Европейските фондове и финансиране на висшето образование в България. // Стратегии на образователната и научната политика, 2020, № 3, с. 223 – 236.

108. **Христофоров, В. Г.** Държавните учреждения – правна същност и административно-правен режим. София: Наука и изкуство, 1966.
109. **Хруанов, Д.** Оспорване на административни актове. София: Сиби, 2002.
110. **Хрусанов, Д. и др.** Нови моменти в административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007.
111. **Цанев, Д. и др.** История на Софийския университет „Климент Охридски“. София: Св. Климент Охридски, 1988.
112. **Andreeva, A., Dimitrova, D.** Educational systems and the need to review traditions in order to respond to labour market demands. // Materials of international scientific-practical conference Baku „Internationalization of higher education in Azerbaijan and ways of increasing its competitiveness“. Baku: Baku Biznes University Press, 2019, pp. 54 – 58.
113. **Blagoycheva, H.** The Social Responsibility of Business Regarding Education. // Izvestia Journal of the Union of Scientists –Varna, 2020, Vol. 9, №2, pp. 60 – 67.

## II. Интернет адреси

<http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238> (01.08.2020)

<http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129> (01.08.2020)

<https://nbu.bg/bg/za-nbu/normativni-aktove> (01.08.2020)

<https://ue-varna.bg/bg/article.aspx?id=19079> (01.08.2020)

[https://ue-varna.bg/Uploads/AdminUploads/Regulations/Resheniq\\_AS\\_2015-2016.pdf](https://ue-varna.bg/Uploads/AdminUploads/Regulations/Resheniq_AS_2015-2016.pdf) (01.08.2020)

<https://vuzf.bg/normativni-dokumenti> (01.08.2020)

[https://www.bfu.bg/uploads/pages/pravilnik\\_deynostta-\\_sayt\\_2018.pdf](https://www.bfu.bg/uploads/pages/pravilnik_deynostta-_sayt_2018.pdf) (01.08.2020)

<https://www.neaa.government.bg/> (01.08.2020)

<https://www.neaa.government.bg/akreditirani-institucii/nauchni-organizacii> (01.08.2020)

<https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129> (01.08.2020)

<https://www.ue-varna.bg/bg/article.aspx?id=19079> (01.08.2020)

<https://www.vfu.bg/%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%81%D1%83%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%>

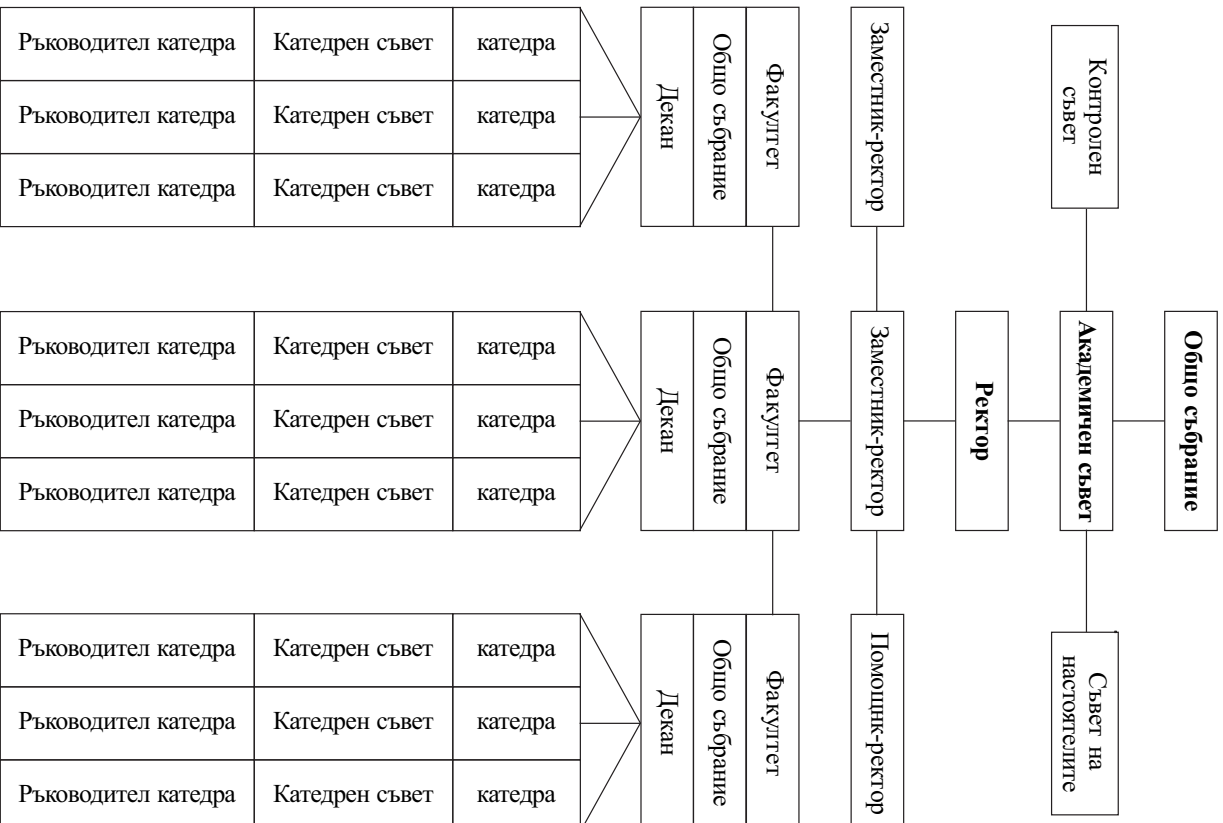
D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D0%B0%D0%BA%D1%  
82%D0%BE%D0%B2%D0%B5.html (01.08.2020)  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/bg/displayFtu.  
html?ftuId=FTU\\_5.13.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/bg/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.13.4.html) (01.08.2020)



## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

# ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## Органи на висшето училище и неговите звена



## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### Функции на основните органи за управление на висшето училище

Функции	Общо събрание	Академичен съвет	Ректор
Конститутивни	чл. 29, ал. 1, т. 1, 3, 4 и 5 ЗВО	чл. 30, ал. 1, т. 7, 9 и 16 ЗВО	чл. 32, ал. 1, т. 6, 7 и 9 ЗВО и чл. 35а, ал. 5 ЗВО
Контролни	чл. 29, ал. 1, т. 6 ЗВО	XXX	XXX
Приемане на вътрешна нормативна уредба	чл. 29, ал. 1, т. 2 ЗВО	чл. 30, ал. 1, т. 14 ЗВО	Правилник за дейността на висшето училище
Ръководни	XXX	чл. 30 ал. 1, т. 1, 2, 3, 6, 8 и 11 ЗВО	чл. 32, ал. 1, т. 2, 4, 5, 8 и 10 ЗВО
Организация на учебната и научната дейност	XXX	чл. 30, ал. 1, т. 3а, 4, 5, 10, 12, 13, 15; чл. 15а ЗВО; чл. 50, ал. 1 от ЗВО	XXX
Ръководство на стопанската дейност	XXX	чл. 30, ал. 1, т. 10 и 17 ЗВО	XXX
Представителни	XXX	XXX	чл. 32, ал. 1, т. 1 ЗВО
Управление на персонала	XXX	XXX	чл. 32, ал. 1, т. 3 от ЗВО

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

### Актове на основните органи за управление на висшето училище

	<b>Общо събрание</b>	<b>Академичен съвет</b>	<b>Ректор</b>
Вътрешнослужебни актове	<p>1. Актове, приемани въз основа на конститутивните функции</p> <p>2. Актове, приемани въз основа на контролните функции</p> <p>3. Актове, приемани въз основа на функциите за създаване на вътрешна нормативна уредба</p>	<p>1. Стратегия за развитие на висшето училище</p> <p>2. Решения относно: създаване, преобразуване, закриване на катедри и обслужващи звена; определяне на специалностите, формите, степените, по които се провежда обучение; и утвърждаване или променяне на квалификационните характеристики и учебните планове</p> <p>3. Решение на академичния съвет за обявяване на конкурс за заемане на академична длъжност като вътрешнослужебен акт</p> <p>4. Актове, приемани въз основа на конститутивните функции</p> <p>5. Актове, приемани въз основа на функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба</p>	<p>1. Заповеди за формиране на работни групи и комисии</p> <p>2. Актове, издавани въз основа на конститутивните функции</p> <p>3. Актове, издавани въз основа на функциите по приемане на вътрешна нормативна уредба</p>

Индивидуални административни актове	XXX	XXX	<p>1. Актове, издавани в хода на процедурите по провеждане на обществени поръчки</p> <p>2. Актове, издавани в хода на процедурите по провеждане на търгове</p> <p>3. Решения за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация</p> <p>4. Заповеди относно приемането, отписването или преместването на студенти, докторанти и специализанти</p> <p>5. Заповед за отстраняване на обучаемо лице от висшето училище за определен срок</p> <p>6. Решения за признаване на висше образование, придобито в чужбина, с цел продължаване на образованието във висшето училище</p>
Общи административни актове	XXX	1. Бюджет на висшето училище	
Нормативни административни актове	XXX	XXX	XXX

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4

### Проучени и анализирани нормативни актове във връзка с направения исторически сравнителноправен анализ на правомощията и актовете на органите за управление на висшите училища

1. Закон за административното правосъдие. // ДВ, № 74, 1912.
2. Закон за административното производство. // ДВ, № 53, 1970.
3. Закон за административното производство. // ДВ, № 90, 1979.
4. Закон за академична автономия на висшите учебни заведения. // ДВ, № 10, 1990.
5. Закон за Висше техническо училище. // ДВ, № 126, 1941
6. Закон за висшето образование. // ДВ, № 12, 1958.
7. Закон за висшето образование. // ДВ, № 153, 1947.
8. Закон за висшето образование. // ДВ, № 224, 1948.
9. Закон за висшето училище в София. // ДВ, № 13, 1895.
10. Закон за Висшето училище за телесно възпитание. // ДВ, № 2, 1942
11. Закон за държавните служители. // ДВ, № 243, 1922.
12. Закон за Държавното висше училище за финансови и административни науки – София. // ДВ, № 126, 1940.
13. Закон за изменение и допълнение на Закона за народното просвещение. // ДВ, № 87, 1921.
14. Закон за народното просвещение. // ДВ, № 49, 1909.
15. Закон за научните степени и научните звания. // ДВ, № 36, 1972
16. Закон за отваряне на висше училище в София. // ДВ, № 2, 1889.
17. Закон за университета. // ДВ, № 19, 1904.
18. Закон за университета. // ДВ, № 39, 1907.
19. Закон за устройството на народните съдилища. // ДВ, № 70, 1948.
20. Закон за устройството на съдилищата. // ДВ, № 92, 1952.
21. Закон за чиновниците. // ДВ, № 123, 1882.
22. Наредба закон за административното правосъдие. // ДВ, № 182, 1934.
23. Наредба – закон за висшето търговско училище в гр. Свищов „Д. А. Ценов“. // ДВ, № 200, 1936.
24. Правилник за прилагане на Закона за висшето образование. // ДВ, № 75, 1973.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5

### Проучена и обсъдена в монографичното изследване съдебна практика

1. Определение № 10224 от 27.07.2010 г. по адм. д. № 1986/2010 г., VII отд. на ВАС.
2. Определение № 10225 от 07.07.2011 г. по адм. д. № 8724/2011 г., VIII отд. на ВАС.
3. Определение № 10454 от 07.09.2009 г. по адм. д. № 7599/2008 г., 5 чл. с-в на ВАС.
4. Определение № 11558 от 03.11.2015 г. по адм. д. № 11018/2015 г., II отд. на ВАС.
5. Определение № 11747 от 17.09.2013 г. по адм. д. № 12056/2013 г., I отд. на ВАС.
6. Определение № 12358 от 19.11.2015 г. по адм. д. № 12439/2015 г., IV отд. на ВАС.
7. Определение № 12604 от 01.10.2013 г. по адм. д. № 11391/2013 г., II отд. на ВАС.
8. Определение № 127 от 06.01.2016 г. по адм. д. № 12886/2015 г., 5 чл. с-в на ВАС.
9. Определение № 16077 от 29.12.2010 г. по адм. д. № 14481/2010 г., VI отд. на ВАС.
10. Определение № 240 от 10.01.2011 г. по адм. д. № 14235/2010 г., I отд. на ВАС.
11. Определение № 3036 от 12.03.2018 г. по адм. д. № 1404/2018 г., VII отд. на ВАС.
12. Определение № 314 от 21.08.2015 г. по адм.д. № 469/2015 г. на Административния съд – Велико Търново.
13. Определение № 3341 от 19.06.2015 г. по адм. д. № 6055/2015 г. на Административния съд – София-град.
14. Определение № 3607 от 14.03.2011 г. по адм. д. № 2951/2011 г. 5-чл. с-в на ВАС.
15. Определение № 4332 от 13.05.2004 г. по адм. д. № 2856/2004 г., V отд. на ВАС.
16. Определение № 4454 от 22.04.2015 г. по адм.д. № 3195/2015 г., II отд. на ВАС.
17. Определение № 4514 от 27.03.2019 г. по адм. д. № 2878/2019 г., VII отд. на ВАС.
18. Определение № 4897 От 07.04.2011 г. по адм. д. № 3503/2011 г., III отд. на ВАС.
19. Определение № 503 от 29.01.2015 г. по адм. д. № 12173/2014 г.
20. Определение № 5089 от 24.09.2015 г. по адм. д. № 7028/2015 г.

21. Определение № 5707 от 16.05.2008 г. по адм. д. № 2550/2008 г., VII отд. на ВАС.
22. Определение № 6214 от 03.05.2012 г. по адм. д. № 1114/2012 г., I отд. на ВАС.
23. Определение № 6229 от 26.05.2016 г. по адм. д. № 4158/2016 г., VII отд. на ВАС.
24. Определение № 6657 от 06.06.2016 г. по адм. д. № 11415/2015 г., II отд. на ВАС.
25. Определение № 7939 от 30.06.2008 г. по адм. д. № 7902/2008 г., VII отд. на ВАС.
26. Определение № 8164 от 04.07.2016 г. по адм. д. № 7102/2016 г., 5 чл. с-в на ВАС.
27. Определение № 820 от 21.01.2010 г. по адм. д. № 15565/2009 г., I отд. на ВАС.
28. Определение № 84 от 05.01.2010 г. по адм. д. № 15052/2009 г., 5 чл. с-в на ВАС.
29. Определение № 8501 от 15.06.2011 г. по адм. д. № 7456/2011 г., III отд. на ВАС.
30. Определение № 9088 от 20.06.2013 г. по адм. д. № 6586/2013 г., VII отд. на ВАС.
31. Определение № 9575 от 17.09.2015 г. по адм. д. № 9982/2015 г., VII отд. на ВАС.
32. Определение №11066 от 23.10.2008 г. по адм. д. № 7897/2008 г., VII отд. на ВАС.
33. Определение на Административния съд – Варна, 30.04.2013г. по адм.дело № 4201/12 г.
34. Определение на Административния съд – Пловдив, III отд., VII състав от 28.05.2008 г. по адм. д. № 1070/2008 г.
35. Определение № 3666 от 31.03.2016 г. по адм. д. № 3100/2016 г., VII отд. на ВАС.
36. Решение № 1066 от 22.01.2020 г. по адм. д. № 1368/2019 г., VII отд. на ВАС.
37. Решение № 1066 От 22.01.2020 г. по адм. д. № 1368/2019 г., VII отд. на ВАС.
38. Решение № 1071/21.04.2012 г. по адм. д. № 3589/2011 г. на Административния съд – Варна.
39. Решение № 11884 от 17.12.2003 г. по адм. д. № 8644/2003 г., IV отд. на ВАС.
40. Решение № 12 от 08.02.2017 г. по адм. д. № 542/2016 г. на Административния съд – Велико Търново.
41. Решение № 12965 от 12.10.2011 г. по адм. д. № 11125/2010 г., IV отд.



- на ВАС.
42. Решение № 13243 от 21.12.2007 г. по адм. д. № 7728/2007 г., IV отд. на ВАС.
  43. Решение № 13296 от 09.11.2009 г. по адм. д. №9 370/2009 г., VII отд. на ВАС.
  44. Решение № 1365 от 7.02.2006 г. по адм. д. № 4983/2005 г., V отд. на ВАС.
  45. Решение № 1553 от 11.07.2016 г. по адм. д. № 1142/2016 г. на Административния съд – Варна.
  46. Решение № 15866 от 21.11.2019 г. на ВАС по адм. д. № 5575/2018 г., V отд. на ВАС.
  47. Решение № 16053 от 15.12.2012 г. по адм. д. № 8193/2012 г., VII отд. на ВАС.
  48. Решение № 170 от 31.10.2013 г. по гр. д. № 412/2013 г. на РС – Свищов.
  49. Решение № 20 от 11.04.2013 г. по адм. д. № 209/2012 г. на Административния съд – Габрово.
  50. Решение № 2583 от 09.03.2016 г. по адм. д. № 14500/2015 г., VII отд. на ВАС.
  51. Решение № 2980 от 04.03.2014 г. по адм. д. № 12806/2013 г., VII отд. на ВАС.
  52. Решение № 3115 от 20.03.2015 г. по адм. д. № 9386/2014 г., VII отд. на ВАС.
  53. Решение № 3320 от 04.03.2020 г. по адм. д. № 2160/2019 г., III отд. на ВАС.
  54. Решение № 3977 от 13.04.2006 г. по адм. д. № 5844/2004 г., V отд. на ВАС.
  55. Решение № 426 от 07.07.2015 г. по гр. д. № 122/2014 г., г.к., IV г.о. на ВКС.
  56. Решение № 447 от 02.03.2016 г. по а. н. д. № 3828/2015 г. на Административния съд – Варна.
  57. Решение № 47 от 04.01.2016 г. по адм. д. № 6924/2015 г., VII отд. на ВАС.
  58. Решение № 471 от 13.01.2020 г. на ВАС по адм. д. № 14719/2018 г., V отд.
  59. Решение № 4722 от 01.04.2019 г. по адм. д. № 11934/2018 г., VII отд. на ВАС.
  60. Решение № 5118 от 08.05.2015 г. по адм. д. № 1434/2015 г., VII отд. на ВАС.
  61. Решение № 5325 от 21.07.2016 г. по адм. д. № 12410/2013 г. на Административния съд – София-град.
  62. Решение № 5836 от 18.09.2013 г. по адм. д. № 4491/2009 г. на

- Административния съд – София-град.
63. Решение № 6228 от 26.05.2016 г. по адм. д. № 8523/2015 г., VII отд. на ВАС.
  64. Решение № 6515 от 11.05.2011 г. по адм. д. № 10482/2010 г., VII отд. на ВАС.
  65. Решение № 7196 от 16.06.2015 г. по адм. д. № 13191/2014 г., VII отд. на ВАС.
  66. Решение № 8013 от 14.06.2018 г. по адм. д. № 10766/2017 г., VII отд. на ВАС.
  67. Решение № 8349 от 06.07.2016 г. по адм. д. № 5946/2016 г., 5 чл. с-в на ВАС.
  68. Решение № 8620 от 11.07.2016 г. по адм. д. № 2626/2016 г., 5 чл. с-в на ВАС.
  69. Решение № 9063 от 03.07.2018 г. по адм. д. № 9332/2017 г., IV отд. на ВАС.
  70. Решение № 9593 от 19.07.2017 г. по адм. д. № 8312/2016 г., VII отд. на ВАС.
  71. Решение № 980 от 29.03.2017 г. по гр. д. № 12724/2016 г. на РС – Пловдив.
  72. Решение № от 25.02.2013 г. по адм. д. № 590/2012 г. на Административния съд – Велико Търново.
  73. Решение № от 26.06.2013 г. по адм. д. № 65/2013 г. на Административния съд АС– Габрово.
  74. Решение на КС № 17 от 3 октомври 1995 г. по к. д. № 13 от 1995 г. // ДВ, № 93, 1995.
  75. Решение на КС № 21 от 26 октомври 1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г. // ДВ, № 99, 1995.
  76. Решение на КС №10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6 от 2011 г. // ДВ, № 93, 2011.
  77. Решение на КС №11 от 5.10.2010г. по к. д. № 13 от 2010г. // ДВ, № 81, 2010.
  78. Решение на КС №5 от 17.04.2007 г. по к. д. № 11 от 2006 г. // ДВ, № 35, 2007.
  79. Тълкувателно решение № 2 от 16.04.2013 г. по тълк. д. № 4/2011 г. на ОСК на ВАС.

**Библиотека „Проф. Цани Калянджиев“  
Книга седемдесет и втора**

---

**гл. ас. д-р Дарина Димитрова**  
**АКТОВЕ НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ**  
**НА ВИСШИТЕ УЧИЛИЩА**

Рецензенти: *доц. д-р Андрияна Андреева,*  
*доц. д-р Божидар Чапаров*

Редактор *Светлана Тодорова*

Дадена за печат IV.2021 г. Излязла от печат V.2021 г.  
Печатни коли 10,7 Издателски коли 9,7  
Формат 60x90/16 Тираж 50

Предпечатна подготовка *Венета Вълева*  
Издателство „Наука и икономика“  
Икономически университет – Варна  
ул. „Евлоги Георгиев“ 24  
Печатна база на ИУ – Варна

ISBN 978-954-21-1074-3