

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Administrative aspects of the legal regulation of the rector as a body of governance of the higher school

Dimitrova, Darina

2018

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/90987/>

MPRA Paper No. 90987, posted 05 Jan 2019 09:49 UTC

Научни трудове на Съюза на учените в България–Пловдив, серия Б. Естествени и хуманитарни науки, т. XVIII, ISSN 1311-9192 (Print), ISSN 2534-9376 (On-line), 2018. Scientific researches of the Union of Scientists in Bulgaria-Plovdiv, series B. Natural Sciences and the Humanities, Vol. XVIII, ISSN 1311-9192 (Print), ISSN 2534-9376 (On-line), 2018.

**АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ АСПЕКТИ
НА ПРАВНАТА УРЕДБА НА РЕКТОРА КАТО ОРГАН ЗА
УПРАВЛЕНИЕ НА ВИШЕТО УЧИЛИЩЕ**

**Дарина Димитрова
Икономически университет – Варна**

**ADMINISTRATIVE ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION
OF THE RECTOR AS A BODY OF GOVERNANCE
OF THE HIGHER SCHOOL**

**Darina Dimitrova
University of Economics – Varna**

Abstract: In the present work is made an overview of the historical traditions of the rector's institution and examination of the legal regime of the Rector according to the actual legal regulation. The author analyses the legal position of the Rector as one of the main bodies of governance of the Higher school as well as his powers and acts from the point of view of the administrative law.

Key words: higher schools, rector, administrative act.

След демократичните промени през 1989 г. академичната автономия се утвърди като важен принцип за устройството и управлението на висшите училища, част от която е академичното самоуправление. То се изразява в различни дейности (чл. 21 от Закона за висшето образование – ЗВО, обн. ДВ бр. 112/1995г.), основно място сред тях заемат административните свободи, сред които на първо място - изборност и мандатност на органите за управление на висшето училище. Авторът бе провокиран от тема с такава насоченост, поради липсата на цялостни монографични научни разработки, посветени на органите за управление на висшите училища. От една страна, проблематиката относно управлението на висшето образование произтича от принципа на академична автономия, от друга страна е пряко свързана с развитието на академичния състав и промените в законодателството, след приемането на Закона за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ - обн. ДВ бр. 38/2010 г.) (Андреева & Игнатова, 2013).

Основна **цел** на настоящата работа е да се анализира правното положение на Ректора, неговите правомощия и актове от гледна точка на административното право (Андреева & Йолова, 2016). **Предмет** на изследване са управленските правомощия на Ректора, като един от основните органи за управление на висшето училище и тези от

неговите заповеди, които имат характер на индивидуални административни актове. За постигането на поставената цел авторът си поставя следните **задачи**: 1) Да се извърши ретроспективно изследване на правната уредба на Ректора, като се направи обзор на историческите традиции на ректорската институция; 2) Да се изследва правният режим на Ректора, като орган за управление на висшето училище, съгласно съвременната правна уредба; 3) Да се анализират управленските правомощия на Ректора и тези от неговите заповеди, които имат характер на индивидуални административни актове, както и да се изясни редът за тяхното оспорване.

1. Исторически традиции и съвременна правна уредба на ректорската институция.

Българското висше образование има дълбоки исторически традиции (Димитрова, 2016). Първото българско висше училище е открито през 1888 г., но първият нормативен акт, в който се среща понятието „Ректор“ е Законът за отваряне на висше училище в София (обн. ДВ бр. 2/1889 г.). Следващите – Закон за висшето училище в София (обн. ДВ бр. 13/1895 г.) и Закон за Университета (обн. ДВ бр. 19/1904 г.), предвиждат управлението на университета вече да се осъществява от Ректор, Академически съвет, декани и факултетни съвети. Законодателството, касаещо висшите училища, в периода след Освобождението е разпръснато в множество нормативни актове, които са променяни много динамично. Ректорът се избира с тайно гласуване от преподавателите (по закона от 1889 г.) или от редовните професори, влизащи в Академическия съвет (по закона от 1895 г.) или от редовните професори от всички факултети (по закона от 1904 г.), но във всички случаи изборът на Ректор се утвърждава от Министерството (Министърът) на просвещението. Съгласно тези закони мандатът на Ректора е една година, а правомощията му са ограничени - той председателства Съвета на преподавателите (1889 г.) или е председател на Академическия съвет (1904 г.).

При т. нар. „университетска криза“ (Цанев, et al., 1988, p. 58) (Бояджиева, 1997, p. 63) с указ на Княза (обн. ДВ бр. 4/1907 г.) е закрит университетът и са уволнени всички преподаватели. Новият Закон за университета от февруари 1907 г. (обн. ДВ бр. 39/1907 г.) ограничава още правата на Ректора и Академическия съвет по отношение управлението на университета. Съгласно Закона от 1907 г., Ректорът се назначава от Държавния глава, а Министърът на просвещението ръководи и контролира цялата процедура от обявата за свободно място до назначаването на университетския преподавател. В резултат на борбата на академичната общност и в следствие на силен обществен натиск са приети нови закони¹, които дават известни права на Ректора и Академическия съвет, но във всички законодателни актове в периода след Освобождението под една или друга форма, се запазва административният надзор над висшите училища от страна на Министъра на просвещението. Разглеждайки българското законодателство в този период, се вижда, че управлението на висшето образование по това време е силно централизирано. Академичната общност не може самостоятелно да избира Ректора, другите ръководни органи или преподавателския състав, без утвърждаване от Министерството на просвещението. Въпреки това този период е важен, защото за първи път се подлагат на обществен дебат въпроси, които след десетилетия, ще бъдат в основата на академичните традиции, които имаме днес. Извършеният ретроспективен анализ на първите нормативни актове, уреждащи конституирането на Ректора поставя началото в българската традиция. Редът за избор на Ректор е обвързан с висши държавни органи (държавен глава и министър на просвещението), което от една страна показва значимостта, която тогавашният български законодател отрежда на висшето образование и неговото управление, а от друга страна това

¹ Закон за народното просвещение (обн. ДВ бр. 49/1909 г.), Закон за изменение и допълнение на Закона за народното просвещение (обн. ДВ бр. 87/1921 г.), Закон за изменение и допълнение на Закона за народното просвещение (обн. ДВ бр. 79/ 1924 г.).

е обвързано и със заложените към този момент принципи. Липсата на академична автономия и академично самоуправление са една от причините за този централизиран подход при конституирането на Ректора.

Първият цялостен Закон за висшето образование е от 1947 г. (обн. ДВ бр. 153/1947 г.). Формално висшите училища се управляват от Академически съвет и Ректор, но Комисията за висшето образование и Министърът на народното просвещение имат право на пълен контрол над висшите учебни заведения по всички направления – научно-изследователска и учебна дейност, кадрово израстване и дисциплинарна отговорност на преподавателите. Цялостната уредба, която е въведена през 1947 г. се оказва краткотрайна и една година по-късно законодателят запазва формата на цялостен закон, който обхваща материята, но приема нов акт, отменящ изцяло предходния. Съгласно втория Закон за висшето образование от 1948 г. (обн. ДВ бр. 224/1948 г.), 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 в сферата на висшето образование. Председателят на комитета има пълна административна власт при управлението на висшите училища. Той утвърждава изборите за Ректор и решението на Общото събрание за освобождаване на Ректора. Третият Закон за висшето образование от 1958 г. (обн. ДВ бр. 12/1958 г.) също урежда познатите от предходните нормативни актове органи за управление като Ректор, Академически съвет, декани и факултетски съвети. Устройството и управлението на висшите учебни заведения отново е уредено на принципа за силен централизиран надзор и контрол от страна на Министерството на просветата и Висшата атестационна комисия. Съгласно Закона за висшето образование от 1958 г. Ректорите се утвърждават от Министъра на просветата, а изборът на преподавателски кадри се утвърждава от Висшата атестационна комисия.

След демократичните промени през 1989 г. е приет Законът за академична автономия на висшите учебни заведения (ЗААВУЗ - обн. ДВ бр. 10/1990 г.). За първи път на Общото събрание е дадено право да избира с тайно гласуване Ректора без утвърждаване от централните органи на държавно управление, както е в предходните периоди. ЗААВУЗ се прилага само пет години - отменен е с приемането на действащия Закон за висшето образование (ЗВО – обн. ДВ бр. 112/1995 г.). Но той е важен като първи нормативен акт, който поставя началото на нови демократични традиции в управлението на висшите училища. В резултат на направеното ретроспективно изследване на правната уредба на ректорската институция, се налага изводът, че до 1990 г. **Ректорът** е само номинален орган за управление. Той **се превръща в реален орган за управление на висшето училище едва след приемането на ЗААВУЗ, а след това и ЗВО, когато академичната автономия е законодателно уредена.**²

По действащото законодателство органи за управление на висшето училище са Общото събрание, Академичният съвет и Ректорът, избрани за 4-годишен мандат (чл. 24, ал. 1 и 2 ЗВО). Ректорът се избира с тайно гласуване от върховния орган за управление - Общото събрание (чл. 29, ал. 1, т. 4 ЗВО). Органите за управление на висшето училище издават актове, които съгласно чл. 38 ЗВО могат да се обжалват пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК – обн. ДВ бр. бр. 30/2006 г.). Възможността за съдебно-административен контрол на актовете на Ректора е основание, той да се приема от съдебната практика като административен орган по смисъла на АПК, притежаващ административна правосубектност (нормативно призната способност да има административни правомощия, да бъде носител на административно процесуални права и

² Съгласно чл. 19, ал. 3 ЗВО, академичната автономия има три форми - академични свободи, академично самоуправление и неприкосновеност на висшето училище. Академичното самоуправление (чл. 21 ЗВО) се изразява на първо място в изборност и мандатност на всички органи за управление.

да бъде адресат на административнопроцесуални задължения) (така: определение № 11099 от 23.09.2014 г. по адм. д. № 10738/2014 г., 5 чл. с-в ВАС; определение № 10423 от 25.07.2014 г. по адм. д. № 8240/2014 г., 5 чл. с-в ВАС; определение № 4280 от 26.03.2012 г. по адм. д. № 3965/2012 г., IV отд. ВАС).

Действително по смисъла на § 1, т. 1 от д. р. на АПК "административен орган" е всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон и за целите на съдебно-административното обжалване на актовете на Ректора, той може да се счита за такъв. Като орган за управление на висшето училище, Ректорът има правомощие да издава актове, част от които имат характер на административни и които подлежат на обжалване по реда на АПК (чл. 38 ЗВО), но това само по себе си не е достатъчно той да бъде определен безусловно като административен орган. Защото извън приложното поле на АПК, Ректорът е орган за управление на висшето училище, който има не само административни функции. За това прецизността изисква да се подчертае, че **Ректорът не е орган на изпълнителната власт, но изпълнява функциите на административен орган, с оглед изрично предоставената му компетентност със ЗВО, във връзка с § 1, т. 1 от д. р. на АПК.**

2. Управленски правомощия и административни актове на Ректора.

Редът за избиране на Ректор, като орган на висшето училище с управленски и представителни функции, произтича от принципа на академичната автономия и нейната проявна форма – академичното самоуправление (Димитрова, 2016) (Димитрова, 2017), а възложената му дейност по ръководство и представителство на университета представлява съвкупност от законово определени правомощия. Правомощията на Ректора са уредени в разпоредбите на чл. 32, ал. 1 ЗВО³. На този орган за управление на висшето училище законодателят възлага оперативната, представителната, административната дейност и тази по сключването и прекратяването на трудовите договори с членовете от състава на висшето училище.

Управленските правомощия на Ректора имат комплексна функция. От една страна, той е законен представител на висшето училище, като юридическо лице. От друга страна, е орган за управление на висшето училище и в това свое качество е носител на административни правомощия, в изпълнение на които може да издава индивидуални административни актове. Тези различни функции на правомощията на Ректора не се изключват взаимно, а са взаимнообвързани. Фактът, че Ректорът представлява висшето училище, като юридическо лице, не променя качеството му на орган за управление,

³ Съгласно чл. 32, ал. 1 ЗВО, Ректорът: 1. представлява висшето училище; 2. по право е член на Академичния съвет и негов председател; 3. сключва и прекратява трудови договори, а с избрания декан и директор на филиал или колеж сключва съответно допълнително споразумение по чл. 119 и 107 от Кодекса на труда; 4. решава окончателно всички въпроси, свързани с приемането, отписването и преместването на студенти, докторанти и специализанти; 5. подготвя и предлага за приемане от Академичния съвет годишния отчет на висшето училище, годишния доклад с финансовите и натуралните показатели на висшето училище, както и резултатите от функционирането на вътрешната система за оценяване и поддържане качеството на обучението; отчетите и годишният доклад с финансовите и натуралните показатели на висшето училище се публикуват, включително и на интернет страницата на висшето училище в тримесечен срок от приемането им; 6. предлага на Академичния съвет кандидатите на хабилитирани преподаватели за избор на един или повече заместник-ректори; 7. назначава и освобождава помощник-ректор, който може да не е член на Академичния състав на висшето училище; 8. при необходимост може да свиква органите за управление на основните звена и филиалите на висшето училище; 9. назначава за срок до три месеца на незаети изборни длъжности временно изпълняващи длъжностите; 10. изпълнява други функции, произтичащи от законите и от решенията на академичния съвет или Общото събрание.

напротив - това е едно от неговите правомощия (арг. чл. 32, ал. 1, т. 1 ЗВО) (така: решение № 970 от 24.01.2014 г. по адм. д. № 7566/2013 г., VII отд. ВАС).

Въз основа на своите правомощия Ректорът издава актове, наречени заповеди. Характерен административен акт за едноличните органи е заповедта. В тесен смисъл, терминът „заповед“ се използва за означаване на индивидуалните административни актове. Трябва да се подчертае, че не всички заповеди на Ректора са от категорията на индивидуалните административни актове. **В настоящото изложение, с оглед неговия предмет и задачите, които авторът си поставя, са анализирани само заповедите на Ректора, които са индивидуални административни актове.** Заповедите на Ректора, които имат друга правна природа (напр. вътрешнослужебните актове) ще бъдат обект на отделно научно изследване.

Определението за индивидуален административен акт е дадено в чл. 21 АПК. При него е налице конкретизиране и индивидуализиране на адресатите, до които се отнася и точно посочване на правата, съответно задълженията им. Индивидуализацията и конкретизацията на този акт се проявява в два аспекта – от една страна, спрямо правните последици, от друга страна, спрямо неговите адресати (Дерменджиев, et al., 2010, pp. 155-159). Наред с тези специфични белези на индивидуалния административен акт, той трябва да притежава белезите, характерни за общото понятие административен акт. Тези общи белези са публичноправен характер, краен, завършващ административното производство акт, външна насоченост на правните последици (Петров, 2017, р. 77). Към тях трябва да се добави още едностранност на правните последици за адресатите и принудителна изпълняемост на акта при необходимост (Лазаров, 2001, р. 70 и сл.).

От определението и общите признаци на административните актове е видно, че производството по издаването им представлява юридическа дейност от административно естество. По общо правило административните актове се издават (премат) от органите на държавно управление (органите на изпълнителната власт). Особеното при заповедите на Ректора е, че той не е държавен орган на изпълнителната власт. Но възможността за издаване на индивидуални административни актове от органи, които не са в системата на държавното управление, е изрично уредена. В правната литература (Костов & Хрусанов, 2011, р. 109) се подчертава, че определението по чл. 21, ал. 1 АПК включва и всички други субекти, които са носители на административни правомощия, овластени за това изрично със закон. Специалните закони, които дават административни правомощия на един поначало неадминистративен орган, както е Ректорът, да издава индивидуални административни актове са ЗВО, ЗРАСРБ и др. нормативни актове.

Тук могат да бъдат посочени няколко конкретни примера за индивидуални административни актове на Ректора, а именно заповеди за: а) отпускане (съответно отказът за отпускане) на стипендия, по реда на Постановление № 90 от 26 май 2000 г. за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации (обн. ДВ бр.44/2000 г.); б) настаняване (съответно отказът за настаняване) в студентско общежитие по реда на Наредба за ползване на студентските общежития и столове (НПСОС - обн. ДВ бр. 86/2008 г.); в) налагане на наказания по реда на чл. 36 НПСОС, за системно или грубо нарушаване на вътрешния ред, за пренаемане на жилищното помещение от общежитието, за неизплащане на дължимия наем или депозит повече от един месец, както и за невъзстановяване на причинените щети; г) отстраняване на студент, докторант или специализант от висшето училище за определен срок на основание чл. 74, ал. 2 ЗВО; д) зачисляване/отчисляване (съответно отказ за зачисляване/отчисляване) на докторант по реда на ЗРАСРБ и Правилника за прилагането му (ППЗРАСРБ - обн. ДВ бр. 75/2010 г.).

Индивидуалните административни актове могат да бъдат оспорвани по два начина – първо, по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган (чл. 81, ал. 1 АПК) и второ, по съдебен ред. **По отношение заповедите на Ректора, които имат характер на индивидуални административни актове, по реда на АПК е**

допустимо съдебното оспорване по отношение на тяхната законосъобразност (чл. 145 АПК). Тяхното оспорване е подсъдно на административния съд, в района, на който се намира висшето училище (арг. чл. 132 и 133 АПК).

В заключение, административноправните аспекти в правната уредба на Ректора като орган за управление на висшето училище са в следните насоки. **Първо,** Ректорът се превръща в реален орган за управление на висшето училище едва след законодателното уреждане на академичната автономия. Неговите управленски правомощия произтичат от принципа на академичната автономия. **Второ,** Ректорът не е държавен орган на изпълнителната власт, но изпълнява функциите на административен орган, с оглед изрично предоставената му компетентност със ЗВО, във връзка с § 1, т. 1 от д. р. на АПК. В качеството си на такъв орган, той притежава административна правосубектност. **Трето,** заповедите на Ректора, имащи характер на индивидуални административни актове, могат да бъдат оспорвани по административен и съдебен ред.

Систематизирането на посочените административноправни аспекти в законовата уредба и дейността на Ректора има важно практическо значение в случай, че адресатите на съответните актове търсят защита срещу евентуално незаконосъобразни негови заповеди. Настоящата работа е част от бъдещо монографично изследване, където наред с анализа на изследваните проблеми, ще бъдат направени и конкретни предложения de lege ferenda.

Цитирана литература:

- Андреева, А. & Игнатова, И., 2013. Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) - действие и проблематика. *Известия на Съюза на учените - Варна. Серия "Хуманитарни науки" (1)*, pp. 43-46.
- Андреева, А. & Йолова, Г., 2016. *Основи на публичното право*. Варна: "Наука и икономика", ИУ-Варна.
- Бояджиева, П., 1997. Университетската автономия и обществена модернизация или обществения смисъл на борбата на Софийския университет за автономия. *Социологически проблеми (3)*.
- Дерменджиев, И., Костов, Д. & Хрусанов, Д., 2010. *Административно право на Република България. Обща част*. София: Сиби.
- Димитрова, Д., 2016. Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия. *Известия на Съюза на учените - Варна. Серия "Хуманитарни науки" (1)*, pp. 63-69.
- Димитрова, Д., 2016. Правен режим на висшите училища от Освобождението до днес. *Известия на ИУ-Варна (2)*, pp. 226-238.
- Димитрова, Д., 2017. Форми и граници на академичната автономия. *VIII Международна научна конференция "Икономиката в променящия се свят - национални, регионални и глобални измерения" (ИПС-2017)*, Том 1, pp. 407-417.
- Костов, Д. & Хрусанов, Д., 2011. *Административен процес на Република България*. София: Сиби.
- Лазаров, К., 2001. *Административен процес*. София: Фения.
- Петров, В., 2017. *Общият административен акт*. София: Сиела.
- Цанев, Д. и др., 1988. *История на Софийския университет "Климент Охридски"*. София: н.а.

За контакти: Гл. ас. д-р Дарина Димитрова,

Икономически университет - Варна, darina@ue-varna.bg