



Munich Personal RePEc Archive

**Powers of the academic council –
traditions in the bulgarian higher
education**

Dimitrova, Darina

2019

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/92972/>
MPRA Paper No. 92972, posted 08 Apr 2019 18:44 UTC

Научни трудове на Съюза на учените в България – Пловдив. Серия А. Обществени науки, изкуство и култура. Том V, ISSN 1311-9400 (Print); ISSN 2534-9368 (Online), 2019, Scientific works of the Union of Scientists in Bulgaria – Plovdiv. Series A. Public sciences, art and culture. Vol. V, ISSN 1311-9400 (Print); ISSN 2534-9368 (Online), 2019

ПРАВОМОЩИЯ НА АКАДЕМИЧНИЯ СЪВЕТ - ТРАДИЦИИ В БЪЛГАРСКОТО ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Дарина Димитрова

Икономически университет – Варна

POWERS OF THE ACADEMIC COUNCIL – TRADITIONS IN THE BULGARIAN HIGHER EDUCATION

Chief Assist. Prof. Darina Dimitrova, PhD

University of Economics – Varna

Abstract: The article examines in comparative-legal aspect the powers of the Academic Council, as one of the main bodies for management of the Higher Schools. Based on the analysis of the former legislation concerning the powers of the Academic Council, in the article are examined the historical traditions in the legal regulation of this management body of the Higher School. The author makes conclusions and summaries with importance for the contemporary legislative solutions in the regulation of this body.

Key words: Higher Schools, Academic Council, historical traditions.

Въведение

Възникването и развитието на правоотношенията в областта на висшето образование в България е процес с над вековна история. У нас сравнително късно започва създаването на университети и приемането на нормативни актове, уреждащи висшите училища и органите им за управление, въпреки това българското висше образование има дълбоки исторически традиции (Dimitrova, 2016) (Димитрова, Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес, 2016).

Съвременното българско висше образование е ориентирано към съблюдаване на европейските изисквания, предвид членството на страната ни в Европейския съюз (ЕС) и принадлежността към общото европейско образователно пространство. Това налага актуалност на нормативната рамка, но същевременно и съблюдаване на вековните образователни традиции. Предвид това изследването на отделни аспекти от нормативната уредба на висшето образование в ретроспективен план е изключително полезно с цел извличане на добри практики и законодателни решения с приложимост към съвременния тип обществени отношения.

В настоящата статия в ретроспекция се изследва и анализира правната уредба на Академичния съвет като основен орган за управление на висшите училища в следните исторически периоди: 1) от Освобождението до 1944 г.; 2) от 1944 до 1989 г. и 3) след демократичните промени от 1989 до 1995 г., когато е приет действащият Закон за висшето образование (ЗВО)¹. 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 този орган за управление на висшите училища и неговите правомощия.

Цел на научното изследване е да се разгледат в сравнителноправен аспект правомощията на Академичния съвет, като основен орган за управление на висшето училище. Научната цел се постига чрез изпълнението на следните основни **задачи**: 1) да се направи периодизация на историческите етапи в развитието на законодателната уредба на Академичния съвет; 2) да се направи анализ на правомощията на Академичния съвет в ретроспективен аспект; 3) да се анализира предходното законодателство, касаещо правомощията на Академичния съвет, с оглед изследване на историческите традиции в правната уредба на този орган за управление на висшето училище; 4) на база на извършения исторически нормативен анализ да се направят изводи и обобщения.

В литературата от областта на историята на Българската държава и право липсват задълбочени проучвания на законодателството, касаещо висшето образование, което и обуславя актуалността на настоящата работа. Статията е продължение на научните интереси на автора в областта на управлението на висшето образование (Андреева, Йолова, & Димитрова, 2017) (Димитрова, 2017) (Димитрова, Административноправни аспекти на правната уредба на ректора като орган за управление на висшето училище, 2018) и е част от бъдещо монографично изследване.

1. Правна уредба на правомощията на Академичния съвет от Освобождението до 1944 г.

Възникването и развитието на националната ни правна система се свързва с възстановяването на Българската държава след 1878 г., когато настъпват революционни промени в областта на всички обществени отношения, в т.ч. и в сферата на образованието. 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, уреждащи висшите училища и техните органи за управление (Димитрова, Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес, 2016, стр. 227).

Първият нормативен акт, който използва понятието „Академически съвет“ за университетски орган за управление е Законът за висшето училище в София². Тази терминология се запазва и в следващите законодателни актове, уреждащи висшето образование от Освобождението до 1944 г., като в този период в България са открити 8 висши училища (Димитрова, Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес, 2016, стр. 227). Още през този период като висш колегиален орган за управление на университетите се обособява Академическият съвет. Анализът на законодателството до 1944 г.³ показва, че се дават най-големи по обем и съдържание

¹ Обн. ДВ бр.112 от 27 Декември 1995г.

² Обн. ДВ бр. 13/1895г.

³ Така: Закон за университета (ДВ бр. 19/1904г.); Закон за университета (ДВ бр. 39/1907г.); Закон за народното просвещение (ДВ бр.49/1909г.);Наредба-закон за висшето търговско училище в гр. Свищов „Д. А. Ценов“ (ДВ бр. 200/1936г); Закон за Държавното висше училище за финансови и административни науки – София (ДВ бр. 126/1940г.); Закон за

правомощия на Академическия съвет. Тези правомощия могат да се обособят в две основни групи – ръководни функции и функции по управление на персонала.

Ръководните функции на Академическия съвет включват: осъществява пряко управление на висшето училище; обсъжда и решава общи въпроси, относно развитието на висшето училище, изработва правилници, учебни планове и програми; подготвя университетския бюджет. Функциите по управление на персонала касаят: избира ректора; препоръчва/одобрява/избира професорите и постоянните/редовните доценти и останалия университетски персонал; упражнява дисциплинарна власт спрямо студентите и преподавателите.

Въпреки относително големите си правомощия, Академическия 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. Правомощията Академическия съвет по отношение 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, Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия, 2016). Степента на прилагане на принципа за академична автономия е предпоставка за предоставяне на по-широк или по-тесен кръг от правомощия на университетските органи за управление.

Създаденото през този период новобългарско право е от съществено значение за по-нататъшното развитие на основните правни отрасли и правни институти. Формирането и развитието на правната система е дълъг процес, който обхваща десетилетия. В първите години след Освобождението българският законодател е бил изправен пред предизвикателството да уреди новите обществени отношения, вкл. и в областта на образованието, взимайки за образец достиженията на правните системи на развитите европейски държави от края на XIX век.

2. Правна уредба на правомощията на Академическия съвет от 1944 г. до 1989 г.

След 1944 г. настъпват значими на социално-политическите промени, но приемането на изцяло нови закони става постепенно. Едва след приемането на Конституцията от 1947 г.⁴, която урежда новото „обществено-стопанско устройство“, започва и активен законодателен процес по приемане на нови законодателни актове, които да доразвият конституционните норми.

За периода 1944-1989 г. е характерно, че вече се приемат специални закони за висшето образование и са приети общо 3 такива - през 1947, 1948 и 1958 г. Със Закона за висшето образование (ЗВО) от 1947 г.⁵ за първи път се уреждат самостоятелно висшите училища и висшето образование, отделно от другите степени на образование. Той обаче е много обемист и от там неефективен, затова през 1948 г. е приет нов ЗВО⁶.

Съгласно чл. 6 на ЗВО от 1948 г., основен орган за управление на висшите учебни заведения, наред с ректора, е Академическият съвет. Правомощията му са уредени лаконично и без детайли. Академическият съвет разглежда всички въпроси, свързани с учебната и научно-изследователска работа във висшето учебно заведение, също така решава

висше техническо училище (ДВ бр. 126/1941г.); Закон за Висшето училище за телесно възпитание (ДВ бр. 2/1942г.).

⁴ Конституция на Народна република България - Обн. ДВ. бр.284 от 6 Декември 1947г.

⁵ Обн. ДВ бр. 153/1947 г. – отм.

⁶ Обн. ДВ бр. 224/1948 г. - отм.

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 съветвателни функции. Той дава „мнение“, докато решенията по тези въпроси влизат в сила едва след утвърждаването им от Комитета за наука, изкуство и култура.⁷

През този период държавата установява всеобхватен контрол над целия обществен живот, в т.ч. 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.

Правомощията на Академическия съвет по ЗВО от 1958 г.⁸ са почти идентични с тези от предходния ЗВО от 1948 г. 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, 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.

В сравнение със съвременната правна уредба, правомощията на органите за управление на висшите училища съгласно двата ЗВО от 1948 и от 1958 г., са значително ограничени. Докато правната доктрина, от разглеждания период, приема висшите учебни заведения като държавни учреждения - специализирани административно-организационни единици (Христофоров, 1966, стр. 10 и сл.). Академическият съвет се определя като администрация на държавното учреждение, в смисъл на държавен орган (Христофоров, 1966, стр. 38 и сл.). Академическият съвет се разглежда като орган, изпълняващ „решаващи“ организационни и ръководни функции, а решенията му като „същински административни актове“ (Христофоров, 1966, стр. 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) (Христофоров, 1966, стр. 82). На практика това означава, че Академическият съвет няма самостоятелни и решаващи правомощия.

Въпреки ведомствената зависимост на висшите училища от органите на изпълнителната власт и ограничените правомощия на академичното им ръководство, законодателството в периода 1944-1989 г. отбелязва положително развитие. За първи път се приемат самостоятелни специални закони в областта на висшето образование.

3. Правна уредба на правомощията на Академическия съвет от 1989 г. до 1995 г.

Този сравнително кратък период заслужава самостоятелно изследване на правната уредба на органите за управление на висшите училища, защото след демократичните

⁷ Чл. 11 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.

⁸ ДВ бр. 12/1958 г. – отм.

промени от 1989 г. започва интензивна промяна на законодателството във всички сфери, вкл. и в областта на висшето образование. С приемането на Закона за академична автономия на висшите учебни заведения (ЗААВУЗ)⁹ 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 на чл. 5-10 ЗВО от 1958 г., касаещи устройство и управление на висшите учебни заведения, са отменени. По отношение на органите за управление на висшите училища вече се прилагат нормите на ЗААВУЗ.

В два текста - чл. 6, ал. 3 и чл. 7, ЗААВУЗ лаконично урежда някои от правомощията на органите за управление на висшето училище. По-детайлно правомощията на всички органи са уредени в Правилника за прилагане на закона за висшето образование (ППЗВО)¹⁰. Съгласно последните му изменения и допълнения, преди да бъде отменен, Академичният съвет има правомощие да взема решения по основни въпроси на учебната, възпитателната, научноизследователската (художествено-творческата) работа на висшето учебно заведение (чл. 11 ППЗВО). Към учебно-възпитателната дейност се включват правомощия да: 1) обсъжда периодически състоянието, насоките и перспективите за подготовка на специалисти с висше образование, подготовката и квалификацията на научните кадри, учебната и научноизследователската работа; 2) обсъжда учебните планове. В научноизследователската дейност влизат правомощията да: 1) обсъжда плана за научноизследователската работа на висшето учебно заведение; 2) приема перспективните и годишните планове за подготовката и квалификацията на научно-преподавателските кадри; 3) 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; 4) приема защиты за получаване на научни степени и произвежда избори за научни звания, ако има право за това. Наред с упражняването на тези функции, Академичният съвет има организационно-институционални правомощия да обсъжда предложенията за изменения в структурата на висшето учебно заведение и факултетите и конститутивни правомощия да избира ректора и заместник-ректорите.

Голяма част от правомощията на Академичния съвет от този период кореспондират с правомощията на този орган за управление на висшето училище съгласно актуалната правна уредба. На основа на предоставената академична автономия висшите учебни заведения вече самостоятелно определят организационната си структура, обявяват конкурси и избират научно-преподавателски кадри, извършват редица други административни и стопански дейности, без утвърждаване от централните органи на държавно управление, както е в предходните периоди. ЗААВУЗ се прилага само пет години¹¹, но той е важен като първи нормативен акт, който използва термина „академична автономия“.

В обобщение за този период трябва да се подчертае, че след 1989 г. започва интензивно изменение на законодателството и приемане на нови нормативни актове в областта на висшето образование, които поставят началото на нови демократични традиции. Утвърждава се принципът за академична автономия в управлението на висшите училища и се разширява кръгът на правомощията на Академичния съвет.

В заключение, направена е периодизация в развитието на законодателната уредба на правомощията на Академичния съвет от Освобождението до 1995 г., когато е приет действащия ЗВО. Правомощията на този основен орган за управление на висшето училище са анализирани през три различни исторически периода. Отделните етапи в развитието на законодателството, касаещо висшите училища, макар и обособени в периоди със

⁹ Обн. ДВ. бр.10 от 2 Февруари 1990г. – отм.

¹⁰ Обн. ДВ. бр.75 от 21 Септември 1973г., отм. ДВ, бр. 77 от 10 септември 1993 г.

¹¹ Отменен с приемането на действащия Закон за висшето образование (ЗВО) - ДВ бр. 112/1995 г.

самостоятелни белези, са взаимосвързани и представят традициите и достиженията на националното ни право в областта на висшето образование.

На база на извършения исторически нормативен анализ се правят изводи и обобщения, важни за съвременния период в развитието на висшето образование. Академичният съвет има функция на основен университетски орган за ръководство на учебната и научната дейност на висшето училище във всички етапи от развитието на новобългарското право в областта на висшето образование, както и според действащия ЗВО (чл. 30, ал. 1).

Висшето образование в България има над 130-годишна история. То е преминало през различни исторически и социално-политически периоди и е претърпяло редица промени до днес. България е страна-членка на ЕС и се говори за европейско образование без граници, затова е налице потребност от изследване на висшите училища и техните органи за управление. Т.к. основна роля за качеството на образователната и научноизследователската дейност на висшите училища имат именно техните органи за управление, чрез упражняването на предоставените им правомощия.

Литература:

- Dimitrova, D. (2016). Legal Regime of the Bulgarian High Schools from the Liberation until Present Days. *Izvestiya* (2), 217-229.
- Андреева, А., Йолова, Г., & Димитрова, Д. (2017). Правен режим на ректора като орган за управление на висшето училище. *Известия* (4), стр. 275-290.
- Димитрова, Д. (2016). Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия. *Известия на Съюза на учените - Варна. Серия Хуманитарни науки* (1), 63-69.
- Димитрова, Д. (2016). Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. *Известия* (2), стр. 226-238.
- Димитрова, Д. (2017). Правомощия и актове на общото събрание на висшето училище в условията на академична автономия (Административноправни аспекти). *Известия на Съюза на учените - Варна. Серия Хуманитарни науки* (1), стр. 25 - 30.
- Димитрова, Д. (2018). Административноправни аспекти на правната уредба на ректора като орган за управление на висшето училище. *Научни трудове на Съюза на учените в България - Пловдив. Серия Б. Естествени и хуманитарни науки (том 18)*, стр. 310-315.
- Христофоров, В. Г. (1966). *Държавните учреждения – правна същност и административно-правен режим*. София: Наука и изкуство.

За контакти: гл. ас. д-р Дарина Димитрова, Икономически университет – Варна, darina@ue-varna.bg