

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Legal aspects of the economic activity of the public higher schools

Dimitrova, Darina

2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/93104/>
MPRA Paper No. 93104, posted 08 Apr 2019 18:45 UTC

ПРАВНИ АСПЕКТИ НА СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ НА ДЪРЖАВНИТЕ ВИСШИ УЧИЛИЩА

*Гл. ас. д-р Дарина Димитрова
Икономически университет – Варна*

LEGAL ASPECTS OF THE ECONOMIC ACTIVITY OF THE PUBLIC HIGHER SCHOOLS

*Chief ass. Darina Dimitrova PhD
University of economics – Varna*

Резюме

Наред с основната учебна и научноизследователска дейност, висшите училища могат да развиват и стопанска дейност, пряко свързана с основната. В доклада се разглеждат правните аспекти на стопанската дейност на висшите училища, като е направен анализ на Закона за висшето образование след измененията и допълненията от 01.03.2016г. Акцентът в доклада е върху стопанската дейност на държавните висши училища в качеството им на бюджетни организации.

Ключови думи: държавни висши училища; стопанска дейност.

Abstract

Along with the basic educational and scientific research activity the higher schools may develop economic activity, directly related to the basic activity. The report handles the legal aspects of the economic activity of the higher schools analyzing the Higher education act after the amendments and supplements dated 01.03.2016. The accent is put on the economic activity of the public higher schools in their capacity of budget organizations.

Key words: state higher schools; economic activity.

Въведение

В доклада е направен анализ на дейностите, от които постъпват собствени приходи в бюджетите на висшите училища, като е изследвано кои собствени приходи не са и кои са от стопанска дейност.

Основната цел на доклада е да се систематизират правните аспекти на стопанската дейност на висшите училища, да се посо-

чат съществуващите проблеми в тази насока и да се направят предложения за тяхното решаване и преодоляване. Тази цел се постига чрез изпълнението на следните задачи: 1) извършване на актуален правен анализ на действащата национална нормативна уредба, касаеща стопанската дейност на държавните висши училища; 2) сравнителноправен ретроспективен анализ с предходни законодателни решения; 3) класификация на видовете приходи на държавните висши училища.

Законът за висшето образование (ЗВО – обн. ДВ бр. 112/95 г.) урежда равнопоставено държавните и частните висши училища, но акцентът в доклада е върху стопанската дейност на държавните висши училища в качеството им на бюджетни организации, за които има специфична правна уредба. В икономическата литература са разглеждани обемът и структурата на финансиране на висшите училища. Изследвани са тенденциите в управлението на висшето образование, свързани с „оттеглянето на държавата от прекия мениджмънт на висшите училища“, „делегиране на повече правомощия от страна на държавата към техните ръководства“ и „разширяване на тяхната автономия“.¹ В юридическата литература липсва цялостен правен анализ на стопанската дейност на висшите училища. Това провокира автора към тема с такава насоченост. **Проблематиката е актуална** поради факта, че съществуват различни модели на финансиране на висшето образование. Стопанската дейност е нов начин за самофинансиране на висшите училища, в контекста на разширяване на академичната автономия, с оглед на международния и европейски опит и перспективите за развитие на моделите за финансиране на висшето образование в България.

Изложение

Предметът на дейност на висшите училища е определен в чл. 6, ал. 1 ЗВО², съгласно който основната им дейност е учебната и науч-

¹ Вуцова, Албена и Иванов, Петър. Управлението на висшите училища в България в контекста на кохезионната политика на Европейския съюз, сп. „Стратегии на образователната и научна политика“, бр. 2/2015 г., с. 138-154.

² Чл. 6, ал. 1 ЗВО: Висшето училище е юридическо лице с предмет на дейност: 1. подготовка на специалисти, способни да развиват и прилагат научни знания в

ноизследователската, т. е. основната дейност, осъществявана от тях, е нестопанска. Наред с нея, съгласно чл. 6, ал. 2 ЗВО, висшето училище може да развива научно-производствена, художествено-творческа, спортна и здравна дейност в съответствие със спецификата си, **както и стопанска дейност, свързана с основната дейност на висшето училище по ал. 1 и реализацията на създаваните от него научноизследователски резултати и други обекти на интелектуална собственост.** Идеята за привличане на допълнителни финансови средства за висшите училища не е нова предвид факта, че през последните години държавата среща затруднения в осигуряването на бюджетни субсидии за висшето образование. Финансирането на висшите училища е разглеждано като един от основните икономически въпроси за развитието на висшето образование.³ И преди изменението на ЗВО от март 2016 г., Висшите училища имаха право да извършват редица дейности, от които реализираха приходи, напр. такси за кандидатстване и обучение, такси за извършване на административни услуги, отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество, приходи от научноизследователска и експертно-консултантска дейност, приходи от продажба на учебна литература, отпечатана от университетските издателства. Също така държавните висши училища могат да бъдат възложители на обществени поръчки⁴ и имат право да сключват договори по реда на Закона за обществените поръчки (ЗОП).⁵

Не всички дейности, обаче от които се реализират собствени приходи и постъпват в бюджета на висшето училище по реда на чл.

различните области на човешката дейност; 2. повишаване квалификацията на специалисти; 3. развитие на науката, културата и иновационната дейност.

³ Димитров, Георги. Настоящи тенденции и предизвикателства пред икономиката и управлението на висшите училища, Университетско издателство на ИУ-Варна, 2003 г., с. 22 и сл.

⁴ Димитрова, Диана. Новите законодателни промени в Закона за обществените поръчки (ЗОП) и проблематиката на висшите училища като възложители, сп. „Известия на Съюза на учените - Варна“, серия Хуманитарни науки, бр. 1/2013 г., с. 53-55.

⁵ Действащият ЗОП е обн. ДВ бр. 13/2016 г., но и по отменените – ЗОП (ДВ бр. 56/1999 г.) и ЗОП (ДВ бр. 28/2004 г.) висшите училища имаха право да бъдат възложители на обществени поръчки.

90, ал. 3, т. 4 ЗВО, са стопански. Кои собствени приходи на държавните висши училища не са и кои са от стопанска дейност, е изследвано в литературата във връзка с годишното данъчно облагане на бюджетните предприятия⁶ по Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО – обн. ДВ бр. 105/2006 г.). **Не са от стопанска дейност приходите**, получени от сделки, чието извършване е задължително по силата на нормативен акт или когато цените не се определят на пазарен принцип, а са определени с нормативен акт, или когато в нормативен акт е заложено ограничение на цената до размера на извършените разходи.⁷ Съгласно чл. 9, ал. 3, т. 7 и чл. 95, ал. 2 ЗВО, таксите за кандидатстване и обучение в държавните висши училища се определят от Министерския съвет (МС) с решение, т. е. нормативен акт.⁸ А размерите на административните услуги за лица, които не са студенти, не може да надвишават необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата (чл. 90, ал. 3, „г“ ЗВО). Следователно получаването на приходи от такси за кандидатстване/обучение и административни услуги не е част от стопанската дейност на висшето училище.

Приходи на бюджетните предприятия (конкретно държавните висши училища), **част от стопанската им дейност**, са приходи от отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество (чл. 248 ЗКПО)⁹. Към стопанската дейност на висшите училища може да до-

⁶ Съгласно § 1 от допълнителните разпоредби на Закона за счетоводството (обн. ДВ бр. 95/2015 г.) държавните висши училища са "бюджетни предприятия".

⁷ Петков, Георги. Годишно данъчно облагане по ЗКПО на бюджетните предприятия за 2008 г., сп. „Данъчна практика“, бр. 1/2009 г., с. 9-11.

⁸ Решение на МС № 240 от 27 април 2017 г. за утвърждаване на таксите за кандидатстване и за обучение в държавните висши училища за учебната 2017/2018 г.; необнародвано, достъпно на:

<http://www.mon.bg/?go=page&pageId=7&subpageId=58>

⁹ Във връзка с отдаването под наем са и редица други стопански дейности: а) присъдени обезщетения или вземания по съдебни дела, когато са във връзка с осъществявана стопанска дейност, напр. обезщетение по договор за наем; б) застрахователни обезщетения за застрахователни събития по отношение на имущество, с което се осъществява стопанска дейност; в) лихви по текущи банкови сметки, когато вложените в банки суми са от стопанска дейност; г) възстановяване от наематели на разходи за консумативи (електричество, вода и др.),

бавим научноизследователската и експертно-консултантска дейност и продажбата на учебна литература, отпечатана от университетските издателства, тъй като това са приходи от сделки по занятие (арг. чл. 248 ЗКПО, вр. чл. 1 ТЗ). Наред с тези „традиционни“ стопански дейности, след изменението на ЗВО от март 2016 г., висшите училища получиха право на: 1) извършване на стопанска дейност, свързана с основната дейност на висшето училище и реализацията на създаваните от него научноизследователски резултати и обекти на интелектуална собственост; 2) сдружаване с други лица, както и на създаване на търговски дружества за целите на стопанската реализация на резултати от научни изследвания и обекти на интелектуална собственост със собствени средства при условия и по ред, определени с акт на МС (чл. 21, ал. 1, т. 14 и т. 15 ЗВО).

На този етап не е налице значима практика за такава стопанска дейност. От една страна, причината за това може да се търси във факта, че законодателната уредба е сравнително нова. От друга страна, като проблем се посочва, че все още липсват правила за стопанската дейност на университетите, която беше разрешена с промените в ЗВО през март миналата година. Висшите училища дори и да имат готови проекти в тази посока, не могат да ги реализират без съответна подзаконова уредба от Министерство на образованието и науката (МОН).¹⁰ Като слабост на законодателството може да се посочи именно липсата на подробна подзаконова нормативна уредба, касаеща стопанската дейност на висшите училища. ЗВО като законов нормативен акт, урежда основните обществени отношения в областта на висшето образование и основният предмет на дейност на висшите училища. За уреждане на други отношения, извън основния им предмет, каквато е стопанската дейност, трябва да се приеме подзаконов нормативен акт. Въпреки това трябва да се направи анализ и да се систематизират правните аспекти на стопанската дейност на университетите, с оглед да се изведат характеристиките ѝ, предвид спецификите на висшите училища като правни

когато според счетоводното законодателство следва да бъдат отразени като приход.

¹⁰ <http://www.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=2429>

субекти. Това ще бъде от практическа полза в бъдеще при изготвяне на позаконова уредба и вътрешни правила на висшите училища относно стопанската им дейност.

Основните правни аспекти на стопанската дейност на държавните висши училища са в следните насоки:

1. За държавните висши училища законодателството използва термини като „бюджетни организации“¹¹, „държавни учреждения“¹², „бюджетни предприятия“¹³. В правната литература те се обозначават като „юридически лица на публичното право“¹⁴. Като такива **държавните висши училища се подчиняват на публичноправен режим** и за тях се прилагат нормите на публичното право¹⁵ (административно, финансово). Гражданското право ги разглежда, правейки класификация на видовете юридически лица (на частното и на публичното право) само доколкото юридическите лица на публичното право като носители на права и задължения имат частно-правен режим,¹⁶ т. е. от гледна точка на тяхната правоспособност.¹⁷

2. 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. Висшите училища не могат да извършват всякаква стопанска дейност, а само такава, която е пряко свързана с основния им предмет на дейност. Това е специфична стопанска дейност за реализацията на създаваните научноизследователски резултати и други обекти на интелектуална собственост, в т. ч. право на сдружаване с други лица, както и на създаване на търговски

¹¹ Термин, използван от Закона за публичните финанси – обн. ДВ бр. 15/2013 г.

¹² Термин, използван от Гражданския процесуален кодекс – обн. ДВ бр. 59/2007 г.

¹³ Термин, използван от Закона за счетоводството – обн. ДВ бр. 95/2015 г. и Закона за корпоративното подоходно облагане – обн. ДВ бр. 105/2006 г.

¹⁴ Василев, Любен. Гражданско право - обща част, Ромина, 2000 г., с. 159; Балабанова, Христина. Публични организации, Феня, 2013 г., с. 44; Илиева, Рая. Курс по гражданско право – обща част, Сиела, 2015 г., с.201.

¹⁵ Андреева, Андрияна; Йолова, Галина. Основи на публичното право, „Наука и икономика“, ИУ-Варна, 2016 г.

¹⁶ Илиева, Рая. Цит. съч., с. 202.;

¹⁷ Василев, Любен. Цит. съч., с. 167.

дружества за целите на стопанската реализация на резултати от научни изследвания и обекти на интелектуална собственост.

3. Изхождайки от разбирането, че **висшите училища са особени юридически лица**, осъществяващи нестопанска дейност, законодателят е предвидил **специален ред за данъчно им облагане**. Съгласно чл. 251, ал. 1 ЗКПО, преотстъпва се 50 на сто от данъка върху приходите на държавните висши училища за стопанската им дейност, която е пряко свързана със или е помощна за осъществяване на основната им дейност. В разпоредбите, уреждащи преотстъпването на корпоративен данък, е заложена волята на законодателя да разграничи основната дейност на висшите училища, която не е стопанска и не подлежи на облагане, от извършваната от тях стопанска дейност, която е пряко свързана или е помощна за осъществяване на основната им дейност, и за която именно е предвиден режим на преотстъпване на данък.¹⁸ С действащия ЗКПО е предвидено преотстъпване на данък само за държавните висши училища. По чл. 61 от стария ЗКПО (обн. ДВ бр. 115/1997 г., отм. ДВ бр. 105/2006 г.) беше предвидено преотстъпване на данък и за частните висши училища.

4. Правото на извършване на **стопанска дейност, свързана с основната дейност на висшето училище, е част от академичната автономия**.^{19 20} Съгласно чл. 19, ал. 3 ЗВО, академичната автономия включва три форми - академични свободи, академично самоуправление и неприкосновеност на висшето училище. Академичното самоуправление се изразява в различни дейности (чл. 21 ЗВО), в т. ч.

¹⁸ Писмо изх. № УК – 6 от 16.05.2007 г. на МФ относно: данъчният статут и данъчното третиране по реда на ЗКПО (отм.) и ЗКПО (в сила от 01.01.2007 г.) на висшите училища - държавни и частни, получили акредитация и създадени при условия и по ред, определени в Закона за висшето образование; достъпно на: <https://web6.ciela.net>

¹⁹ Димитрова, Дарина. Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия, сп. Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“, бр. 1/2016 г., с. 63-69.

²⁰ Димитрова, Дарина. Форми и граници на академичната автономия. VIII международна научна конференция Икономиката в променящия се свят - национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017), Варна: Наука и икономика, 1, 2017, с. 407-417

и правото да се извършват стопанските дейности по реда на чл. 21, ал. 1, т. 14 и т. 15 ЗВО. Академичната автономия е важен фактор за осъществяване на конституционното право на образование (чл. 53 от Конституцията) и само чрез нея висшите училища могат пълноценно да изпълняват своята специфична обществена роля – да предоставят образователни услуги и да развият научна дейност, което се явява и техен основен предмет на дейност.

5. Развиването на **стопанска дейност може да се разглежда и като способ за самофинансиране на държавните висши училища**, защото в продължение на десетилетия единствен източник за издръжка беше държавната субсидия. Съгласно Националната стратегия за развитие на научните изследвания 2020 (обн. ДВ бр. 62/2011 г.), науката в България трябва да се превърне във фактор за развитието на икономика, защото научните изследвания са двигател на съвременната икономика в модерните общества. Така от една страна, съгласно Стратегията и Закона за насърчаване на научните изследвания (обн. ДВ бр. 92/2003 г.) е предвидено държавно финансиране за научните изследвания. От друга страна, стопанската дейност на висшите училища за реализация на резултатите от научни изследвания и обекти на интелектуална собственост, освен че ще бъде начин за самофинансиране, ще създаде условия за взаимодействие между научната дейност и икономиката. Това на практика може да се осъществява чрез: а) създаване на научноизследователски институти към висшите училища; б) сключване на лицензионни договори за предоставяне на права върху обекти на интелектуална собственост, както и други сделки (продажба, замяна, договори за възлагане на научни изследвания, договори за съвместни научни изследвания с предприятия и др.); в) въвеждане на използването на резултатите от научни изследвания в собствено производство; г) създаване на търговски дружества за целите на стопанската реализация на резултати от научни изследвания и обекти на интелектуална собственост; д) договорно предоставяне на услуги във връзка със създадените научни продукти на потребители от социалната и стопанска практика.

б. Освен като източник на допълнително финансиране, **сто-**

панската дейност на висшите училища за реализация на резултатите от научни изследвания и обекти на интелектуална собственост, ще доведе до **по-широко сътрудничество с бизнеса**. В резултат на стопанската дейност висшите училища ще създадат контакти между академичните среди и практиката, което ще доведе до придобиване на нов опит и за двете страни. По този начин ще се видят потребностите на практиката, което ще провокира науката да развие нови изследователски направления. Също така това сътрудничество ще даде актуална информация от какви специалисти се нуждае бизнесът, за да разкрият висшите училища нови специалности, по които да се обучават студентите и да актуализират учебните планове на съществуващите специалности.

Заклучение

В заключение могат да се направят следните конкретни изводи. Новата нормативна уредба на стопанската дейност на висшите училища е позитивна с оглед увеличаване на възможностите им за приходи. По този начин се постигат, от една страна нови механизми за стопанска дейност, а от друга страна, законодателят разширява автономията на висшите училища. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 15 ЗВО стопанската реализация на резултати от научни изследвания и обекти на интелектуална собственост се извършва при условия и по ред, определени с акт на МС. На този етап липсва подзаконова уредба относно стопанската дейност на висшите училища, било с акт на МС или на МОН. Това е една от важните причини за липсата на значима практика за стопанска дейност по реда на чл. 21, ал. 1, т. 14 и т. 15 ЗВО. Настоящият доклад е част от монографично изследване, което в цялост ще обхване проблематиката на висшите училища. На този етап, освен анализ на поставените въпроси, може да се даде конкретно предложение **de lege ferenda** - да се приеме подзаконов нормативен акт, уреждащ стопанската дейност на висшите училища. Те не са търговци и за тях е неприложим общият режим на търговското и данъчно законодателство, а специфични правни субекти, изискващи специфична правна уредба относно стопанската им дейност. Времето ще покаже какви проблеми биха възникнали при

осъществяването на тази дейност. От една страна, това могат да бъдат правни спорове за авторски права върху обектите на интелектуална собственост между автора и висшето училище, за което той работи. От друга страна, могат да възникнат правни спорове между висшите училища и потребителите на резултати от научни изследвания и обекти на интелектуална собственост, по повод договорни отношения във връзка със създадените научни продукти. Именно тук е ролята на правото да регулира тези сравнително нови за нашите реалности обществени отношения. Направеният анализ и систематизиране на правните аспекти на стопанската дейност на университетите ще бъде от практическа полза в близко бъдеще при изготвяне на позаконова уредба и вътрешни правила на висшите училища относно стопанската им дейност за реализация на резултатите от научни изследвания и обекти на интелектуална собственост.

Използвана литература

1. Андреева, Андрияна; Йолова, Галина. Основи на публичното право, „Наука и икономика“, ИУ-Варна, 2016 г.;
2. Балабанова, Христина. Публични организации, Феня, 2013 г.;
3. Василев, Любен. Гражданско право - обща част, Ромина, 2000 г.;
4. Вуцова, Албена; Иванов, Петър. Управлението на висшите училища в България в контекста на кохезионната политика на Европейския съюз, сп. „Стратегии на образователната и научна политика“, бр. 2/2015 г., с. 138-154;
5. Димитров, Георги. Настоящи тенденции и предизвикателства пред икономиката и управлението на висшите училища, Университетско издателство на ИУ-Варна, 2003 г.;
6. Димитрова, Дарина. Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия, сп. Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“, бр. 1/2016 г.; с. 63-69;
7. Димитрова, Дарина. Форми и граници на академичната автономия. VIII международна научна конференция Икономиката в

променяция се свят - национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017), Варна: Наука и икономика, 1, 2017, с. 407-417;

8. Димитрова, Диана. Новите законодателни промени в Закона за обществените поръчки (ЗОП) и проблематиката на висшите училища като възложители, сп. Известия на Съюза на учените - Варна. Серия „Хуманитарни науки“, бр. 1/2013 г., с. 53-55;

9. Илиева, Рая. Курс по гражданско право – обща част, Сиела, 2015 г.;

10. Петков, Георги. Годишно данъчно облагане по ЗКПО на бюджетните предприятия за 2008 г., сп. „Данъчна практика“, бр. 1/2009 г., с. 9-11;

11. <http://www.mon.bg>

12. <https://web6.ciela.net>

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