



Munich Personal RePEc Archive

Legal regime of the rector as a body of governance of the higher school

Andreeva, Andriyana and Yolova, Galina and Dimitrova, Darina

University of Economics – Varna

2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/94653/>
MPRA Paper No. 94653, posted 26 Jun 2019 09:24 UTC



Известия списание на Икономически университет 4 (2017)

ИЗВЕСТИЯ

списяние на Икономически университет – Варна

<http://journal.ue-varna.bg>

ПРАВЕН РЕЖИМ НА РЕКТОРА КАТО ОРГАН ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ВИШЕТО УЧИЛИЩЕ

Андряна АНДРЕЕВА¹, Галина ЙОЛОВА², Дарина ДИМИТРОВА³

¹ Катедра Правни науки, Икономически университет – Варна, България. E-mail: a.andreeva@ue-varna.bg

² Катедра Правни науки, Икономически университет – Варна, България. E-mail: ina_yolova@ue-varna.bg

³ Катедра Правни науки, Икономически университет – Варна, България. E-mail: darina@ue-varna.bg

JEL I 23; K 31**Резюме****Ключови думи:**

висше образование,
висши училища,
ректор, органи за
управление на
висшето училище,
правомошия и актове
на ректора.

В статията се изследва в актуален аспект спецификата в правния режим на ректора, като едноличен орган за управление на висшето училище. Анализира се комплексно нормативната уредба в различните ѝ аспекти, свързани със специфики при конституиране на органа и възникване на правомошията, респективно трудово правоотношение на избраното лице с висшето училище, компетентност, актове на ректора и ред за тяхното обжалване. Въз основа на извършения анализ се правят изводи и препоръки.

© 2017 Икономически университет – Варна

Цитиране: АНДРЕЕВА, А. ЙОЛОВА, Г. ДИМИТРОВ, Д. (2017) Правен режим на ректора като орган за управление на висшето училище. *Известия. Списание на Икономически университет – Варна*. 61 (4). с. 275 - 290.

Въведение

България се гордее с историята и традициите си в сферата на образованието. В новата българска история развитието на висшето образование у нас започва след Освобождението и приемането на първите закони в тази област (Димитрова, 2016). Съвременният период в развитието на висшето образование се свързва с демократичните промени в България след 1989 г. Този етап дава отражение не само върху политическия и икономическия живот в страната, но има отражение и в сферата на образованието. Особено актуално е изследването на

тематиката в периода след приемането на страната в Европейския съюз (ЕС) и откриването на нови измерения в сферата на висшето образование, произтичащи от пълноправното ни членство и в рамките на европейското образователно пространство. Българските висши училища участват равностойно в пазара на образователни услуги. Този процес има свои правни регулатори, но наред с тях влияние оказват и пазарните механизми, вкл. и свободната конкуренция. Водещи приоритети на провежданата европейска образователна реформа са качество и ефективност. Във връзка с това е и интересът на авторите към органите за управление на висшите училища и в частност към фигурата на ректора. Именно органите за управление са призвани в рамките на автономните висши училища в България, при спазване на европейската и национална правна рамка, да проведат реформата в сферата на висшето образование в съответствие с потребностите на новото време.

Целта на тази статия е да се изследва ректорът, като едноличен орган за управление на висшето училище. Анализира се комплексно правната уредба в различните ѝ аспекти, свързани със специфики при конституиране на органа и възникване на правомощията, респективно трудовото правоотношение на избраното лице с висшето училище, компетентността и актовете на ректора. На тази основа се правят изводи и препоръки. **Обект на изследване** е националната нормативна уредба, регламентираща висшето образование в България и конкретно правният режим на ректора, като орган за управление на висшето училище. За постигането на поставената цел авторите си поставят **следните задачи**: 1) да се изведат изискванията и спецификите при конституирането на ректора, като орган за управление на висшето училище; 2) да се изследва трудовото правоотношение и осигурителните аспекти, възникващи след избора на ректора; 3) да се направи класификация на видовете правомощия на ректора и да се изясни тяхната същност в общия процес на управление на висшето училище; 4) да се изследват видовете актове, издавани от ректора и тяхната правна природа; 5) да се изведат обобщения и препоръки с теоретична и практическа насоченост.

Методологията на научното изследване включва: 1) комплексен анализ на правната уредба на ректора, като орган за управление на висшите училища в сравнителноправен и актуален аспект и 2) проучване на нормативна уредба и доктринални изследвания – теоретичен обзор, систематизация и класификация. В статията се изследва приоритетно актуалната национална нормативна уредба, т.е. съвременният период в развитието на висшето образование, Ретроспективен анализ, както и сравнителноправни аналогии се правят в отделни части с оглед

изясняване на конкретна задача на изследването и не претендира за изчерпателност.

1. Конституиране на ректора, като орган за управление на висшето училище. Трудово правоотношение и осигурителни аспекти, възникващи след избора на ректора

В последните години в обществото се дискутират въпроси, свързани с качеството на висшето образование в България, неговата конкурентност на европейското образование и нарасналият брой висши училища у нас. Поставя се на обсъждане и промяна в специалните нормативни актове, регулиращи обществените отношения в сферата на висшето образование - Закон за висшето образование (ЗВО – обн. ДВ, бр. 112/1995 г.) и Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ – обн. ДВ, бр. 38/2010 г.) (Андреева & Игнатова, 2013). Управленската структура в ЗВО е изградена в съответствие с „академичното самоуправление”, като част на ”академичната автономия” (Димитрова, 2016). Ако съпоставим с международната практика, в чуждестранните университети се прилагат два основни модела: американски и немски. Тяхната специфика е свързана с възможността представители на държавата да присъстват директно в управлението на съответния университет, както и в режима за конституиране на органите, т.е. доколко те са изборни или назначавани. Принципно различие между двата модела е в това, как се формира върховният орган, който определя параметрите на дейността и който избира Обсъждащ/направляващ съвет и Оперативно ръководство.

У нас изборът на ректор се извършва по смесена система, обхващаща случаите, когато един орган се избира и след това се назначава. Източниците, регламентиращи процедурата по избор на ректор, са йерархично подредени и обхващат актове с различна юридическа сила. За нуждите на анализа те са изведени по тълкувателен път и аналогия, като са обвързани с избора, като основание за възникване на трудово правоотношение и са съобразени със спецификите при заемането на конкретната длъжност, като едноличен орган за управление в сферата на висшето образование. Предвид това, може да се представи следната пирамидална структура на актовете, уреждащи процедурата по избор: 1) Конституция; 2) Специален закон - ЗВО; 3) Обща уредба - Глава пета, Раздел трети от Кодекса на труда (КТ – обн. ДВ, бр. 26/1986 г.), която на основание чл.88 КТ се прилага субсидиарно, доколкото не е уредено друго в специалния ЗВО; 4) Правилник за дейността на съответното висше училище.

Изборът, като основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение е привличал доктринално много автори [Милованов, 1976, р. 135] [Средкова, 2011, pp. 86-92] [Василев, 1997, pp. 161-168], но в практиката той не е сред приоритетните и масови основания, какъвто е трудовият договор по КТ [Андреева, et al., 2017, pp. 17-18, 23-45], [Андреева, 2016]. Прилага се в случаите, когато законодателят е предвидил, че с оглед значимостта на съответна длъжност е необходимо **да се преценят професионалните качества и личното доверие към лицето, което ще я заеме** (Мръчков, 2012, р. 279). Не по-малко значима е втората цел, която се постига с избора - да се приложи принципът на демократичното начало. Това е особено значимо в избора на ръководната длъжност ректор, както предвид важните правомощия, предоставени му от закона, така и с оглед необходимото доверие, с което лицето следва да разполага от страна на академичната общност на висшето училище, за да може да отстоява интересите му съобразно общата воля на избирателите. В своето единство тези две цели, които се постигат при прилагане на процедурата за избор на ректор, са в унисон с автономията на висшите училища. Това дава гаранция за следване на съвременните демократични изисквания и насоки в развитието на българското висше образование с европейското. За да бъде адекватен и реален регулатор на обществените отношения, нормативната уредба трябва да отговаря на няколко формални изисквания. На първо място, тя следва да бъде изградена по начин, следващ йерархичната структура на нормативните актове и в съответствие с това в нея да не се съдържат текстове, при които акт с по-нисша юридическа сила да противоречи на по-висшестоящ от него (Бъчварова, et al., 2010). На второ място, да няма вътрешни противоречия между норми от конкретния нормативен акт. На национално ниво тези изисквания са спазени и липсват директни противоречия между разпоредбите, уреждащи избора на ръководните органи на висшето училище. Предвид предоставената академична автономия и съответна възможност университетите да приемат вътрешни правилници за своята дейност, нерядко се среща нарушаване на изискването за законосъобразност в правилниците на някои висши училища (Димитрова, 2017). Най-честите нарушения са свързани с предвиждане на норми с материалноправен характер, които поставят допълнителни изисквания или забрани за кандидатиране, явяващи се ограничителни или дискриминационни. Например, забрана за кандидатиране на лица, които по време на мандата навършват пенсионна възраст или въвеждане на изискване за наличие на академична длъжност „професор“ за заемане на определена ръководна длъжност. Такива допълнителни изисквания, въведени в акт от най-ниска

степен в йерархията на източниците, са недопустими. Тълкуването на академичната автономия разширително е опасно и в противоречие с духа на закона.

Изборът не винаги е свързан с възникване на трудово правоотношение (напр. избор на председател на студентски съвет). В разглежданата хипотеза, обаче, при избор на ректор се създава индивидуално трудово правоотношение, тъй като това е заложено в закона, а освен това длъжността е щатна – предвидена в щатното разписание на висшето училище и платена – заплаща се трудово възнаграждение за изпълняваните правомощия. От трудовоправна гл.т. изборът представлява сложен фактически състав. Конкретните му елементи зависят от съответното индивидуално трудово правоотношение. В хипотезата за избор на ректор приложимите норми се съдържат в общия нормативен акт – Глава пета, Раздел трети КТ и в специалният ЗВО – Глава четвърта. Приоритет в приложението имат специалните норми, а общите се ползват при липса на изрична специална регламентация и с оглед допълване на материята. В този смисъл може да се направят някои изводи, касещи изискванията и реда за протичане на процедурата по избор на ректор.

Като основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение, изборът установява определени професионални изисквания за лицето-кандидат, заложен в чл. 31, ал. 1 ЗВО. Разпоредбата поставя кумулативно две изисквания, на които следва да отговаря лицето, кандидат за ректор: да е хабилитирано лице по смисъла на чл. 48, ал. 1 ЗВО и да работи на основен трудов договор във висшето училище, според §4д, т. 1 от ДР ЗВО. „Основен трудов договор“ е трудовият договор, сключен на основание чл. 67, ал. 1, т. 1 КТ, а за академичната длъжност „асистент“ – и трудовият договор, сключен на основание чл. 67, ал. 1, т. 2 КТ. От анализа на тази законова норма могат да бъдат направени някои изводи: 1) Законодателят въвежда еднакви изисквания спрямо лицата, заемщи ръководни длъжности във висшите училища – ректор, декан и директор на филиал или колеж и 2) Липсват допълнителни изисквания, свързани с възраст, минимален стаж във висшето училище или заемана академична длъжност доцент или професор. Тази либералност в националната нормативна уредба е била предмет на инициативи за законодателни изменения през различни периоди в новата българска история, но до момента не са намерили подкрепата на законодателя.

За да бъде проведен изборът за ректор, ЗВО не поставя изисквания извън горепосочените и по аналогия се прилагат разпоредбите на общият нормативен акт – КТ, а именно длъжността при работодателя трябва да бъде свободна или да предстои да бъде освободена - чл. 83 КТ. В допълнение и подкрепа на това е

нормата на чл. 24, ал. 4 ЗВО: „Правомощията на ректора на висшето училище се прекратяват с мандата на Общото събрание, което го е избрало. Той изпълнява функциите си до избора на нов ректор, но за не повече от два месеца“. Исквания към изборното тяло, провеждащо избора на ректор не са регламентирани в специалния закон. От практиката и доктриналния опит може да се каже, че в конкретния случай изборното тяло е Общото събрание, което представлява съвкупност от физически лица, сформирани в колективен орган, съобразно искванията на чл. 27, ал. 1 ЗВО, на които нормативен акт възлага правото и задължението да извършат избор (чл. 29, ал. 1, т. 4 ЗВО). ЗВО не съдържа норми, свързани с броя на кандидатите за ректор и в този случай се прилага чл. 84, ал. 4 КТ, според който броят кандидати е неограничен, както спрямо максимума, така и с оглед минимум, т.е. възможен е избор и при един кандидат. Гласуването е тайно, като за всеки кандидат се гласува поотделно. Необходимото за избор мнозинство се определя от специалния ЗВО, който в чл. 28, ал. 3 предвижда обикновено мнозинство за реализирането на избора.

Трудовото правоотношение възниква от обявяването на кандидата за избран. Волята на изборното тяло определя лицето, което ще заеме длъжността. В конкретната хипотеза чл. 29, ал. 2 ЗВО предвижда председателят на Общото събрание да сключи с избрания ректор допълнително споразумение към основния трудов договор по чл. 119 и чл. 107 КТ. Общият нормативен акт определя и момента на създаването на трудовото правоотношение (чл. 86, ал. 3 КТ) – това е моментът, в който кандидатът бъде обявен за избран. Срокът за постъпване на работа, за разлика от трудовият договор е различен, като законодателят определя 2 седмици и при уважителни причини може да бъде удължен до 3 месеца. Когато избраният кандидат не заеме длъжността си в определен срок или когато никой от кандидатите не получи необходимото мнозинство и не бъде избран, се провежда нов избор. Изборното трудово правоотношение е винаги срочно, като срокът е определен общо в чл. 24, ал. 2 ЗВО за всички органи за управление на висшето училище – общо събрание, Академичен съвет и Ректор, които се избират с четиригодишен мандат. Мандатът на органите за управление на висшето училище не се прекъсва с провеждането на частични избори, както и при преобразуване на висшето училище. Мандатите на допълнително избраните членове се прекратяват с изтичане на мандата на органа. Правомощията на ректора на висшето училище се прекратяват с мандата на Общото събрание, което го е избрало. Той изпълнява функциите си до избора на нов ректор, но за не повече от 2 месеца. Едно лице може да бъде преизбрано за същата длъжност за нов срок, но това следва да се тълкува като възникване на ново трудово правоотношение.

Споровете във връзка с избора се разглеждат по съдебен ред само относно тяхната законосъобразност, а именно за реда и условията за провеждане на избора. Активно легитимиран за инициране на процеса е всеки кандидат, от една страна, а от друга работодателят. Ответник е изборното тяло, чиито действия се атакуват. В резултат на гореописания сложен фактически състав възниква трудовото правоотношение с ректора. В осигурителноправен аспект не се наблюдават отлики с общият режим на осигуряване. А именно следва се общият ред на възникване и създаване на осигурителноправен статут, както и осигуреност по категории и видове осигурени социални рискове, типични за лицата по чл. 4, ал. 1, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО – обн. ДВ, бр. 110/1999 г.), съответно - работници и служители, независимо от характера на работата, начина на заплащането и източника на финансиране, които са задължително осигурени за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт, трудова злополука и професионална болест и безработица (Средкова, 2012, р. 217 и сл.). Във всички случаи моментът на възникване на осигуряването е денят, в който лицата започват да упражняват трудова дейност и за който са внесени или дължими осигурителни вноски и продължава до прекратяването на осигуряването, като се прекъсва през периодите, които не се зачитат за осигурителен стаж, независимо че дейността по чл. 4 или чл. 4а, ал. 1 не е прекратена (Андреева & Йолова, 2014, р. 195).

2. Класификация на видовете правомощия

Предвид конституирането му като едноличен, ръководен и представителен орган, на ректора съответства разгънатата законова система от правомощия и компетентност по основни сфери на развитие, управление и представителството на висшето училище. Нормативно регламентирани в текста на чл. 32 ЗВО, за тях са типични две основни особености. От една страна, установяването им на ниво общ законов акт и детайлизация във вътрешнонормативен – правилника на висшето училище. От друга страна – правомощията се ситуират и в рамките на взаимоотношенията на ректора и взаимните му връзки с други органи на управление и контрол на учебното заведение. Взети в систематика, компетентността и правомощията на органа биха могли да се класифицират на следните основни нива:

Представителни функции – същите са изключително в сферата на външните за институцията отношения, на нивото, на което ректорът представлява висшето училище в обществената среда. Предвид социалния статут и ангажираност на институцията, ректорът има представителни правомощия във

взаимоотношенията на университета с други местни и държавни органи, обществени организации, частни и юридически лица, с партньори по сключени договори и меморандуми за сътрудничество, както и в Съвета на ректорите в качеството му на орган за изразяване на общите интереси на висшите училища пред държавните органи.

Конституивни функции – касаещи възможност за формиране или инициатива по създаване на основни и допълнителни органи на институцията. Ректорът има компетентност да избира и назначава други органи на висшето училище, и по-конкретно помощник-ректор, който може да не е член на академичния състав. Също така ректорът избира лица на незаети изборни длъжности, като временно изпълняващи в рамките на тримесечен срок, както и има инициатива да предлага петима от членовете на Съвета на настоятелите, съответно да предлага на Академичния съвет кандидатурите за избор на един или повече заместник-ректори.

Ръководни функции – предимно решаващи по характер и регулирани по начин, допускащ тяхното разширяване в рамките на академичната автономия и в изпълнение решенията на Общото събрание на висшето училище. По повод на тези функции на ректора е делегираната компетентност да решава окончателно – оперативно, в цялост и по индивидуална компетентност всички въпроси, свързани с приемането, отписването и преместването на студенти, докторанти и специализанти. Също така, правомощие на ректора е да подготвя и предлага за приемане от академичния съвет годишния отчет на висшето училище, съответно – доклада с финансовите и натуралните показатели и резултатите, показващи начинът на функционирането на системата за оценяване и поддържане качеството на обучението в рамките на висшето училище. Решаваща в тази сфера е компетентността на ректора по изготвяне в началото на мандата на мандатна програма, в която се визуализират основите и най-важни аспекти по ръководство и развитие на висшето училище. Същата се приема от Академичния съвет, а в края на мандата на Общото събрание се представя отчет за целия период на управление. Както вече се спомена, кореспондентно на нивото на предоставената му ръководна оперативност е и правомощието на ректора да изпълнява други функции, произтичащи от законите и от решенията на Академичния съвет или Общото събрание, като упражнява единоначалие и управленски подход за правилен начин по прилагане и изпълнение.

Функции по управление на персонала – във връзка с тях е компетентността му по сключване и прекратяване на трудови договори с преподаватели и служители, съответно допълнително споразумение по чл. 119 и 107

КТ с избраните декан и директор на филиал или колеж. По обща бланка от Кодекса на труда кореспондентно във връзка с това е и правомощието му по осъществяване на процедури по реализиране на дисциплинарна отговорност.

Инициативи по свикване на заседания – ректорът има инициатива да иска от съответните им председатели свикване на Общото събрание, съответно– Академичен съвет и Съвет на настоятелите. При необходимост, обаче, може самостоятелно и непосредствено да свиква органите за управление на основните звена и филиалите на висшето училище.

Както вече се спомена, компетентността на ректора следва да се извежда и предвид взаимоотношенията му с другите органи на управление, с оглед нивото им на обвързаност, управленска оперативност, взаимна и функционална съотносимост и допълване в обема на делегираните права. Така предвид факта, че по право е член на Академичния съвет и негов председател съществува систематика и **взаимна свързаност на правомощията му с компетентността на академичния съвет** (чл. 30 ЗВО) в качеството му на орган за ръководство на учебната и научната дейност на висшето училище. Всичко това може да се обобщи в следните основни насоки:

1) **На ниво мандатна и бюджетна програма** – като изготвяна от ректора, същата (както вече се спомена се приема и контролира от академичния съвет, като последният е и органът, приемащ и контролиращ изпълнението на бюджета на висшето училище, респ. отчета за резултатите от дейността, и годишен доклад с финансовите показатели на висшето училище, 2) **На ниво управление на кадрите** – академичният съвет е органът, избиращ заместник-ректорите по предложение на ректора, но и определящ цялостната кадрова политика на висшето училище, съответно длъжностните характеристики и правилата за атестиране на академичния състав, по повод и при изпълнение на изискванията, на които се сключват и прекратяват трудовите договори от ректора; 3) **На ниво образователна политика** – в оперативен и изпълнителен аспект и в контекста на общата визия за образователна политика, приемана от академичния съвет, тук съответстват ангажиментите на ректора по окончателно решаване на всички вътрешно-академични и научнообразователни въпроси, касаещи приема, обучението и цялостното развитие на индивидуалния образователния процес спрямо студенти, докторанти и специализанти.

Функции по пряко изпълнение решенията на Съвета. Ректорът е органът, привеждащ в пряко и непосредствено изпълнение решенията на академичния съвет.

По повод представителните функции на ректора. Академичният съвет е органът, компетентен по вземане на решение за сдружаване с национални и

чуждестранни организации, съответно национални или чуждестранни висши училища, с цел провеждане и реализиране на съвместно обучение, съответно учебна дейност или образователен франчайз. При осъществяване на изложените функции, респ. дейностите по изпълнение на договорите и меморандумите, висшето училище се представлява от ректора.

На ниво взаимна обвързаност на компетентността на ректора с Общото събрание (чл. 27, 28 и 29 ЗВО), в качеството му на основен ръководен и колективен орган на висшето училище, следва да се установи, че същата е в два основни аспекта: 1) **Избор, конституиране и контрол** – изборът на ректор е в правомощията на Общото събрание, като с така избраното лице председателят на Събранието сключва допълнително споразумение към основния трудов договор по чл. 119 и чл. 107 КТ. От друга страна, предвидено е събранието да се свиква най-малко веднъж годишно от неговия председател, но освен по решение на академичния съвет или на една четвърт от списъчния състав, така също и по искане, респ. инициатива на ректора; 2) **Оперативни функции по управление** - Общото събрание обсъжда периодично и приема представен от ректора годишен доклад за състоянието на висшето училище, както и заключителния му отчет в края на мандата за целия период на управление по основни аспекти на осъществена дейност, реализирани цели и постигнати общи – образователни, научни и финансови резултати. От своя страна, и както вече се коментира, възможно е ректорът да изпълнява функции, произтичащи, респ. делегирани му от решенията на Общото събрание, на нивото на които е възможно разширяване обхвата на компетентността и правомощията му.

Като се обобщаят и класифицират правомощията на ректора, може да се направят **два извода. От една страна,** съществува стабилна законова систематика и взаимна обвързаност в компетентността на основните органи на управление по начин, осигуряващ взаимно влияние и контролиране, с цел адекватна управленска оперативност, отчетност и нормативосъобразност. **От друга страна,** положителен законов подход е, че при формулиране правомощията на ректора е създадена нормативна и допустима основа за разширяването им по обем като рефлексия от академичната автономия, индивидуалната визия за развитие на институцията и необходимостта от управленска самостоятелност в рамките на възложения мандат.

3. Актове на ректора и ред за оспорването им

Ректорът е едноличен орган за управление на висшето училище, в съответствие с което приложение намира принципът на единоначалието. Ха-

рактерен административен акт за едноличните органи е заповедта. Същността ѝ, като акт на управление, е изследвана в правната доктрина (Стайнов, et al., 1957, р. 88 и сл.). 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. В тесен смисъл, терминът „заповед“ се използва за означаване на индивидуалните административни актове. Не всички заповеди, обаче, имат характер на индивидуален административен акт, отговарящ на определението по чл. 21 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК – обн. ДВ, бр. 30/2006 г.). Често понятието „заповед“ се употребява за актове, уреждащи служебния статут на подчинените лица, които се намират в служебно отношение с органа, издал акта (напр. заповеди за разрешаване на отпуск, командироване и др.под.).

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 обжалват по съдебно-административен ред, въпреки общата клауза на чл. 38 ЗВО за обжалване актовете на органите за управление на висшето училище пред съда по реда на АПК. Предвид тази специфика и с оглед правилното определяне на същността и адекватния механизъм на контрол е направена **класификация на заповедите на ректора по критерия правен характер на акта.** Отграничени са два основни вида заповеди: 1) индивидуални административни актове и 2) вътрешнослужебни актове (бел. 2).

Заповеди на ректора, които са индивидуални административни актове. Определението за индивидуален административен акт е дадено в чл. 21 на АПК. Индивидуализацията и конкретизацията на този акт се проявява в два аспекта – от една страна, спрямо визираните в него правни последици, от друга страна, спрямо неговия адресат (Дерменджиев, et al., 2010, pp. 155-159). Наред с тези специфични белези на индивидуалния административен акт, които го отличават от общите и нормативните административни актове, той трябва да притежава белезите, характерни за общото понятие административен акт - 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, 2000, р. 70 и сл.), (Андреева & Йолова, 2016). От определението и общите признаци на

административните актове се вижда, че производството по издаването им представлява юридическа дейност от административно естество. 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 литературата (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, даващи административни правомощия на един по начало неадминистративен орган – ректорът, да издава индивидуални административни актове са ЗВО, ЗРАСРБ и др.

С оглед практическата насоченост на класификацията, могат да бъдат посочени някои конкретни примери за индивидуални административни актове на ректора – заповеди за: 1) отпускане (отказ за отпускане) на стипендия, по Постановление №90 от 26 май 2000г. 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.); 2) настаняване (отказ за настаняване) в студентско общежитие по Наредба за ползване на студентските общежития и столове (НПСОС – обн. ДВ, бр. 86/2008 г.); 3) налагане на наказания по чл. 36 НПСОС, за системно или грубо нарушаване на вътрешния ред, за пренаемане на жилищно помещение от общежитието, за неизплащане на дължимия наем или депозит повече от един месец, както и за невъзстановяване на причинените щети; 4) отстраняване на студент, докторант или специализант от висшето училище за определен срок на основание чл. 74, ал. 2 ЗВО; 5) зачисляване/отчисляване (отказ за зачисляване/отчисляване) на докторант по реда на ЗРАСРБ и Правилника за прилагането му (ППЗРАСРБ) и др.

Индивидуалните административни актове могат да се оспорват по два начина: 1) по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган (чл. 81, ал. 1 АПК) и 2) по съдебен ред пред съответния административен съд по правилата на родовата и местната подсъдност (чл. 145, чл. 132 и 133 АПК).

Заповеди на ректора, които са вътрешнослужебни актове. Законово определение за вътрешнослужебен акт е дадено в чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК. Това е акт, с който се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта. Вътрешнослужебните актове, адресирани до субекти, пряко подчинени на органа, издаващ акта също се определят като административни актове между ръководителя на учредението и подчинените

му звена и служители (Дерменджиев, et al., 2010, p. 152). Вътрешнослужебните заповедите на ректора са административни актове с вътрешно действие, насочени към работещите във висшето училище преподаватели и служители. Докато заповедите са индивидуални административни актове, които имат външно действие и засягат правни субекти, намиращи се вън от служебното подчинение на органа, който ги издава. Адресати на заповедите на ректора от категорията на индивидуалните административни актове обичайно са студенти и докторанти – лица, които са ползватели на образователната услуга, предоставяна от висшето училище и спрямо които този акт има външно действие и би могъл да засегне техни права, свободи или законни интереси. Освен по критерия „външна насоченост“, индивидуалните административни актове се различават от вътрешнослужебните и по наличието на трудово правоотношение между автора на акта и неговия адресат. Граница на възможните адресати на вътрешнослужебните актове е наличието на трудовопривно отношение (Балабанова, 1989). Адресати на заповедите – вътрешнослужебни актове на ректора, са членовете на академичния състав и служители, т.е. лица в трудовопривни отношения с висшето училище, представлявано от ректора. Към категорията на вътрешнослужебните актове спадат, например, заповеди на ректора за: 1) разрешаване на отпуски за членовете на академичния състав и служителите на основание Правилника за дейността на висшето училище и КТ; 2) командироване на академичния състав на основание Наредбата за командировките в страната (обн. ДВ, бр.11/1987 г.) и вътрешните актове на висшето училище; 3) определяне на състава на работни групи и комисии на основание Правилника за дейността на висшето училище. Основното практическо разграничение между административните актове (индивидуални, общи или нормативни) и вътрешнослужебните актове е, че първите подлежат на съдебно-административен контрол, а вторите – не (Петров, 2017, p. 84). Разпоредбите на АПК не се прилагат за актове, с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта, освен ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица (чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК). Следователно, в случаите, когато заповедите на ректора имат характер на вътрешнослужебни актове, те са изключени от приложното поле на АПК и оспорването им по съдебно-административен ред е недопустимо. Затова те евентуално биха могли да се оспорят чрез алтернативен способ – медиация. Съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за медиацията (ЗМ – обн. ДВ, бр. 110/2004 г.), предмет на медиация могат да бъдат и административни спорове. Медиацията е изследвана като способ за разрешаване и предотвратяване на административни

спорове. Аргументирано е становището, че в приложното поле на ЗМ влизат всякакви административни спорове, а не само свързани с права на потребители (Марев, 2016, pp. 146-147). За съжаление цитираният автор посочва, че по отношение на административните спорове липсва специфична уредба на медиацията в АПК и специалните закони. Това прави процедурата по медиация по административни спорове трудно приложима.

Въз основа анализа на актовете на ректора и реда за оспорването им, могат да се направят следните **обобщения и изводи**. **Първо**, основната класификация на заповедите на Ректора по критерия правен характер е, че те се делят на два основни вида – индивидуални административни актове и вътрешнослужебни актове. **Второ**, тази класификация е с голямо практическо значение, защото първите е допустимо да се обжалват по реда на АПК, а вторите - не. Това е важно за адресатите на тези актове в случай, че търсят защита срещу евентуално незаконосъобразни заповеди на Ректора.

Заклучение

В резултат на извършения анализ в различните взаимно свързани правни аспекти, могат да бъдат направени някои изводи и обобщения. **Първо**, в конституирането на ректора се наблюдава съчетаване на общата и специалната трудовоправна уредба, характерна за правното основание избор, но пречупена през спецификите на образователната сфера и академичната автономия. Прави впечатление лаконичната уредба, която не поставя изисквания към кандидатите, което би могло да се обмисли при следващи законодателни промени, с цел гарантиране на доброто управление на висшите училища. **Второ**, относно правомощията на ректора, биха могли да се отбележат следните позитивни моменти на уредбата. Законово установена е стабилна нормативна система, извеждаща компетентността на органа и в пряка взаимна обвързаност с компетентността на основните органи на управление по начин, осигуряващ взаимно влияние и контролиране, с цел адекватна управленска оперативност, отчетност и нормативосъобразност. Създадена е нормативна и допустима основа за разширяване компетентността на ректора като адекватно отражение на нужната академична автономия, индивидуалната визия за развитие на институцията и необходимостта от управленска самостоятелност в рамките на възложения мандат. **Трето**, изведената класификация на заповедите на ректора, съобразно правният им характер, е с голямо практическо значение, тъй като показва кои актове и по какъв ред е допустимо да се оспорват. Възможността за оспорване на актовете на ректора е гаранция за спазване принципа на законност в сферата на висшето образование.

Бележки

- ¹ Например сключване на договори за съвместна учебна дейност и за осъществяване на съвместни образователни програми с чуждестранни висши училища, за откриване на звена в чужбина, включително на поделения на висши училища в чужбина, както и на договори за съвместна научноизследователска, художественотворческа, проектна и иновационна и други форми на съвместна дейност с чуждестранни висши училища и организации, признати по законодателството на съответната държава и членуване в международни организации.
- ² Предвид твърде разнообразното предметно съдържание на заповедите на ректора, класификация по критерий предметното им съдържание би била нецелесъобразна.

Литература

1. Андреева, А., 2016. Историческо развитие на трудовия договор в националното трудово законодателство - възникване и периодизация. *Известия на Съюза на учените - Варна. Серия "Хуманитарни науки" (1)*, pp. 33-37.
2. 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.
3. Андреева, А. & Йолова, Г., 2014. *Трудово и осигурително право*. Варна: Наука и икономика, ИУ-Варна.
4. Андреева, А. & Йолова, Г., 2016. *Основи на публичното право*. Варна: "Наука и икономика", ИУ-Варна.
5. Андреева, А., Йолова, Г. & Рачев, Р., 2017. *Актуални правни аспекти на трудовите договори и свързаните с тях правни институти*. Варна: Наука и икономика, ИУ-Варна.
6. Балабанова, Х., 1989. Към въпроса за отграничаване на вътрешнослужебните актове от други правни актове във ведомствата. *Научни трудове на Висшия икономически институт Карл Маркс (т. 3)*, pp. 201-236.
7. Бъчварова, М., Рачев, Р., Андреева, А., Йолова, Г. & Димитрова, Д., 2010. *Основи на правото*. Варна: Наука и икономика, ИУ-Варна.
8. Василев, А., 1997. *Трудово право*. Бургас: БСУ.
9. Дерменджиев, И., Костов, Д. & Хрусанов, Д., 2010. *Административно право на Република България. Обща част*. София: Сиби.

10. 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.
11. Димитрова, Д., 2016. Правен режим на висшите училища от Освобождението до днес. *Известия на ИУ-Варна (2)*, pp. 226-238.
12. 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.
13. Костов, Д. & Хрусанов, Д., 2011. *Административен процес на Република България*. София: Сиби.
14. Лазаров, К., 2000. *Административно право*. София: Феня.
15. Марев, М., 2016. *Извънсъдебни способи за разрешаване на административни спорове*. София: Сиела.
16. Милованов, К., 1976. *Трудово правоотношение въз основа на избор*. София: БАН.
17. Мръчков, В., 2012. *Трудово право*. София: Сиби.
18. Петров, В., 2017. *Общият административен акт*. София: Сиела.
19. Средкова, К., 2011. *Трудово право. Дял I. Индивидуалното трудово право*. София: Св. Кл. Охридски.
20. Средкова, К., 2012. *Осигурително право*. София: Сиби.
21. Стайнов, П., Ангелов, А. & Спасов, Б., 1957. *Наименования и употреба на актовете на държавно управление в Народна република България*. София: Наука и изкуство.

LEGAL REGIME OF THE RECTOR AS A BODY OF GOVERNANCE OF THE HIGHER SCHOOL

Andriana Andreeva, Galina Yolova, Darina Dimitrova

Abstract

The article examines the present aspect of the specifics in the legal regime of the rector as a single body of governance of the higher school. It analyzes complex the normative regulation in its different aspects, related to the specifics by the constituting of the body and arising of the powers, the respective employment legal relations of the chosen person with the higher school, competence, acts of the rector and order for their appeal. On basis of the analysis are made conclusions and recommendations.

Key words: *higher education, higher schools, rector, bodies of governance of the higher school, powers and acts of the rector.*