

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**

**Катедра „Административноправни науки“**



**АЛЕКСАНДЪР СВЕТЛОЗАРОВ КОСТОВ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд

на тема:

**„АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ  
НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ“**

за присъждане на образователна и научна степен „доктор“,  
по докторска програма „Административно право и административен процес“  
в професионално направление: 3.6. Право

**Научен ръководител:**

**проф. д-р Емилия Панайотова**

**София**

**2025 г.**

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Актуалност на темата, практическо значение и новост на изследването**

Висшето образование, както и образованието въобще, винаги е актуална тема в българския обществен разговор. Историческото препускане на българския народ от килийните училища, през създаването на първото висше училище през 1888 г., до въвеждането на академичната автономия в края на ХХ. век показва, че българинът таи ценността на образованието в дълбините на своето светоусещане, макар и понякога на повърхността да се показва по-битовото измерение на въпроса. На национално ниво проблематиката на висшето образование се обсъжда по-скоро спорадично, по повод на актуални събития, привличащи вълнообразно вниманието на населението. В академичните среди обаче дискурсът за тази сфера е непрекъснато на дневен ред, доколкото това е професионалната среда на преподавателите и обучаващите се във висшето образование. Разбира се, всеки сектор на обществения живот може да бъде разглеждан от много гледни точки – от философска, от теоретична, от политическа, от управленска, от социална, от финансова, от правна и т.н. Дори само в рамките на правната наука висшето образование има, освен административноправни, и финансовоправни, трудовоправни, гражданскоправни и други аспекти.

Задачата на висшето образование може формално да е да подготви високо квалифицирани и специализирани кадри за различни изискващи това професии, но наред с това то доразвива гражданското самосъзнание, критичното мислене и освобождава личността от ограниченията на невежеството. Именно затова темата за висшето образование е от

фундаментално значение за развитието на България, Европа и човечеството като цяло. Същевременно винаги на дневен ред е въпросът за качеството на висшето образование и механизмите за неговото осигуряване. От гледна точка на административистите от особено значение е и контролът за законосъобразност, в чийто контекст ще бъде анализирана нормативната уредба и административната практика. Казаното дотук показва, че темата е едновременно общественозначима и от интерес за правната наука.

Критичният анализ на уредбата на висшето образование и излагането на съответните предложения за усъвършенстването ѝ имат и практическо значение за бъдещото нормотворчество, административната и съдебната практика. Последната често липсва или е противоречива по много от разглежданите в труда въпроси. В теоретичен план особен интерес представляват принципите, въз основа на които се изгражда административноправния режим на висшето образование, особено този на академичната автономия. Разрешаването на някои проблеми като тези за административната правосубектност на висшите училища и правната природа на техните актове може да бъде принос и за практиката, и за теорията.

Изборът на темата на дисертационния труд е оправдан и от липсата на комплексно и актуално изследване върху административноправния режим на висшето образование. Към момента на завършването на дисертацията е налице само едно голямо монографично изследване, чийто предмет обаче е стеснен до актовете на органите на управление на висшите училища.<sup>1</sup> Авторът публикува и редица статии в годините на подготовка на труда в рамките на избраната тема. Други изследователи също представят през годините отделни трудове от

---

<sup>1</sup> Вж. Димитрова, Д. Актове на органите за управление на висшите училища. Варна: Издателство „Наука и икономика“ към Икономически университет – Варна, 2021.

по-краткия жанр на научната литература, разглеждащи конкретни проблеми от административноправната уредба на висшето образование.<sup>2</sup> Достъпна е и учебна литература, която представя законодателството в общи щрихи с оглед на факта, че традиционно висшето образование е едва част от един от въпросите в конспектите по дисциплината „Административно право“.<sup>3</sup> Оскъдна е правната литература относно компетентността на различните държавни органи в сферата на висшето образование – Народното събрание, Министерския съвет, министъра на образованието и науката и Акредитационния съвет на Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА). Същото се отнася и за статута на обучаващите се във висшите училища лица.

## **2. Предмет на изследването**

С оглед на докторската програма, в рамките на която се разработва настоящият труд, и на научните интереси на автора предметът на това изследване е административноправният режим на висшето образование в Република България. Това включва изследване най-вече на специалния правен режим в лицето на Закона за висшето образование (ЗВО), но също и на други източници на правото, имащи отношение към темата. Териториалният обхват на труда е националното законодателство на Република България, но все пак за пълнота са анализирани и наднационални източници, които са му повлияли.

---

<sup>2</sup> Вж. например Зиновиева, Д. Колективните органи във висшето училище – правни проблеми. В: Актуални проблеми на правното регулиране на бизнеса : научна конференция, организирана по повод 80-годишнината от рождението на проф. д-р Любен Караниколов и проф. д-р Емил Златарев и 70-годишнината от рождението на проф. д-р Златка Сукарева, София: Издателски комплекс – УНСС, 2019, 20-27.

<sup>3</sup> Вж. Сивков, Ц., Д. Зиновиева, Г. Димитров, Е. Панайотова, Р. Николова, С. Янкулова, Г. Чернева, К. Милчева. Административно право. Специална част. София: Сиби, 2015.

Нарочно сравнителноправно изследване безспорно има своята стойност, но е отвъд фокуса на тази дисертация. Извън предмета на научния труд остава и Законът за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), доколкото сериозната проблематика на този нормативен акт заслужава самостоятелно монографично изследване. Правният режим на висшето образование се разпростира и сред други правни отрасли, но с оглед на фокусирането върху заложеното заглавие, те са засягани инцидентно и единствено за целта на текущото научно усилие. Така например извън обхвата на труда остават актуалните въпроси за финансирането на висшето образование, предвид доктриналното възприемане на финансовото право като отделен правен отрасъл.<sup>4</sup> Гражданскоправните аспекти на висшето образование представляват интерес най-вече в контекста на изясняването на правосубектността на висшето училище, а трудовоправните измерения са ангажирани единствено с оглед уточняване на правоотношенията на някои категории лица с коментираните органи, и т.н. Това ограничаване е нужно, за да може да се направи разумен опит за навлизане в достатъчна дълбочина при разглеждане на и без това обширната уредба на ЗВО, а не да се разпилеят академични усилия само по повърхността на проблемите.

### **3. Цел, задачи и методология на изследването**

В тази светлина настоящият труд има за цел да установи недостатъците на административноправния режим на висшето образование, изследвайки го през призмата на академичната автономия и възможностите за контрол на законосъобразността и качеството в сферата на висшето образование. За

---

<sup>4</sup> Вж. Пенев, С. Финансово право – Обща част. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2021, с. 10; Кучев, С. Финансово право. София: ЛиСтра, 2004, с. 27.

постигането на целта се поставят следните задачи: 1) да се представи принципът на академичната автономия като историческо достижение, непрекъснатата нишка в действащата нормативна уредба и най-честа конфликтна точка при административноправни спорове в сферата на висшето образование; 2) да се разгледат компетентността на съответните държавни органи във висшето образование и начините за нейното упражняване; 3) да се посочат недостатъците в административноправните механизми за контрол на законосъобразността и качеството на висшето образование и да се предложат подобрения; 4) да се изясни правното положение на висшите училища (с тяхната структура и органи), на академичния състав и на обучаващите се, а също и административните правоотношения, в които те влизат по повод на осъществяването на висшето образование. Доминиращият метод на изследването е правно-догматичният, доколкото той се възприема като основен за правната наука по принцип.<sup>5</sup> Като спомагателни са използвани историческият, сравнителноправният, лингвистичният и други общонаучни методи.

#### **4. Обем и структура на дисертационния труд**

Дисертационният труд е в обем от 297 страници (шрифт „Times New Roman“, размер 14, разредка 1,5). Изчислен по стандарта „общ брой символи/1800“, обемът на труда е 316 страници. Структурата включва титулна страница, съдържание, съкращения, увод, три глави, заключение и библиография. Същинският текст е с обем от 267 страници. Първата и втората

---

<sup>5</sup> Вж. Гройсман, С. Методологията на правната наука и юридическото образование. В: Сборник от Национална научна конференция 25 години Департамент „Право“, Нов Български университет, 14.12.2016 г., Е-сборник [онлайн], 2017, с. 89. [прегледан март 2025] <https://ebox.nbu.bg/dp25/index.php>

глава включват по 5 раздела, а третата се състои от 7 раздела. Разделите са обозначени с тематични заглавия, означени са с арабски цифри, подчинени на съответната глава, и са структурирани в подточки, също обозначени с арабски цифри. Направени са 555 бележки под линия.

## **5. Библиография**

Библиографията на труда включва следните източници: 69 литературни заглавия, 139 нормативни и други актове (закони, постановления, наредби, правилници, укази, решения, стратегии, стенограми, международни актове и др.), 93 съдебни акта и 6 електронни ресурса, неклассифицирани другаде. От посочените източници 11 са на латиница, а останалите – на кирилица. Източниците на изследването са представени структурирано в отделни части според вида им. Всички източници са цитирани в текста на дисертационния труд.

## **II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **Увод**

В увода се обосновава актуалността и значимостта на избраната тема на дисертационния труд. Представя се потенциалната практическа и теоретична значимост на изследването, както и основната проблематика в сферата на управлението на висшето образование от гледна точка на административното право. Очертава се предметът на труда в териториален, нормативен и отраслово правен аспект. Мотивира се изборът на темата в контекста на липсата на цялостно изследване по въпроса и противоречивата съдебна и административна практика. Формулира се цел на научното съчинение и задачи за постигането ѝ. Посочват се методите на изследването и се представя структурата на труда.

### **Глава първа: Историческо развитие и принципи на нормативната уредба**

През призмата, поставена в целта на съчинението, в първата глава се проследява историческото развитие на законодателството относно висшето образование, обособено в три исторически периода. Установява се, че първият се характеризира с липса на нарочна конституционна уредба и разпокъсано законодателство, отговарящо за отделните висши училища, като основен източник се явява нормативният акт за първото българско висше училище – Закона за отваряне на висше училище в София. Подобно състояние се оправдава от факта, че в десетилетията до Втората световна война висшето образование тепърва се установява като система за произвеждане на

специализирани и високо квалифицирани кадри. За извеждане на принципи на регламентацията е рано, още повече за академична автономия.

Вторият исторически период, съвпадащ с принадлежността на България към социалистическия политически строй, започва с ясно законодателно усилие за кодифициране на нормативната база. Първият опит за това – ЗВО от 1947 г. – не може да се определи като успешен, тъй като въпреки наличието на частична обща уредба е налице и разтегателното регулиране на различните висши училища в отделни глави. Формално събраните в един закон разнородни правила, чието систематично място е по-скоро в подзаконови актове, прави ЗВО от 1947 г. тромав и неефективен. Поради това той бързо се заменя с нов ЗВО от 1948 г., който преодолява тези недостатъци и внася зрялост в уредбата. Разгръща се всеобхватен набор от контролни правомощия, съсредоточени предимно в Комитета за наука изкуство и култура. Въвеждат се ограничения на приема на студенти и инструменти за внимателен подбор на академичния състав и лицата, управляващи висшите учебни заведения. Междувременно с Конституцията на Народна Република България от 1947 г. се прокламира изрично гражданското право на образование, което е светско, демократическо и прогресивно, въвеждат се социални придобивки за учащите и се затвърждава равенството между мъжете и жените. По-късно, със ЗВО от 1958 г. се наблюдава известно отстъпление от контролната роля на изпълнителната власт и първи наченки на академично самоуправление. Все пак висшите училища и академичната общност нямат академична автономия и държавата контролира всички аспекти на тяхната дейност и персонален състав. Студентският статут претърпява разнопосочни промени, но дебют в уредбата прави държавният изпит като предпоставка за успешен завършек на обучението.

В третия период – от 1989 г. нататък – се провеждат систематични законодателни усилия за въвеждане и уплътняване със съдържание на

академичната автономия. Реформата започва месеци след началото на политическите промени от края на 80-те години на миналия век със Закона за академичната автономия на висшите учебни заведения, впоследствие принципът се закрепва конституционно в Конституцията на Република България от 1991 г., а след това се разгръща в ЗВО от 1995 г. Подобни моменти на властово отстъпление на държавата по начало са историческа рядкост. Висшите училища получават възможност да уреждат множество свои въпроси, освобождават се от строгия персонален контрол, а членовете на академичната общност се облагодетелстват чрез комплексен набор от права и свободи. България поема курс на ценностно и нормативно сближаване със страните от Болонския процес и Европейското пространство за висше образование. В този смисъл политическите ангажменти, поети в международен план, и вътрешното нормативно развитие са в унисон и гарантират всеобщ достъп до висше образование, академична автономия, съпоставими образователни степени и т.н., а държавата се задоволява само със законодателно рамкиране на сектора (съвещавайки се със съответните представителни органи) и проверка на качеството на висшето образование чрез производствата и актовете за акредитация. В отделен раздел се преглежда на наднационалната уредба, документи и политики в сферата на висшето образование, доколкото те влияят в исторически план и ще влияят в бъдеще на законодателството в сферата.

Поантата на първата глава е извеждането на принципите, на които се подчинява административноправният режим на висшето образование – принцип на академичната автономия, принцип на равенството във висшето образование, принцип на достъпност на висшето образование, принцип на светския характер на висшето образование. Аргументира се академичната автономия като фундаментален принцип на уредбата, като последователно и съдържателно се разглеждат нейните елементи. От тях за академичните

свободи се защитава тезата, че доколкото техни носители са членовете на академичната общност, то и последните, наред с висшите училища, се ползват от академичната автономия. Академичното самоуправление и основните му проявления се посочват, а също и как то може да се подобри. За елемента по чл. 22 от ЗВО се аргументира позицията, че по-коректното му наименование е „неприкосновеност на дейността и територията на висшето училище“, тъй като предвидените от законодателя нарушения включват и намеси в дейността на висшето училище, а не само посегателства върху неговата територия. По въпроса за границите на академичната автономия се обосновава, че граница е винаги и само законът, а дейността на органите на съдебната и изпълнителната власт е такава по охрана и прилагане на тези граници. След това се дават примери за нарушения на тези граници както отвън навътре, така и отвътре навън. Открояват се приликите и разликите между академичната автономия на висшите училища и оперативната самостоятелност на административните органи, като най-важна за практиката е приликата, че и при двете съдът проверява единствено дали те са разполагали с такава и дали са нарушили закона. Във връзка с установеното в рамките на първата глава на изследването се правят следните предложения *de lege ferenda*:

- при следващото изменение на Основния закон чл. 53, ал. 4 от КРБ да се допълни в смисъл, че освен висшите училища, и членовете на академичната общност се ползват с академична автономия;
- редакцията на чл. 22, т. 2 от ЗВО да посочва изрично ректора като органа, даващ съгласие за влизане или оставане на органите на сигурността и обществения ред;
- да се възприеме опита на Хърватия и в каталога на академичните свободи по чл. 20 от ЗВО да се включи свободата на членовете на академичната

общност да изразяват мнения относно системата на висшето образование и конкретното висше училище, към което принадлежат;

- по пример от чешкото законодателство като израз на академичното самоуправление в чл. 21 от ЗВО да се въведе изрично правото на членовете на академичната общност да избират свои представители в органите на висшето училище.

## **Глава втора: Функции на държавата в управлението на висшето образование**

Във втората глава на дисертационния труд се разглеждат правомощията на различните държавни органи в сферата на висшето образование, както и статутът и структурата на някои от тях. По отношение на Народното събрание се критикува подробно законодателното решение именно този орган да открива, преименува, преобразува и закрива висшите училища. Излагат се редица съображения защо това правомощие е проявление на изпълнителна по своя характер дейност, как упражняването му от Народното събрание препречва възможността за съдебен контрол, как за други аналогични случаи законът определя като компетентен орган на изпълнителната власт и т.н. Поради това се предлага тази функция да бъде прехвърлена на Министерския съвет, чийто актове подлежат на контрол и от съдилищата, и от Народното събрание, а също и трябва да бъдат в съответствие със секторната стратегия, приета от законодателя. По отношение на съдържанието на акта за преобразуване, преименуване и закриване се изясняват нужните реквизити с оглед на нормативната празнота по този въпрос. Относно решенията на Народното събрание, с които се приемат стратегии за развитие на висшето образование, се посочва, че те са ненормативни актове, които обаче по арг. от чл. 86, ал. 2 от КРБ са задължителни за всички административни органи и

според съдебната практика противоречащите им административни актове подлежат на отмяна по реда на АПК.

В тази светлина в рамките на анализа на правомощията на Министерския съвет се предлага приемането на Националната карта на висшето образование в Република България да бъде поверено не на изпълнителен орган, а на Народното събрание, по аналогия с неговото правомощие да гласува стратегията в сектора и доколкото това е основният орган, формиращ държавната политика. Аргумент за това е и задължителният характер на решенията на законодателния орган. Открояват се някои проблеми във връзка със структурно-организационните правомощия на Министерския съвет – например това, че частните висши училища не могат самостоятелно (без предложение на министъра на образованието и науката) да поискат откриване, преобразуване или закриване на териториално изнесени звена в страната, както и териториално изнесени звена и поделения в чужбина, по чл. 9, ал. 3, т. 3. б. „б“ от ЗВО, което ги поставя в неоправдано по-неблагоприятен режим спрямо държавните. Критикува се неудачната формула за изчисление на заплатите на академичния състав по чл. 92 от ЗВО в контекста на иначе приветствания опит на законодателя да разреши този наболял за висшето образование проблем. В този раздел се представят и изводи за правния характер на актовете, резултат от упражняване на отделните правомощия на Министерския съвет, а последните се систематизират в групи и подгрупи по предметен характер.

Сходен подход се прилага и в анализа на правомощията на министъра на образованието и науката. Уточняват се границите на тяхното упражняване в контекста на принципа на академичната автономия. Като оправдано изключение от този принцип се определя възможността му да назначава временно изпълняващ длъжността ректор в изчерпателно изброени хипотези.

Що се отнася до контролните правомощия на министъра спрямо дейността на висшите училища – да следи за спазването на ЗВО, да констатира нарушения и отправя препоръки, а при неизпълнението им да сезира Акредитационния съвет за отнемане на акредитация – негативно се оценява пропусъкът в чл. 88в, ал. 11 от ЗВО тези решения също да подлежат на обжалване по реда на АПК. Същото отношение се изразява и към дублирането на контролна дейност спрямо позволения образователен капацитет на висшите училища между министъра и Постоянната комисия за следакредитационно наблюдение и контрол (ПКСАНК) към НАОА.

Особено внимание в дисертационния труд се отделя на многобройните проблеми във връзка с НАОА и Акредитационния ѝ съвет – за техния статут, конституиране, структура, правомощия, актове и начините за оспорването на последните. На първо място, се предлага корективно тълкуване на чл. 11, ал. 1 от ЗВО, аргументирано от доктрината и законодателството, чрез което да се приеме, че не НАОА е „специализиран административен орган“, а Акредитационният съвет. НАОА се определя като администрацията, която го подпомага. Чрез сравнение по ключови критерии се обосновава приликата на тяхната уредба с тази на държавна комисия и администрацията към нея. Въз основа на изводите за статута на Акредитационния съвет, се указва, че правоотношението, по което неговите членове следва да заемат длъжността си, трябва да е трудово. В прегледа на структурата на НАОА и включените в нея звена, като незаконосъобразна и заблуждаваща относно пътя за оспорване на решенията на Акредитационния съвет се посочва подзаконовата уредба на Комисията по възраженията и жалбите (КВЖ) към НАОА. Претенциите, че този орган е някак едновременно подпомагащ и контролиращ спрямо Акредитационния съвет, са в противоречие с обективното право, поради което се отправя препоръка адресатите на решенията да ги оспорват единствено по

съдебен ред и да игнорират този непредвиден в ЗВО орган, чиято дейност се явява *extra legem*. Предлага се теоретична постановка за съдържанието на термина „акредитация“ в контекста на висшето образование. При прегледа на правомощията на Акредитационния съвет се излага тезата, че актът, с който се дава акредитация е конститутивен, оправомощаващ, благоприятстващ, индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. Изясняват се и спецификите на двата вида акредитация – институционална и програмна. Посочва се, че по-късият, 4-годишен срок на програмната акредитация не позволява на висшето училище да изпълни дадените му препоръки за цял цикъл на обучение и в този смисъл да покаже качествени резултати, които могат да бъдат оценени в следващото производство. Освен това неоправдано се натоварва административният капацитет и на висшите училища, и на НАОА, и на ангажираните *ad hoc* експертни групи. Общо за акредитационните актове се твърди, че те действат занапред, и са обяснени последиците при приемане на отказ. Чрез систематично тълкуване на разпоредбите на ЗВО се извежда, че след отказа за институционална акредитация висшето училище все пак запазва правата си по нея в рамките на срока за отстраняване на недостатъците по чл. 77, ал. 10 от ЗВО или до ново произнасяне, ако такова е поискано в този срок. Анализира се и останалата част от дейността на Акредитационния съвет и НАОА – оценяването на проекти, следакредитационното наблюдение и контрол, регистърно-оповестителните и вътрешно-организационните правомощия.

В последния раздел на главата се обсъжда правната природа на Съвета на ректорите на висшите училища в Република България, като се отрича идеята той да бъде разглеждан като административен орган и се приема, че става въпрос за юридическо лице с нестопанска цел, осъществяващо дейност в обществена полза. Преглеждат се структурата и дейността му – да

представява висшите училища, да съвещава държавните органи, да участва във формирането на Акредитационния съвет и т.н.

В светлината на проблемите и формираните изводи за функциите на държавните органи в управлението на висшето образование се правят следните предложения *de lege ferenda*:

- Министерският съвет да може да открива, преобразува, преименува и закрива висши училища, както и всякакви филиали и факултети (независимо дали в тях се извършва обучение по специалности от регулираните професии или не), а не Народното събрание, и така да се отключи възможността за съдебен надзор на тези актове;
- Народното събрание да приема Националната карта на висшето образование в Република България (по аналогия със Стратегията за развитие на висшето образование в Република България), а не Министерският съвет, за да бъдат поверени на законодателя всички ключови формиращи държавната политика правомощия;
- да се уеднакви реда по чл. 9, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ от ЗВО, за да могат и частните висши училища, както държавните такива, самостоятелно да отправят искане до Министерския съвет за извършване на съответните структурни промени;
- да се въведе ново правило, което да регламентира поотделно и чрез конкретен процентен параметър минималните възнаграждения на всяка една длъжност в академичния състав спрямо средната брутна работна заплата за последната година по данните на Националния статистически институт, вместо текущото общо определяне в чл. 92, ал. 1 от ЗВО;
- да се коригира пропусъкът в чл. 88в, ал. 11 от ЗВО, като се предвиди изрично обжалване и на решенията на Акредитационния съвет за отнемане на

акредитация, взети по предложение на министъра на образованието и науката (на основание чл. 88в, ал. 6 от ЗВО);

- да се премахне дублирането на контролни функции относно образователния капацитет на висшите училища между ПКСАНК към НАОА, подпомагаща Акредитационния съвет, и министъра на образованието и науката, като се отмени правомощието на последния по чл. 10, ал. 2, т. 11 от ЗВО;
- чл. 11, ал. 1 от ЗВО да бъде приведен в съответствие с административноправната доктрина и Закона за администрацията чрез промяна на редакцията, която да гласи, че „специализиран държавен орган за оценяване, акредитация и контрол на качеството на дейностите по чл. 6 е Акредитационният съвет“, вместо сегашното посочване на неговата администрация (НАОА); или, при повече законодателна решителност, Акредитационният съвет направо да бъде уреден изрично като държавна комисия, а НАОА като администрация към нея, доколкото белезите му отговарят на чл. 50 от Закона за администрацията;
- да бъдат отменени незаконосъобразните норми в Правилника за дейността на КВЖ към НАОА, опитващи се да въведат псевдооспорване по административен ред на актовете на Акредитационния съвет пред негов подчинен и помощен орган (КВЖ), а като единствен процесуален ред за оспорването им да остане съдебният такъв, доколкото органът е подчинен на Министерския съвет; вместо това за преразглеждане на своите актове Акредитационният съвет да използва производството по чл. 99 и следв. от АПК;
- срокът на валидност на програмна акредитация да бъде 6, а не 4 години, за да се даде достатъчно време на висшето училище да изпълни дадените му препоръки, да се намали административната тежест и да се намали

количеството на производствата пред Акредитационния съвет, за сметка на качествено им провеждане;

- да се уреди изрично в чл. 77 от ЗВО, че при първи отказ за институционална акредитация висшето училище продължава да се ползва от акредитационните права за срока до повторното произнасяне при подаване на ново искане в срока по чл. 77, ал. 10 от ЗВО или поне до изтичането на този срок (към момента това положение трябва да се извежда по тълкувателен път);
- когато вследствие на извършено следакредитационно наблюдение и контрол, Акредитационният съвет намали акредитационната оценка или образователния капацитет (чл. 88в, ал. 5, т. 3-4 от ЗВО), висшето училище да може да отстрани нарушенията и да се ползва от поправителния ред по чл. 88в, ал. 7-9 от ЗВО (към момента редът е приложим само при отнемане на акредитация, а предложеното изисква допълване на чл. 88в, ал. 8 от ЗВО).

### **Глава трета: Висшето училище**

Третата глава се отнежда за изследване на административноправния режим на висшето училище отвътре. На първо място, се оценява правосубектността на висшето училище, като се приема, че от една страна то е юридическо лице на публичното право от вида на учрежденията, на които са възложени със закон публичноправни функции и развиват нестопанска дейност с особен предмет, а от друга – административен орган по смисъла на АПК, доколкото е и лице, осъществяващо публични функции, и организация, предоставяща обществени услуги. Последното се отнася и към органите за управление на висшите училища. Следвайки ясно формулирани критерии, се разглеждат видовете висши училища – 1) държавни и частни; 2) университети,

специализирани висши училища и самостоятелни колежи; 3) изследователски висши училища; 4) акредитирани и неакредитирани; 5) самостоятелни и йерархично подчинени на държавни органи висши училища – и се открояват техните разлики и особености. Относно висшите училища, които са йерархично подчинени на държавни органи, се защитава тяхната необходимост, но и се посочват несъответствията на уредбата им спрямо КРБ, породени от силно ограничената им академична автономия. Критикува се възможността по чл. 17, ал. 3 от ЗВО на специализирани висши училища да се именуват като университети като обезсмисляща изискванията, разграничаваща тези видове висши училища. Чрез систематично тълкуване се установява, че законодателят по принцип не толерира съществуването на неакредитирани висши училища.

Относно управлението на висшето училище се изследват подробно органите за управление на висшето училище – Общо събрание, академичен съвет и ректор. Анализират се техният статут, конституиране и правомощия. Последните се категоризират по предметен критерий и се правят изводи за характера на актовете, резултат от тяхното упражняване. По някои спорни въпроси се формират изрични становища. Например, аргументира се тезата, че правилниците по чл. 37 от ЗВО имат характера на нормативни административни актове, но други правилници могат да бъдат общи административни актове (такива, уреждащи конкретна кандидатстудентска кампания), вътрешнослужебни актове (ако засягат само академичния състав и администрацията) или правилници по смисъла на чл. 181 от КТ. По практическия въпрос за съдебния надзор върху актовете на висшето училище се приема, че: 1) не е възможен прокурорски протест в контекста на промените в КРБ от края на 2023 г.; 2) законодателят не приравнява всички актове на органите за управление на висшето училище на административни, уреждайки

възможността за обжалване в чл. 38 от ЗВО; 3) чл. 38 от ЗВО следва да бъде тълкуван в смисъл, че на оспорване пред съд подлежат всички актове на органите за управление на висшето училище, разкриващи белезите на административни актове, независимо от това дали с тях се упражнява или не академична автономия; 4) съдът не може да реши делото по същество, когато с акта се упражнява академична автономия (по аналогия със случаите, когато административният орган действа в условията на оперативна самостоятелност).

Що се отнася до контролния съвет, в труда се отличават някои отрицателни моменти в правния му режим, засягащи противоречия относно състава му, ограничения му предмет на дейност и неефективността на неговия контрол. Посочва се, че неговите становища имат незадължителен характер и лесно могат да бъдат игнорирани, и се критикува липсата на уредба за иницирането на проверка от контролния съвет. Прегледът на съвета на настоятелите показва желанието на законодателя да предвиди орган, който да предотврати капсулирането на висшето училище, спазвайки принципа за академичната автономия, но като неудачно се окачествява решението за включване на представител на министъра на образованието и науката в състава му. За правото на частните висши училища по чл. 36, ал. 1 от ЗВО – да предвиждат алтернативни органи, различни от законовата уредба – се изказват опасения, че ако те не посочат изрично кои са органите за управление на частното висше училище, това ще създаде практически предизвикателства при обжалването пред съд на основание чл. 38 от ЗВО. Приветства се практиката на висшите училища да въвеждат фигурата на академичен омбудсман като застъпник за академичните права и свободи и посредник за разрешаване на спорове, като се предлага тя да бъде базово регламентирана и на законово ниво.

Погледът върху управлението на звената и филиалите на висшите училища сочи, че за голяма част от тях (департамента, института, колежа, филиала и обслужващите звена) законодателят дава възможност на висшите училища да се възползват от академичното самоуправление като елемент от принципа на академичната автономия. По въпроса за оспорването на актовете на съответните им органи за управление се приема, че макар те да не са част от изброените в чл. 24, ал. 1 от ЗВО, съдът следва за всеки конкретен случай да прецени дали авторът на акта е носител на административни правомощия и дали оспореният акт съставлява някой от видовете административен акт по смисъла на АПК.

Изяснява се тристепенната структура от образователни степени, залегнала в българското висше образование. В сравнителноправен план се посочват някои положителни явления – националното законодателство не предвижда програми извън концепцията, възприета с Болонския процес – и някои отрицателни – България все още не въвежда краткосрочните програми (short-cycle programmes) от Болонския процес, водещи до придобиване на образователна степен по-ниска от ОКС „бакалавър“. Установява се, че законовата регламентация на изпитите е изключително лаконична и е оставена на преценката на висшите училища. Относно дипломата се стига до заключението, че това е документ, удостоверяващ завършването на определена степен на висше образование, а волеизявлението дали да се издаде или не диплома е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК, който подлежи на съдебен надзор за законосъобразност.

По въпроса за академичния състав се очертават длъжностите, които той включва, и се посочват правоотношенията между преподаватели и висшето училище. При анализа на техните права и задължения се подчертава ограниченото участие на преподавателите по чл. 52 от ЗВО в академичното

самоуправление – те нямат свои представители в колективните органи на висшите училища, въпреки че също са членове на академичния състав. Това положение се определя като житейски оправдано, но се предлага (като добра административна практика) те все пак да имат възможността да присъстват на заседанията на определени органи и да изказват мнения, макар и оставайки без право на глас. Изтъква се също, че основанията за освобождаване и реализиране на дисциплинарната отговорност в ЗВО са специални и не изключват приложението на общите такива по КТ, а използването на общия термин „корупция“ в чл. 58а, ал. 3 от ЗВО е окачествено като неточно.

На последно място, в третата глава се проучва правното положение на обучаващите се лица. Защищава се тезата, че при записването си студентите, докторантите и специализантите влизат в административно правоотношение с висшето училище, което е организация, предоставяща образователни услуги, и придобиват „специален административноправен статут на студент, докторант или специализант“. За приема им се повтаря тезата, че той често се урежда от висшите училища с общи административни актове, приложими за конкретна кампания, и се разглеждат нормите със социален характер, изключващи конкурсното начало. Каталогът от права на учащите се оценява положително, но се заклеймява порочната практика за ограничаване на някои от тях с подзаконови нормативни актове по признаци като възраст или форма на обучение в противоречие с редакцията на чл. 70, ал. 1 от ЗВО, обхващаща всички студенти и докторанти. Доколкото уреждането на задълженията на последните е в компетентността на висшите училища, това се лансира като още един аргумент за съдебния надзор върху техните правилници. Отписването на обучаващ се се дефинира като юридическо действие с правопрекратяващ ефект – загубва се специалният административноправен статут и всички свързани с него права и свободи. Отстраняването на студент, докторант или специализант

се определя като временна неблагоприятна последица, резултат от неправомерно поведение, а за осъществяването му се приема, че е нужна заповед на ректора. Последните разкриват белезите на индивидуални административни актове по чл. 21, ал. 1 от АПК, но не може да се приеме, че с тях се прилагат принудителни административни мерки или се налагат административни наказания. Застъпва се тезата, че при настоящото състояние на уредбата основанията за отстраняване в чл. 74 от ЗВО са изчерпателно уредени и допълнително не могат да бъдат предвидени в правилник на висше училище. Същевременно се изразява критика за непълнотата и неяснотата на тези основания и недоумение за временния характер на някои от тях. Осветлява се и ролята на представителните органи на обучаващите се лица, като за Националното представителство на студентските съвети се казва, че: 1) в светлината на чл. 73а, ал. 10 от ЗВО трябва да се счете, че на оспорване по реда на АПК подлежат само тези негови актове, които носят белезите на някой от видовете административни актове, уредени в кодекса; 2) то следва винаги да участва с мнения в нормотворческия процес при всякакви нормативни актове, засягащи студентите и докторантите, а не само за съответната част от проекта за съответния закон за държавния бюджет.

За разрешаването на откритите в третата глава слабости на законодателството са направени следните предложения *de lege ferenda*:

- да се допълни легалното понятие на административен орган в § 1, т. 1 от ДР на АПК, като се добави израза „управителните органи на“ преди думите „организациите, предоставящи обществени услуги“ като по този ще се избегне отъждествяването на юридически лица с административни органи (в случая на висшето училище);
- да се отмени текстът на чл. 17, ал. 3 от ЗВО, даващ възможност на специализирани висши училища да се наричат университети, и така да се

запази смисъла от регламентирането на различни видове висши училища въобще;

- да се уреди ограничение на броя на изследователските висши училища, пропорционален на броя на всички висши училища в страната, и да се въведат повече правни и финансови възможности за висшите училища с този статус, чрез което да се стимулира здравословната конкуренция и стремежа за развитие в научноизследователската дейност;
- да се допълни чл. 53, ал. 4 от КРБ, като се въведе възможност за ограничаване на академичната автономия, но само на висши училища, които са йерархично подчинени на държавни органи, защото обслужват кадровите им нужди, и така да се избегне противоречието на тяхната законова уредба с конституционния текст;
- да се допълнят правилата за несъвместимост на членовете на контролния съвет по чл. 34а, ал. 2 от ЗВО, за да не допускат и членове на общото събрание на висшето училище да бъдат членове на контролния съвет, защото последният трябва да упражнява контрол и спрямо тези органи;
- законодателят да разшири обхвата на контрола, осъществяван от контролния съвет, включващ и проверка на законосъобразността на актовете на всички органи на висшето училище, за да се постигне наистина повелята на чл. 34а, ал. 1 от ЗВО, че органът упражнява контрол „върху дейността на висшето училище“;
- да се уреди инициативата за започване на производство пред контролния съвет, а той да може да действа както служебно, така и при сезиране от всеки член на академичната общност;
- да се премахне представителят на министъра на образованието и науката от състава на съвета на настоятелите по чл. 35а, ал. 3 от ЗВО, тъй като този държавен орган вече има значителни контролни правомощия спрямо

висшите училища, а вместо това мястото да бъде запълвано от академичния съвет;

- да се редактира чл. 36, ал. 1 от ЗВО, даващ възможност на частните висши училища да имат алтернативна структура, начин на управление и определяне на ръководните органи, като се включи задължение за тях да посочват изрично органите си за управление, за да не се затруднява оспорването на актовете им, предвидено в чл. 38 от ЗВО;
- да се въведе фигурата на академичния омбудсман в ЗВО като задължителна за всички висши училища, но законодателят да остави подробната ѝ уредба за техните правилници;
- да се конкретизира текста на чл. 58а, ал. 3 от ЗВО, като вместо общия израз „проява на корупция“ законодателят да посочи кои точно състави от НК визира;
- да бъде фундаментално преосмислено отстраняването от висше училище по чл. 74, ал. 2 от ЗВО като се въведе възможност в някои хипотези то да бъде с траен характер, а в други – за определен срок;
- основанието по чл. 74, ал. 2, т. 1 от ЗВО да води до трайно отстраняване от висшето училище;
- да бъде дефинирана думата „системно“ от основанието по чл. 74, ал. 2, т. 2 от ЗВО с цел уеднаквяване на практика по отстраняване в тази хипотеза;
- да бъдат премахнати ограниченията за умисъл и общ характер на престъплението от основанието по чл. 74, ал. 2, т. 3 от ЗВО, но и да бъдат изключени случаите на условно осъждане, за да се осигури последователно правоприлагане при всички случаи на изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“; срокът на отстраняването по чл. 74, ал. 2, т. 3 от

ЗВО да бъде поставен в зависимост от срока на фактическото лишаване от свобода;

- да бъдат въведени нови основания за отстраняване като плагиатство и нерегламентирано използване на технически средства по време на оценяване, за да бъдат законово закрепени негативните последици от по-пълнен каталог от неблагоприятни прояви на обучаващите се;
- да се допълни редакцията на чл. 73а, ал. 7, т. 2 от ЗВО в смисъл, че Националното представителство на студентските съвети „дава мнение по проектите на нормативните актове, засягащи студентите и докторантите, включително по проекта на държавния бюджет в частта му за образованието и науката“.

### **Заклучение**

В заключението са систематизирано изложени откритите недостатъци на нормативната уредба, аргументираните тези по спорни въпроси и са обобщени направени предложения *de lege ferenda*. Множеството становища, формирани по конкретни проблеми, са синтезирани в светлината на поставените в увода цел и задачи. В края на труда се приема следното:

- В административноправния режим на висшето образование своеобразен „лайтмотив“ се явява принципът на академичната автономия. Той е историческо постижение на развитието на уредбата за период от над 130 години, фундамент за продължаващото усъвършенстване на настоящия ЗВО, а по границите на академичната автономия и нейните елементи е разположена цялата правна проблематика на разгледаната тема.
- Прегледът на компетентността на държавните органи относно висшето образование показва немалко случаи, когато възможността им за намеса

е прекомерна, недобре регламентирана или неподлежаща на съдебен надзор. Последният е всъщност ключът към законосъобразното провеждане на висшето образование, ползващо се от всички предимства на академичната автономия. Затова и на много места в изследването едновременно се отстоява нуждата от допълнително провеждане на академичната автономия, но и повече възможности за съдебна проверка за законосъобразност, за да не се превръща упражняването на правата и свободите, които тя дава, в хаотичен произвол.

- Въпросът: „Трябва ли нормативната уредба да се развива в посока на разширяване или на стесняване на академичната автономия?“, не може да бъде разрешен чрез юридически анализ, а чрез формиране и изразяване на съответната политическа воля от върховния представителен орган в държавата. Именно затова и той няма как да не бъде определен като политически, а оттам и да бъде отказан отговорът му. Административноправният прочит на уредбата обаче дава начина, по който е препоръчително да се проведе политическо решение, взето дали в едната, дали в другата посока. По-конкретно – когато нормотворецът урежда повече академична автономия за висшите училища, редом с това той следва да предвиди и възможности за съдебен контрол върху нея. Аналогично – когато административните правомощия остават в компетентността на държавните органи, то висшите училища трябва винаги да могат да оспорят законосъобразността на техните актове, действия и бездействия пред съда.
- Със сигурност с научния труд не се изчерпват всички спорни, теоретично любопитни и практически полезни въпроси по темата. Желанието на автора е да се поставят на вниманието на читателя основни моменти и да се изрази становище по тях. Ако с труда може да се предизвика

продуктивна научна дискусия, то това би имало само положителни измерения. За да не спира процесът по подобряване на висшето образование в България, то трябва да продължава да бъде изследвано, критикувано и развивано не само от посветените на правото учени, но и от представителите на науката въобще. Само така Република България ще се доближи още до изпълнение на целта, която сама поставя на висшето образование – да подготвя висококвалифицирани специалисти и да развива науката и културата.

### **III. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. За първи път се прави опит за цялостно изследване на административноправния режим на висшето образование при действието на настоящия ЗВО.
2. Последователно е проследено и анализирано историческото развитие на нормативната уредба от Закона за отваряне на висше училище в София през 1888 г. до действащия ЗВО в редакцията му към март 2025 г.
3. Представя се каталог от принципи, на които е подчинен административният режим на висшето образование. Принципът на академичната автономия е теоретично разработен чрез неговите елементи, граници, проявления и са открити възможностите за нарушаването му. Дадени са предложения за усъвършенстването на регламентацията му.
4. Анализирани са правомощията на редица държавни органи в сферата на висшето образование, като са посочени проблемите в тяхното прилагане и възможностите за контрол за законосъобразност спрямо актовете им. Предложено е алтернативно разпределение на правомощията между Народното събрание и Министерския съвет, както и преосмисляне на статута на НАОА и Акредитационния съвет.
5. Направена е цялостна характеристика на актовете на Акредитационния съвет и са изяснени пречките в процесуалните възможности на висшите училища да ги оспорват. Изяснени са и спецификите на двата вида акредитация – институционална и програмна. Направени са предложения

за разрешаване на някои процесуални проблеми и намаляване на административната тежест върху висшите училища.

6. Висшето училище е разгледано като субект на административното право в различни качества. Систематизирани са видовете висши училища по ясни критерии и са изложени техните прилики, разлики и противоречия в уредбата. За последните са представени потенциални разрешения.
7. Изследвана е управленската пирамида вътре във висшето училище – неговите органи и тяхната компетентност по ЗВО. На някои от актовете е направена правна характеристика, като особено внимание е обърнато на правилниците на висшите училища. Предложена е реформа на правилата за контролния съвет за повишаване на ефективността на неговата дейност.
8. Очертани са условията за провеждането на съдебен надзор над актовете на висшето училище на основание чл. 38 от ЗВО и пределите на съдебната проверка в контекста на академичната автономия.
9. Анализирани са специалният административноправен статут на студентите, докторантите и специализантите. Предложени са редица промени в основанията и времевия обхват на отстраняването на обучаващи се от висше училище.

#### **IV. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Костов, А. Балансът на правомощия между законодателна и изпълнителна власт в сферата на висшето образование. – De Jure, бр. 2/2023.
2. Костов, А. Производство по институционална акредитация във висшето образование. – De Jure, бр. 2/2024.
3. Костов, А. Статут, конституиране и структура на Националната агенция за оценяване и акредитация и нейните органи. – De Jure, бр. 1/2024.