

## СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Константин Василев Пехливанов, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право (Административно право и административен процес), Юридически факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, Катедра „Публичноправни науки“

Относно представен дисертационен труд с наименование „Административноправен режим на висшето образование“, автор Александър Светлозаров Костов, за получаване на образователната и научна степен “доктор” по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, докторска програма „Административно право и административен процес“, с научен ръководител проф. д-р Емилия Панайотова, приемащо звено Юридически факултет на СУ “Св. Климент Охридски”, първично звено Катедра „Административноправни науки“

Представям настоящото становище на основание Заповед № РД-38-655/13.10.2025 г. на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“ за назначаване на научно жури по процедура за придобиване на ОНС „доктор“ и решение на научното жури по процедурата, което със свое решение по Протокол № 1/15.10.2025 г. ми възложи изготвянето на становище.

Изводите ми по процедурата са:

По допустимост: кандидатът за придобиване на ОНС „доктор“ Александър Костов е представил дължимия комплект документи, авторефератът е оформен коректно, на два езика, авторът е реализирал четири публикации и е надхвърлил минималните национални изисквания, което прави процедурата допустима.

Изводите ми по същество относно качествата на научния труд са:

Не ми е известен дисертационен труд, обхващащ в пълнота тази тема. Намирам, че трудът има новост и принос, както теоретичен, така и практически. Ред въпроси в управлението на висшите училища и акредитационните процедури, особено относно сроковете и последиците от тях досега не са проучвани, а засягат много на брой субекти, значими за българското образование и обществото като цяло. Намирам това историческо изследване приносно само по себе си, доколкото изследванията върху нашето висше образование, в частност неговия публичноправен режим, не са никак много, и

докторантът е издирил възможната доктринерна база за изследвания, която строго по темата не е голяма. Приемам разграниченията в увода относно материята, която се обхваща само частично и тази, която не се обхваща въобще (ЗРАСРБ) за методологично правилни и оправдани с оглед целта на дисертационното изследване.

Глава първа, именувана „Историческо развитие и принципи на нормативната уредба“ е задължителната в сериозно научно изследване историческа уводна част, която обяснява базата, на която се създава действащата правна уредба. Сама по себе си я намирам приносна, доколкото изяснява традициите и правната уредба относно висшето образование и заинтересуваният от темата читател ще намери систематично и подробно обяснение за различните правни режими на висшите училища. Систематично правилно историческият период е разделен на три (Царство България, по времето на социализма, съвременен етап). В частта за Царство България могат да се намерят интересни правни източници и тяхното обяснение, като е анализирана компетентността на изпълнителните органи, особено засилената роля на Министерството на просвещението. Отделено е и подобаващо място за съвета на преподавателите, прототип на днешния академичен съвет. Проследена е управленската практика да се приемат закони *ad hoc* за всяко висше училище и създаденият разнобой в законодателството, неизбежен при липсата на рамков закон. Може би трябваше да се обърне известно внимание на частните („свободните“) университети.

Периодът за правната уредба при социализма е подробно и старателно разработен, което намирам за оправдано от гледна точка на това, че той в голяма степен предопределя сегашния правен статус на висшите училища и обяснява някои разпоредби на Закона за висшето образование от 1995 г. Законът за висшето образование от 1947 е първият в нашето законодателство кодифициращ акт относно висшите училища и дисертантът го анализира подробно, като отчита историческия етап, на който е писан. За пръв път, както коректно сочи авторът, правомощието да открива, преобразува и закрива висши училища е дадено на Народното събрание, университетите стават юридически лица, появява се, макар и не гарантирана, идеята за академична автономия. Подробно е уреден студентския статус, включително чрез разпоредби, които в изменен вид действат и сега. Анализът на следващия закон от 1948 г. анализира и институционалната структура за управление от държавата. Анализирани са правомощията на Комитета за наука, изкуство и култура като ведомство с ранг на министерство с изключително големи правомощия, случаите на особено ведомствено подчинение, както и новото в нашата административна

и образователна практика задължително разпределение на завършили висше училище кадри. Авторът е отчел натрупаната в периода доктрина, проучил я е и тя е коректно представена в изследването, като е отразена теорията на ведомственото подчинение. Отражено е и съотношението между колективни и еднолични органи с анализ на техните правомощия. Разгледан е законът от 1958 г. с настъпилата промяна в институционалното подчинение, статуса на ректора и мандатността, отбелязано е вниманието към катедрата. Всеки закон е анализиран успоредно с действащата конституция. Законът за академична автономия на висшите учебни заведения е анализиран в контекста на промените и траещата до сега правна уредба, която предоставя последния утвърждаващ акт на Народното събрание, както и настъпилите изменения в правната уредба, които той въвежда. Точно е отбелязано, че с предоставената широка автономия „държавата се отказва от исторически нейни правомощия“ (с. 42). Отбелязвам вниманието към измененията в правния и бюджетния статус на висшите училища. Отново е проведен успореден анализ със сега действащата конституция.

Проведен е дължимият анализ на наднационалните правни източници, който е задължително условие за такова дисертационно изследване. Подробно и съдържателно е изследването на т. нар. „Болонски процес“, който формира законовата и подзаконова уредба у нас и политиките на ЕС. Точен е изводът, че засега Съюзът се придържа повече към насърчаване на сътрудничеството и политически инструменти въпреки предоставената му допълваща компетентност относно висшето образование.

Подробен и съдържателен е анализът на принципите на правно регулиране в сферата на висшето образование, като авторът ги разделя на валидни за цялата правна система и валидни в сферата на правното регулиране на специалния отрасъл. Основно ударение е поставено на принципа на академичното самоуправление.

Действащият вече 30 години Закон за висшето образование е анализиран подробно и аналитично. Интересни за мен бяха разсъжденията за неприкосновеност на територията на университета. Приноси намирам разсъжденията в т. 1.5.6.4 със сравнения в законодателството в други държави и особено за границите на академичната автономия. Интересен поглед е сравнението с оперативната самостоятелност.

Глава втора „Функции на държавата в управлението на висшето образование“ е силна и стойностна с анализа на компетентностите на държавните органи в този отрасъл.

Точно е наблюдението, че Народното събрание изпълнява функции, които по характера си принадлежат по-скоро на изпълнителната власт, и това разрешение е подложено на осмислена критика. Приносен е анализът на практиката на Конституционния съд, както и разсъжденията по евентуално изменение на правната уредба с правомощия на Министерския съвет, чийто актове биха подлежали на съдебен контрол. Според мен можеше да се обърне повече внимание на изменението от 2004 г., според което Народното събрание открива и закрива факултети, в които се преподава по специалност от регулирана професия. Анализирани са стратегиите и Националната карта на висшето образование, като приносен е анализът на последния акт.

Анализът на правомощията на Министерския съвет и министъра на образованието е подробен и точен. Обърнато е внимание на действията на изпълнителната власт, които подготвят актовете на Народното събрание. Цитирани са интересни примери от практиката на Върховния административен съд, изследван е голям брой правни актове, свързани с измененията на структурата на висшите училища.

Високо оценявам практически анализа на правомощията на Министерския съвет и Националната агенция за оценяване и акредитация и анализа на правомощията с финансов характер. Авторът можеше да извърши анализ на институционалните промени, доколкото преди време е имало министър на науката и висшето образование (специален ресор) и да направи преценка кое е било по-подходящото решение.

Приносен е анализът на правомощията на министъра спрямо статута на ректорите на държавните висши училища, настъпили след февруари 2020 г. Поддържам извода, че „макар държавата да се е отказала от всеобхватен йерархичен контрол върху висшите училища, те все пак упражняват държавната образователна политика и в тази светлина не може да се позволи абсолютна безконтролност и капсулиране на тяхното ръководство, което да навреди на самата образователна дейност и оттам на обучаващите се студенти и докторанти“ (с. 125).

Щеше да е приносно, ако имаше разсъждения за евентуален контрол на министъра над частните висши училища, които макар да не са на държавно финансиране, да не ползват държавни имоти и да не провеждат държавната образователна политика все пак са висши училища под общия държавен надзор. Понастоящем те са само под контрола на Националната агенция за оценяване и акредитация.

Анализът на органите на Агенцията е приносен в нашата доктрина, не ми е известно подробно разработване на тази тематика, която е особено важна от гледна точка на висшите училища. Точно е наблюдението, че тя не отговаря на изискването на чл. 47 на Закона за администрацията, който предвижда, че държавна агенция се създава за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство, но това може да се каже и за други държавни агенции и е обща слабост на институционалния строеж на нашата изпълнителна власт. Интересен факт в този контекст е, че съгласно чл. 27 от този закон председателят на държавна агенция следва да създаде политически кабинет, какъвто не ми е известно да има в НАОА и не се сочи в органограмата на ведомството. Авторът анализира особения характер на агенцията и предлага класификация по чл. 19, ал. 4, т. 4 от Закона за администрацията (за органи на изпълнителната власт се считат и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт), което предполага и че тя не е държавна агенция, макар че органът е председател, както при държавна агенция, а чл. 2, ал. 1 от Правилника за дейността ѝ, приет с постановление на Министерския съвет, я определя точно като орган, подчинен на Министерския съвет, от което все пак за мен се стига до извод, че тя е държавна агенция с по-особено име, каквото имат и други агенции. Авторът отбелязва и приликата ѝ с държавната комисия, както тя е уредена по Закона за администрацията, като предлага евентуално преобразуване и провежда успореден анализ с други органи. Акредитационните процедури и възможностите за обжалване са подробно анализирани и описани, с мотивирана критика на сроковете, с която мога да се съглася.

За пълнота можеше да се добави идеята за въвеждане на допълнителни функции на Агенцията, доколкото първия вариант на Закона за развитие на академичния състав в Република България предвиждаше в нея да се създаде Арбитражен съвет, свързан с обжалване на процедурите по придобиване на научни степени и академични длъжности.

Отделено е място за анализ на Съвета на ректорите, макар той да е консултативен орган, предвиден в Закона за висшето образование.

Глава трета „Висшето училище“ оценявам високо от гледна точка на анализа на административната правосубектност и възможността то да се разглежда като организация, предоставяща обществени услуги. Мое лично мнение е, че не съм съгласен с констатацията, че „висшето училище се приравнява на административен

орган не защото „принадлежи към системата на изпълнителната власт“, а защото е „носител на административни правомощия“. Аз лично намирам нормата на чл. 38 ЗВО за фикция, която следва да осигури право на защита на засегнатите лица, което не прави висшето училище носител на административни правомощия.

Авторът умело борави със сложна материя (въпросът за административната правосубектност е особено труден) и е издирил и осмислил административноправната литература. Точен е анализът на възможна употреба на термина „университет“ и критиката за противоречията в Закона за висшето образование. Отделено е място за анализ на новостта в този отрасъл – „изследователско висше училище“ и на особените висши училища на ведомствено подчинение, като правилно е констатирано, че те не са на ведомствено подчинение към министъра на образованието.

Анализът на структурата на висшите училища е точен и подробен. Бих добавил, че намирам за слабост на Закона за висшето образование твърде оскъдната уредба на общото събрание, висшия управленски орган на висшето училище. Приносно е изследването на правната природа на правилниците на висшите училища, интересни са разсъжденията в техните актове да се залагат по-рестриктивни условия от заложеното в закона. Анализирани са голям обем съдебна практика, натрупана по казуси на висшите училища.

По отношение на ръководителя на катедра е изразено мнение, че изборът се утвърждава от факултетния съвет на факултета, в който влиза катедрата (това е обичаният случай), като е отразена общата практика в България. Все пак бих приканил автора да изрази мнение дали това съответства на точния изказ на чл. 26д, ал. 4 ЗВО.

Практически полезно е изследването на нормативната регламентация на учебния процес (3.5). Смятам, че можеше да се отдели повече внимание на дипломата, като се изрази мнение дали по съществото си тя се явява държавен удостоверяващ документ.

Уместни и заслужаващи подкрепа са изводите по дисциплинарната отговорност на преподавателите.

В обобщение, намирам, че на защита пред научно жури е представен стойностен, приносен и с практически изводи научен труд на високо ниво. Не съм открил данни за плагиатство или употреба на чужди научни приноси по нерегламентиран от закона начин.

**Поради качествата на дисертационния труд с наименование „Административноправен режим на висшето образование” авторът Александър Александър Костов заслужава присъждане на образователната и научна степен “доктор” по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, докторска програма „Административно право и административен процес“.**

Изготвил становището

(доц. д-р Константин Пехливанов)