

БАЛАНСЪТ НА ПРАВОМОЩИЯ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛНА И ИЗПЪЛНИТЕЛНА
ВЛАСТ В СФЕРАТА НА ВИШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

Александър Костов

THE BALANCE OF POWERS BETWEEN THE LEGISLATIVE
AND EXECUTIVE BRANCHES REGARDING HIGHER EDUCATION

Aleksandar Kostov

Abstract: *This article examines aspects of the competence of the National Assembly and the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria within the state's role in managing higher education. Particular attention is drawn to possible issues with the powers to open, convert, rename and close higher education institutions, and to adopt the Strategy for Higher Education Development and the National Map of Higher Education. Measures for adequate judicial review are presented through de lege ferenda comments.*

Keywords: *higher education; opening and closure of higher education institutions; National Assembly; Council of Ministers; Higher Education Act.*

Както във всяка друга правно регулирана сфера на общественения живот, тази на висшето образование е зависима по различен начин от законодателната, изпълнителната и съдебната власт. По отношение на компетентността на държавата чл. 9, ал. 1 от Закона за висшето образование (ЗВО) се фокусира върху Народното събрание (НС) и Министерски съвет (МС), макар това изброяване на компетентните органи да е далеч от изчерпателно.¹ Именно в разпределението на правомощия между тези два държавни органа обаче се коренят потенциални проблеми. Предмет на настоящото изследване е разглеждането на определена част от тяхната компетентност, включително историческия контекст, довел до актуалното ѝ състояние, а целта му е да се изложат изводи за природата на тези правомощия, за възможностите за контрол върху

упражняването им и за рисковете актуалното им разпределение да доведе до злоупотреба с власт. Последната е неизбежно явление в практиката, но една от целите на правовата държава и на административното право е полагането на правни механизми за превенция и противодействие срещу нея.

Постановка на проблемите

Пред скоби следва да се спомене основната и типична роля на НС, а именно да приема законовите норми, уреждащи висшето образование. Останалите относими правомощията на законодателя са поместени в чл. 9, ал. 2 от ЗВО. Законът му възлага три прояви на компетентност в управлението на висшето образование:

1. Народното събрание с решение открива, преобразува, преименува и закрива висши училища, както и филиали и факултети, в

¹ Чл. 9, ал. 1 ЗВО: Държавата упражнява функциите си по управлението на висшето образование чрез Народното събрание и Министерския съвет.

които се извършва обучение по специалности от регулираните професии;²

2. Народното събрание ежегодно със Закона за държавния бюджет определя трансфера за всяко държавно висше училище;

3. Народното събрание приема Стратегия за развитие на висшето образование, която съдържа националните приоритети и цели за развитие на висшето образование, както и мерки за тяхното реализиране.³

За целите на настоящия труд те ще бъдат анализирани в обратен ред. Приемането на стратегии за развитие на различни управленски сфери традиционно се извършва от НС, в което те са внесени от МС, след като са били подготвени от съответното ресорно ведомство.⁴ Така представителният орган определя с решение какви са основните цели на държавната политика в този сектор за даден период и какви са мерките за тяхното постигане. Доколкото решенията на НС са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите, същото се отнася и за Стратегията за развитие на висшето образование.⁵ В практиката по упражняването на това правомощие се забелязват проблеми, свързани със забавянето. Така например стратегията за периода 2014-2020 г. е предложена от МС на НС едва през октомври 2014 г. и е приета от народните представители чак в края на февруари 2015 г., а решението им е обнародвано на 10 март 2015 г. Закъснението е 1 година и 3 месеца след началото на времеви обхват на въпросната стратегия, т.е. около 1/5 от времето за постигането на приетите цели вече е изтекло.⁶ Такъв проблем обаче не може да мотивира отнемане на това правомощие

от законодателя, доколкото характерът му отговаря на ролята на НС на орган, определящ държавната политика, която избраната от него изпълнителна власт да ръководи и осъществява. Още повече, че в случая по-голямата част от забавянето идва от изпълнителната власт. Разумно би било обаче да се потърси отговорност от съответните длъжностни лица за неизпълнение на законово задължение в срок.

Второто правомощие се състои в това НС събрание ежегодно да определя трансфера за всяко държавно висше училище със Закона за държавния бюджет. Бюджетните трансфери са фундаментални за финансовото състояние на държавните висши училища, въпреки приходите им от общинска финансова помощ, дарения, завещания, наследства, спонсорство, такси за кандидатстване, за обучение и от административни услуги, както и приходи по чл. 13, ал. 2 и по чл. 89, ал. 3 ЗВО. Както се отбелязва в съдебната практика, цитираното правомощие на НС не прави висшето училище част от структурата на органите на държавната власт.⁷ То е част от типичната нормотворческа дейност на законодателя и от ежегодното му задължение да гласува държавен бюджет, включително и в частта му за издръжката на държавните висши училища.

Специално внимание заслужава първото по ред от правомощията на НС – да открива, преобразува, преименува и закрива висши училища, както и филиали и факултети, в които се извършва обучение по специалности от регулираните професии – чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО.

Предоставянето на тази дейност именно на законодателя има своите исторически корени. Формалното учредяване на Софийския

² Частта за „филиали и факултети, в които се извършва обучение по специалности от регулираните професии“, е допълнена с ДВ, бр. 48 от 2004 г. Останалите филиали и факултети се откриват преобразуват, преименуват и закриват с акт на Министерски съвет.

³ Нов текст - Обн., ДВ, бр. 41 от 2007 г.

⁴ Вж. например Решение на НС от 31.01.2023 г. за приемане на Национална стратегия за младешта 2021 - 2030 г.; Решение на НС от 14.03.2018 г. за приемане на актуализирана Стратегия за национална сигурност на Република България; Решение на НС от 17.12.2015 г. за приемане на Национална здравна стратегия 2020; Решение на НС от 24.11.2011 г. за приемане на Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 и др.

⁵ Арг. от чл. 86 КРБ.

⁶ Решение № 683 на МС от 02.10.2014 г.; Решение на Народното събрание от 26.02.2015 г. за приемане на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 - 2020 г.; ДВ, бр. 18 от 10.03.2015 г.

⁷ Решение № 260005 от 13.01.2021 г. по в. гр. д. № 4 / 2021 г. на I състав на Окръжен съд - Добрич

университет като висше училище става със Закона за отваряне на висше училище в София през 1888 г.⁸ В годините до края на Втората световна война повечето нови висши училища се създават също с нарочен закон или с допълнения в общите просветни закони.⁹ Само 2 висши училища са открити чрез актове на министри, но те също са уредени на законово ниво по-късно.¹⁰ Първият всеобхватен Закон за висшето образование от 1947 г., действал само 1 година, урежда в своя чл. 1 изчерпателно и поименно всички съществуващи към онзи момент висши училища в България.¹¹ Следващият Закон за висшето образование от 1948 г., който вече не съдържа подобно изброяване, повелява, че откриването и закриването им се извършва с постановление на МС, утвърдено с указ от Президиума на НС (чл. 2, ал. 2).¹² С това се прекъсва наложената в Царство България традиция същото действие да се осъществява посредством закон и тези правомощия попадат в полето на изпълнителната власт. Десетилетие по-късно настъпва нов об-

рат – при действието на нов Закон за висшето образование от 1958 г. редът за откриване на висши учебни заведения, научно-учебни и учебно-научни комплекси (академии) е чрез указ на Президиума на НС.¹³ С изменение на нормата от 1972 г. Президиумът на Народното събрание е заменен като компетентен орган от Държавния съвет.¹⁴ Макар да не е изрично упоменато в измененния чл. 2, актът, с който Държавният съвет упражнява тази функция, е указ.¹⁵ На МС все пак е оставена възможността да открива и закрива факултети, специалности, задочно и вечерно обучение към висшите учебни заведения (чл. 2, ал. 4). След настъпването на политическите промени през 1989 г. с приемането на Закона за академична автономия на висшите учебни заведения се изменя и ЗВО от 1958 г., като създаването на висши учебни заведения, научно-учебни и учебно-научни комплекси (академии) вече се извършва от НС.¹⁶ Това положение се запазва и в действащия към настоящия момент Закон за висшето образование, приет през 1995

⁸ Гласуван от V. Обикновено народно събрание в XXXV. му заседание от 8 декември 1888 г., утвърден с указ № 159 от 18 декември 1888 г. и обнародван в „Държавен вестник“ № 2 от 5 януари 1889 г. – Георгов, И. Поглед върху развитието на университета. В: Алманах на Софийския университет 1888-1928, Кратка история на университета с животописни и книгописни сведения за преподавателите и асистентите, от основаването на Висшето училище насам, Университетска библиотека № 91, София: 1929, с. 24-26.

⁹ Подотдел Д — Висши специални училища (чл. 216–227) и Подотдел Е — университети (чл. 276–340) от Закона за народното просвещение, Наредбата-закон за частните висши училища от 12 април 1938 година (ДВ, бр. 80/1938), Закона на Държавното висше училище за финансови и административни науки — София от 7 юни 1940 г. (ДВ, бр. 126/1940), Закона на Държавната политехника, Наредбата-закон за висшето училище за стопански и социални науки „Д. А. Ценов“ в Свищов, Закона за Висшето училище за телесно възпитание от 3 януари 1942 г. (ДВ, бр. 2/1942 г.), разпоредбите в Закона за народното просвещение, отнасящи се до Музикалната академия и разпоредбите в Закона за народното просвещение, отнасящи се за Художествената академия (чл. 249–275) – отменени с ДВ, бр. 153 от 5 юли, 1947 г.

¹⁰ Висшето търговско училище в гр. Варна – Заповед № 7177 от 28 септември 1920 г. на министъра на търговията и Балканският близкостроителен институт (Свободен университет) – Окръжно от 22.11.1923 г. на министъра на народното просвещение. Вж. Димитрова, Д. Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. Известия - Списание на Икономически университет – Варна, бр. 2, том 60, 2016, с. 229.

¹¹ Обн., ДВ, бр. 153 от 5 юли 1947 г.

¹² Обн., ДВ, бр. 224 от 24 Септември 1948 г.

¹³ Обн., ДВ, бр. 12 от 11 Февруари 1958г.

¹⁴ Това се случва с ДВ, бр. 65 от 1972 г. Промяната се налага, тъй като с приетата Конституция на НРБ от 1971 г. (Обн. - ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г.) Президиумът на Народното събрание преставя да съществува, а на негово място е предвиден нов орган – Държавен съвет на Народна Република България.

¹⁵ Вж. Указ на Държавния съвет № 1815 от 16 август 1973 г. (за Висше народно военно строително училище „Генерал Благой Иванов“); Указ на Държавния съвет № 1562 от 21 май 1984 г. (за Висше военно транспортно училище „Тодор Каблешков“).

¹⁶ Обн., ДВ, бр. 10 от 02.02.1990 г.

г.¹⁷ Нещо повече, през 2004 г. законодателят се натоварва и с преименуването на висши училища, а също и да открива, преобразува, преименува и закрива филиали и факултети, в които се извършва обучение по специалности от регулираните професии.¹⁸

Видно е, че през по-голямата част от историята на българското висше образование откриването и закриването на висши училища се извършва с актове на НС. Но дали това е достатъчен аргумент тази традиция да продължи? В контекста на актуалната уредба могат да се открият три потенциални проблема в коментираното правомощие на НС.

На първо място, НС се натоварва с дейност, която по естеството си не е законодателна, а изпълнителна.¹⁹ Правомощието по чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО се реализира посредством решения. В конституционноправната теория се застъпва виждането, че решенията на парламента са правни актове с ненормативна природа, макар да са възможни и изключения.²⁰ Прегледът на решения по цитираното основание показва, че те също имат ненормативен характер и с изпълнението им се изчерпва тяхното действие. Тук проблемът не се състои в това, че правомощието се упражнява толкова често, че отнема ценно законодателно време, а по-скоро лежи на принципна основа.

На второ място, решенията на НС не подлежат на съдебен контрол за законосъобразност. Единственият възможен контрол е от Конституционния съд за съответствие с Конституцията на Република България (КРБ).²¹ Той обаче на практика не може да бъде проведен, доколкото КРБ не съдържа текстове, уреждащи откриването, преобразуването, преименуването и закриването на висши училища. В този смисъл едно хипотетично решение на НС за закриване на някой от българските университети, прието в нарушение на чл.

18 ЗВО, уреждащ изчерпателно основанията за закриване на висше училище, би останало без никакви последици. Липса правен механизъм, по който заинтересованите лица да оспорят подобно незаконосъобразно решение.

На трето място, освен в противоречие със закона, решенията на НС могат да се окажат и в противоречие с приетата от същото Стратегия за развитие на висшето образование, а също и с приеманата от МС Национална карта на висшето образование в Република България, която също носи стратегическо значение. Отново и в този случай липсва възможност за юридически контрол. Разбира се, в описаната хипотеза е възможно засегнатите лица да се опитат да окажат въздействие посредством протести или други форми на обществен контрол, но тези мерки са извън кръга на правния инструментариум.

Възможно решение на поставените проблеми

Каква промяна на законодателството би осигурила избягване на посочените недостатъци? Връщане към стария метод за изрично уреждане със закон на всяко отделно висше училище би било нецелесъобразно. Същевременно, да се уреди изрично оспорване на решенията на НС пред административен съд би създавало нормативна аномалия в противоречие с основните постулати за разделението на властите и начините за взаимен контрол между тях. Ако има нагласа да се мисли за промяна въобще, тя следва да бъде в посока промяна на компетентността чрез натоварване на друг вид орган с правомощието по чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО. В този смисъл, при изменение на въпросната уредба *de lege ferenda* удачно би било МС да открива, преобразува, преименува и закрива висши училища, както и всякакви филиали и факултети (независимо дали в тях се извършва обучение по специалности

¹⁷ Обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г.

¹⁸ Чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО – изм. с ДВ, бр. 48 от 2004 г.

¹⁹ По смисъла на понятието за изпълнителна дейност, дадено в **Панайотова, Е.** Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. С.: Сиби, 2018, с. 266 – „Изпълнителна е всяка дейност, извършвана при осъществяване на функциите по управление на различни сфери от обществения живот чрез упражняване на административни правомощия.“

²⁰ Вж. **Друмев, Е.** Конституционно право. Трето допълнено и преработено издание. С.: Сиела, 2008, с. 463.

²¹ Определение от 5.12.1991 по к.д. № 17/91 на КС; Определение от 27.10.1992 г. по к.д. № 22/92 на КС.

от регулираните професии или не). Актът на МС следва да бъде постановление, което да се гласува по предложение на министъра на образованието и науката. Разумно е също изрично да се предвиди съдебен контрол по реда на АПК върху тези актове на МС, с които се преобразуват или закриват висши училища, за да е налице ясен път за съдебен контрол по инициатива на заинтересованите лица при нарушения на законодателството и по-специално – на Закона за висшето образование.

Със сигурност предложеното решение би срещнало критиката, че при актуалното състояние на политическата конюнктура подобно овластяване на МС изглежда опасно, докато в НС са нужни чисто аритметично повече гласове за приемане на решение и оттам съществува и по-голям шанс за проява на „здрав разум“. Политическата и правна логика обаче ясно показва, че всеки МС обикновено се ползва с подкрепата на мнозинство в НС. Следователно при достатъчно политическа воля едно решение би станало реалност, независимо кой орган се налага да го гласува. Действително, по-големият брой на нужни гласове представлява по-труден за „прескачане“ праг, но далеч по-важно от това е да има достъпен процесуален ред за съдебен контрол за законосъобразност спрямо взетите решения. И докато над членовете на законодателния орган тегне най-вече волята на избирателя, който не може пряко да влияе на техните текущи действия, правораздавателният надзор над актовете на МС може да „действа възпитателно, като спомага за издигане на морала, културата и авторитета на служителите и органите на администрацията“.²² В този смисъл това е и най-добрият отговор на притесненията за склонността на изпълнителната власт да упражнява правомощието по чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО незаконосъобразно.

Освен административното правосъдие, друг вид контрол, който се упражнява над дейността на МС, е парламентарният контрол. Същият е предварителен, текущ и последващ, с юридически и политически ха-

рактер и проверява актовете и действията на изпълнителната власт „по законосъобразност и правилност“.²³ Това го прави значима допълнителна гаранция за редовното упражняване на компетентността на изпълнителните органи, включително по отношение на висшето образование.

С прехвърлянето на възможността да се откриват, преобразуват, преименуват и закриват висши училища, филиали и факултети върху МС, ще се постигне и друга цел, загатната по-горе. Една изпълнителна по характера си дейност ще бъде упражнявана от изпълнителен по характера си орган. От българското законодателство могат да се извлекат достатъчно аналогични случаи. Лечебните заведения, например, не се създават, преобразуват и закриват от НС, а от МС с постановление по предложение на министъра на здравеопазването (чл. 35, 52 от Закона за лечебните заведения). В културната сфера МС може да създава, преобразува и закрива държавни културни институти по предложение на министъра на културата (чл. 5, ал. 1 от Закона за закрила и развитие на културата).²⁴ Връщайки се в образователния сектор, държавните и общинските училища (от системата на училищното образование) се откриват, преобразуват, променят и закриват със заповед на министъра на образование (чл. 310, ал. 1 от Закона за предучилищното и училищното образование). На този нормативен фон правомощието на НС по чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО се явява като изключение. Макар и с определен исторически контекст, тази дейност е несвойствена за законодателния орган.

Налице би била още една полза от обсъжданата промяна на носителя на компетентност от НС към МС. По настоящата регламентация е възможно Народното събрание да приеме решение, с което открива, преобразува, преименува или закрива висши училища, филиали и факултети, но няма нормативна пречка то да противоречи на Стратегията за развитие на висшето образование, която същият този орган е одобрил. Такова решение на НС може

²² Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2012, с. 281

²³ Сивков, Ц. Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център Медицински университет – Плевен, 2013, с. 86.

²⁴ Все пак редно е да се посочи, че според текста на разпоредбата това може да се постигне и със закон.

да е в противоречие и с Национална карта на висшето образование в Република България, която се приема и актуализира от МС (чл. 9, ал. 3, т. 1а ЗВО). Ако обаче се възприеме предложеното в настоящия труд, актовете на МС по отношение на висшите училища винаги ще трябва да са съобразени с решенията на НС (арг. от чл. 86, ал. 2 КРБ). В този дух се налага да се направи и второ предложение – правомощието да се приема и актуализира Национална карта на висшето образование в Република България да бъде прехвърлено от МС на НС (по предложение на МС), доколкото това е също стратегически документ, формиращ общата държавна политика в тази сфера (на база на фактически наблюдения и в контекста на териториални фактори).²⁵ С оглед на близкия ѝ до този на Стратегията за развитие на висшето образование характер, редно е двете да имат подобен правен режим.

Със споделената теза се цели най-вече да бъде провокирана дискусия по въпроса. Изложените съображения изхождат от разбирането, че макар хипотеза на незаконосъобразно закриване на висше училище да звучи невероятно, законът не бива да оставя пролуки за нейното събдяване при друга политическа обстановка. В началото ХХ. век княз Фердинанд затваря Софийския университет и уволнява всички преподаватели поради нанесена обида от студенти на висшето училище – събитие, известно като Университетската криза от 1907 г. При липса на адекватен правен механизъм за предотвратяване на подобни действия, възможно е историята да се повтори. В този смисъл, за да бъде максимално защитена академичната автономия от произвола на властта, посочените фундаментални за висшето образование решения следва винаги да подлежат на съдебен контрол.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

Панайотова, Е. Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. С.: Сиби, 2018 // **Panayotova, E.** Osnovni printsiipi na izpalnitelnata deynost po APK. S.: Sibi, 2018.

Друмева, Е. Конституционно право. Трето допълнено и преработено издание. С.: Сиела, 2008 // **Drumeva, E.** Konstitutsionno pravo. Treto dopalнено i preraboteno izdanie. S.: Siela, 2008.

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2012 // **Dermendzhiev, I., D. Kostov, D. Hrusanov.** Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast. Peto preraboteno i dopalнено izdanie. S.: Sibi, 2012.

Сивков, Ц. Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център Медицински университет – Плевен, 2013 // **Sivkov, Ts.** Administrativno pravo i administrativen protses. Pleven: Izdatelski tsentar Meditsinski universitet – Pleven, 2013.

Димитрова, Д. Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. Известия – Списание на Икономически университет - Варна, бр. 2, том 60, 2016 // **Dimitrova, D.** Praven rezhim na visshite uchilishta v Bulgaria ot Osvobozhdenieto do dnes. Izvestia – Spisanie na Ikonomichestki universitet - Varna, br. 2, tom 60, 2016.

Георгов, И. Поглед върху развитието на университета. В: Алманах на Софийския университет 1888-1928, Кратка история на университета с животописни и книгописни сведения за преподавателите и асистентите, от основаването на Висшето училище насам, Университетска библиотека № 91, С: 1929 // **Georgov, I.** Pogled varhu razvitiето na universiteta. V: Almanah na Sofiyskia universitet 1888–1928, Kratka istoria na universiteta s zhivotopisni i knigopisni svedenia za prepodavatelите i asistentite, ot osnovavaneto na Vissheto uchilishte nasam, Universitetska biblioteka № 91, S: 1929.

²⁵ Националната карта на висшето образование в Република България включва основните характеристики на актуалната профилна и териториална структура на висшето образование по професионални направления, специалности от регулираните професии и региони за планиране, определяне на групи професионални направления и специалности от регулираните професии и групи висши училища според съответствието на профилната и териториалната структура на висшето образование със социално-икономическото развитие и потребностите на пазара на труда, както и на типове региони за планиране според регионалните потребности за развитие на висшето образование, насоки на националните политики за развитие на профилната и териториалната структура на висшето образование по професионални направления и специалности от регулираните професии в съответствие със социално-икономическото развитие и потребностите на пазара на труда. Вж. Решение № 32 на МС от 12.01.2023 г. за актуализиране на Националната карта на висшето образование в Република България за 2022 г.