

СТАТУТ, КОНСТИТУИРАНЕ И СТРУКТУРА НА НАЦИОНАЛНАТА АГЕНЦИЯ
ЗА ОЦЕНЯВАНЕ И АКРЕДИТАЦИЯ И НЕЙНИТЕ ОРГАНИ

Александър Костов*

STATUS, CONSTITUTION AND STRUCTURE OF THE NATIONAL EVALUATION AND
ACCREDITATION AGENCY AND ITS AUTHORITIES

Aleksandar Kostov

Abstract: *This article examines the status of the National Evaluation and Accreditation Agency as an administration and the Accreditation Council as a state authority under the Bulgarian legal system. Special attention is paid to the procedure for constituting the Accreditation Council, as well as to the legal relationships arising with its members. The internal structure of the Agency is analyzed, and the problem areas in its regulation are indicated. Also, some de lege ferenda proposals are made to resolve the highlighted issues.*

Keywords: *legal framework of higher education in Bulgaria; National Evaluation and Accreditation Agency; Accreditation Council; Higher Education Act.*

Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА) и органите ѝ на управление са натоварени от законодателя с нелеката задача едновременно да следят и контролират качеството във висшето образование, но и да балансират между интересите на три основни страни в този процес: държавата, висшите училища и научните организации и обучаващите се лица. Създаването на НАОА през 90-те години на XX век, първо нормативно с приемането на Закона за висшето образование (ЗВО) през 1995 г., а после и фактически със започване на работата на Акредитационния съвет през 1996 г., се случва на фона на цялостна реформа на образователната уредба и

практика, протекла в България след 1989 г.¹ В следващите десетилетия НАОА подобрява дейността си, учейки се от опита на западноевропейските си аналози, в контекста на стремежа на държавата да бъде достоен член на европейското политическо семейство. Израз на тези усилия са и присъединяването на НАОА към Европейската асоциация за осигуряване на качество във висшето образование (ENQA), към Централно- и Източноевропейската мрежа от агенции за осигуряване на качество във висшето образование (CEENQA) и към Европейския регистър за осигуряване на качество във висшето образование (EQAR).

* Докторант по административно право и административен процес към Юридически факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“; област на научни интереси: административно право, административен процес, административноправен режим на висшето образование.

PhD candidate in Administrative Law and Administrative Procedure at Faculty of Law, Sofia University “St. Kliment Ohridski”; Research interests: administrative law, administrative procedure, higher education law

¹ ЗВО - Обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г.

Целта на настоящата статия е да изясни въпроси в три направления: 1) Какъв е статутът на НАОА, Акредитационния съвет и председателя му? 2) Какво е характерно за процедурата по конституиране на Акредитационния съвет и какви правоотношения се реализират по този повод? 3) Каква следва да бъде структурата на НАОА и наблюдават ли се отклонения от регламентацията ѝ в практически план? За целта ще бъде анализирана нормативната уредба на законово и подзаконово ниво, както и вътрешни актове, приети от органите на НАОА, като статията е съобразена с редакциите на съответните актове към началото на март 2024 г. Извън полето на труда е цялостният преглед на сбора от правомощията и на всички процедури, развиващи се пред органите на НАОА, доколкото те заслужават самостоятелно изследване. Последните ще бъдат разглеждани инцидентно и само доколкото обслужват намирането на отговор по въпросите, предмет на статията.

1. СТАТУТ

Националната агенция за оценяване и акредитация е определена в чл. 11, ал. 1 от ЗВО като „специализиран държавен орган за оценяване, акредитация и контрол на качеството“ спрямо предмета на дейност на висшите училища, определен в чл. 6 от ЗВО. Изполваната от законодателя лексика не е в съответствие с постулатите на административноправната доктрина, където последователно се подчертава разликата между орган и администрация, която го подпомага.² Този извод се налага и от текстовете в чл. 34 вр. чл. 36 от Закона за администрацията (ЗАдм). Упрек към понятийното смесване на орган с администрацията, която той ръководи, е отправян и от изследователи в други клонове на правната наука.³ Прилагайки тези теоретични и законови положения, следва да се заключи, че НАОА е администрация, която подпомага орган на изпълнителната власт, и не може тя самата да бъде определена като „специализиран държавен орган“. Органите, които тази администра-

ция подпомага в дейността им, са Акредитационният съвет и председателят на НАОА, който е и председател на Акредитационния съвет (арг. от чл. 85, ал. 2 – 3 от ЗВО). В този смисъл *de lege ferenda* би било удачно да се направи корективна промяна на редакцията на чл. 11, ал. 1 от ЗВО.

Законът позиционира НАОА и нейните органи като директно подчинени на Министерския съвет. Като други централни ведомства НАОА притежава качеството юридическо лице, на бюджетна издръжка е и има седалище в гр. София. Законодателят не посочва изрично какъв вид орган на изпълнителната власт урежда в чл. 11 от ЗВО, използвайки единствено израза „специализиран държавен орган“. Ясно е, че НАОА е ведомство без ранг на министерство, на централно ниво. Централни органи са и председателят ѝ и Акредитационният съвет. Следователно последните следва да се позиционират в класификацията по чл. 19, ал. 4 от ЗАдм, а НАОА – в рамките изброяването в чл. 38, ал. 1 от същия закон. За целта ще бъдат приложени критериите: 1) какво е ръководството на ведомството; 2) на кой горестоящ орган се дължи подчиненост; 3) какъв е характерът на извършваната изпълнителна дейност. Те са удачни, доколкото това са белезите, използвани в съответните легални дефиниции и от самия нормотворец.

На първо място, следва да се изключи хипотезата по чл. 19, ал. 4, т. 3 от ЗАдм (изпълнителните директори на изпълнителните агенции), тъй като това са органи и администрации, винаги подчинени на министър, а както вече бе посочено, органите на НАОА са подчинени на Министерския съвет. Още повече, че като предмет на дейност изпълнителните агенции извършват „административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията“, което се различава от дейността на НАОА.⁴ Освен това изпълнителните агенции

² Вж. **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. Второ преработено и допълнено издание. С: Сиби, 2011, с. 124-128; **Лазаров, К.** Административно право. С: Феня, 2011, с. 39.

³ **Русчев, И.** Гражданскоправен режим на държавни учреждения. Съвременно право, №2, 2017, с. 50.

⁴ Сравни чл. 54, ал. 1 от Закона за администрацията и чл. 11, ал. 4 от ЗВО.

се ръководят от изпълнителен директор, докато НАОА се ръководи от председател, но в рамките ѝ съществува и друг орган – Акредитационния съвет, който е натоварен с ключова специална компетентност.

На второ място, може да се разгледа възможността НАОА да се определи като държавна агенция, начело с председател (чл. 19, ал. 4, т. 1 вр. чл. 38, ал. 1, т. 3 от ЗАдм). Казано бе, че НАОА се управлява от председател и Акредитационен съвет. Последният е колегиален орган, какъвто е нетипично да стои начело на държавна агенция. По отношение на дейността – не може да се каже, че НАОА осъществява политика, за която не е създадено министерство, доколкото съществува министерство на образованието и науката. Единствената прилика тук е прякото подчинение на Министерския съвет, но тя не е достатъчна, за да обуслови определянето на НАОА като държавна агенция.

На трето място – изброяването в чл. 19, ал. 4 от ЗАдм. регламентира три специфични категории органи и още една четвърта категория, дефинирана общо, която да поглъща всички тези, които не могат да бъдат класифицирани в първите три. След като законодателят не уточнява какъв вид изпълнителен орган създава, най-сигурният избор на изпълнителната власт е да третира НАОА и ръководството ѝ именно като прилежащи в тази четвърта категория – по чл. 19, ал. 4, т. 4 вр. чл. 38, ал. 1, т. 6 от Закона за администрация.⁵ Това става ясно от официалният Административен регистър към Министерския съвет, уреден в чл. 61 от ЗАдм. Регистърът се поддържа като единна електронна база данни чрез „интегрираната информационна система на държавната администрация“, известна като ИИСДА (чл. 61, ал. 3 от ЗАдм). Наред с друго, ИИСДА съдържа информация за административните структури в изпълнителната власт.⁶ Според тази официална информационна система, чието поддържане в актуален вид е нормативно установено

като задължително, НАОА е класифицирана именно в секцията „административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт към Министерски съвет“. Иначе казано, самият Министерски съвет намира, че органите на НАОА попадат в хипотезата на чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗАдм, а НАОА като ведомство е такова по чл. 38, ал. 1, т. 6 от ЗАдм. Това „безопасно“ тълкуване на чл. 11 от ЗВО е разбираемо, доколкото, от една страна, законодателят не определя изрично НАОА като държавна агенция, изпълнителна агенция или администрация на държавна комисия, а от друга – НАОА и органите ѝ лесно попадат в широките критерии на категорията. Те наистина са „създадени със закон“ и „имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт“. От трите заложили критерия предметният е спазен поради общия начин на дефинирането му, липсва изискване за подчиненост, а председателят на НАОА също може да бъде определен като „ръководител на държавна институция“, макар чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗАдм да не кореспондира с наличието и на Акредитационен съвет в НАОА.

Единствената неизследвана дотук категория – държавни комисии и администрации към тях – е оставена съзнателно за края на търсенето на отговор на въпроса за статута на НАОА и органите ѝ. Несъмнено Народното събрание не ги определя изрично като държавна комисия в ЗВО, но какво показва прилагане на зададените критерии? Подобно на правната уредба на държавна комисия, органите на управление на НАОА са колегиалният орган Акредитационен съвет и председателят. Отново следва да се подчертае, че самата НАОА не е орган, а е администрация, която подпомага колегиален орган, каквато е и администрацията на държавната комисия. Както всяка държавна комисия по смисъла на чл. 50 от ЗАдм е пряко подчинена на Министерския съвет, така е и Акредитационният съ-

⁵ Нужно е да се отбележи, че в двата текста има известно разминаване. Чл. 19, ал. 4, т. 4 е с редакция: „ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт“, докато чл. чл. 38, ал. 1, т. 6 говори за: „административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт“. Систематичното тълкуване на целите членове обаче показва, че законодателната воля е те да си кореспондират.

⁶ Достъпна на интернет адрес: https://iisda.government.bg/ras/executive_power

вет на НАОА. Освен това, аналогично на чл. 50, ал. 4 от ЗАдм, председателят и членовете на Акредитационния съвет също се определят с решение на Министерския съвет, макар този избор да се прави въз основа на предложенията на министъра на образованието и науката, Съвета на ректорите, Българската академия на науките и Селскостопанската академия (чл. 86, ал. 5 от ЗВО). Особено ясна е приликата по критерия за предмета на дейност. Държавната комисия осъществява „контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на Министерския съвет“ (чл. 50, ал. 1 от ЗАдм). НАОА оценява „проекти за откриване и преобразуване на висши училища, основни звена, филиали, териториално изнесени звена на висшите училища, професионални направления и специалности от регулираните професии и извършва институционална и програмна акредитация, както и следакредитационно наблюдение и контрол“ (чл. 11, ал. 4 от ЗВО). Наличието на институционална акредитация е абсолютна предпоставка за едно висше училище да съществува като такова.⁷ Програмната акредитация по същество представлява разрешителен (облагодетелстващ) административен акт с адресат висше училище или научна организация, който дава правото да извършва определена образователна дейност.⁸ Без нея не може да извършва нито прием, нито обучение на студенти и докторанти.⁹ След като издаде такива разрешения (акредитации) за определен период, Акредитационният съвет чрез структурите в НАОА упражнява контрол над висшите училища по спазване на изисквания и изпълнение на дадени с акредитацията препоръки. Като резултат на упражняването на тези контролни правомощия акредитацията може да бъде отнета. В този смисъл, с убеденост може да се твърди, че Акредитационният съвет на НАОА осъществява разрешителни и контролни функции по прилагането на закон (най-вече на ЗВО). И

по трите приложени критерия се наблюдават сериозни прилики с държавните комисии по чл. 19, ал. 4, т. 2 от ЗАдм.

Разсъжденията дотук налагат извода, че *de lege ferenda* най-удачно би било Акредитационният съвет да бъде уреден като държавна комисия, а НАОА като администрацията, която я подпомага. Сегашното положение включва необосновано и само привидно смесване на елементи и названия от изброените в чл. 19, ал. 4 от ЗАдм органи. Не е удачно НАОА да бъде определяна като държавен орган, след като от уредбата в глава десета на ЗВО е видно, че водещият орган е Акредитационният съвет, а НАОА е само ведомство (администрация). Ролята на председателят на колегиалния орган също е аналогична на тази на председател на държавна комисия. Макар наименованието да не е ключово, то може да бъде „Държавна комисия по оценяване и акредитация“. Последната ще е колегиален изпълнителен орган, специализиран да упражнява контролни и разрешителни функции в сферата на висшето образование, начело с председател, подпомагана от съответната администрация (понастоящем наричана НАОА).

В подкрепа на предложението относно статута на разглежданите орган и администрация би било полезно и сравнение с друга държавна комисия по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 2 от ЗАдм – например с Държавната комисия по сигурността на информацията (ДКСИ). Ясно е, че последната има различна материална компетентност – тя организира, осъществява, координира и контролира дейността по защитата на класифицираната информация; осигурява еднаквата защита на класифицираната информация и т.н. (чл. 8 от ЗЗКИ). Характерът на нейните правомощия напълно отговаря на общото понятие за държавна комисия по чл. 50, ал. 1 от ЗАдм. Самата ДКСИ е колегиален орган на изпълнителната власт, който се подпомага от администрация – също както колегиалният орган Акредитационен съвет се

⁷ Арг. от чл. 18, ал. 1, т. 2 от ЗВО; чл. 76, ал. 2-3 от ЗВО; чл. 77, ал. 12 от ЗВО; чл. 81, ал. 1, т. 1 от ЗВО; чл. 88в, ал. 9, т. 1 от ЗВО.

⁸ В този смисъл за характера на акта и **Андреева, А., Д. Димитрова**. Акредитацията на висшите училища като гаранция за качество на висшето образование в контекста на академичната автономия. Стратегии на образователната и научната политика, С: Аз-Буки, бр. №6, 2018, с. 620.

⁹ Арг. от чл. 80, ал. 1, 4-5 от ЗВО.

подпомага от администрация (НАОА).¹⁰ Членският състав и на двата колегиални органа се определя с решение на Министерския съвет, доколкото и двата са му пряко подчинени, макар процедурата за избор на членове на Акредитационния съвет да е по-сложна с оглед участието на висшите училища и научните организации в нея.¹¹ И двата колегиални органа се ръководят от председател, който има представителни функции, орган е по назначаване в съответната администрация и т.н.¹² Структурата, организацията, числеността и дейността и на двата сравнявани органа и администрации се определя, освен на законово ниво, и с правилник, приеман с постановление на Министерския съвет.¹³ Видно от изложените прилики е, че Акредитационният съвет с неговия председател и администрация, която го подпомага, е организиран и структуриран подобно на държавна комисия по чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗАдм. Разминаванията в наименованията и грешното посочване на НАОА като орган (в чл. 11, 85, 88в и др. от ЗВО) не могат да оправдаят друг извод при така изложените ясни прилики по същество.

За пълнота на изложението следва да се отграничи идеята за изричното уреждане на Акредитационния съвет като държавна комисия от други органи като Комисията за защита на конкуренция, Комисията по енергийно и водно регулиране, Комисия за защита на потребители, Комисията за защита от дискриминацията и др. Последните са известни в теорията като особени/административни юрисдикции, тъй като, наред с друго, осъществяват и правораздавателна дейност.¹⁴ За контекста на настоящия труд е достатъчно да се посочи, че Акредитационният съвет на НАОА не разполага с правораздавателни правомощия по закон.

2. КОНСТИТУИРАНЕ

В процедурата по конституиране на състава на Акредитационния съвет се наблюдава проявление на принципа на академична автономия, надхвърлящо пределите на висшите училища, но с едно особено изключение. Действително, от разпределението на квотите в Акредитационния съвет се вижда превесът на представителите на висшите училище и научните организации – осем спрямо трима. Последните са посочени от различни органи на изпълнителната власт. Разумно е Министерството на образованието и науката да има двама свои представители. Третият, излъчен и избран от изпълнителната власт, е самият председател, който, видно от чл. 86 от ЗВО, не участва в процедурата по номинации. Председателят бива избран директно от Министерския съвет с решението на същия за определяне на състава на съвета (арг. от чл. 86, ал. 5 от ЗВО). Проблемът се корени в това, че извеждайки председателя извън процедурата по номинации, законодателят либерализира избора му до степен, в която за него не се отнасят изискванията, предвидени за останалите членове. Те трябва да бъдат хабилитирани лица от различните области на висшето образование. Граматическото тълкуване на текста в чл. 86, ал. 1 от ЗВО потвърждава този извод. Всъщност, председателят на Акредитационния съвет не просто не е длъжен да бъде хабилитирано лице, а за него липсват каквито и да е специални изисквания в ЗВО. Председателят следва единствено да отговаря на общите условия по чл. 19, ал. 5 от ЗАдм (относно минимална образователно-квалификационна степен „магистър“) и чл. 19, ал. 6 от ЗАдм (относно българско гражданство, доказан професионален опит, неосъждане за умишлено престъпление от общ характер, освен ако е ре-

¹⁰ Сравни чл. 5 от ЗЗКИ и чл. 85 от ЗВО (макар в ал. 1 на последния отново погрешно да описват правомощията уж на НАОА, които всъщност са такива най-вече на Акредитационния съвет, който е ясно посочен като орган на управление на НАОА (като администрация) в ал. 2 на чл. 85 от ЗВО).

¹¹ Сравни чл. 6, ал. 1 от ЗЗКИ и чл. 86 от ЗВО.

¹² Сравни чл. 10а, ал. 2 от ЗЗКИ и чл. 10, ал. 2 от ПДНАОА.

¹³ Сравни Устройствен правилник на Държавната комисия по сигурността на информацията и на нейната администрация (приет с ПМС № 38 от 22.02.2017 г.) и Правилник за дейността на Национална агенция за оценяване и акредитация (ПДНАОА) (приет с ПМС № 2 от 05.01.2021 г.).

¹⁴ По-подробно вж. **Янкулова, С.** Административните юрисдикции като правораздавателни органи. *De Jure*, №2, 2021, с. 214-221, където, освен ценен авторски анализ, са изложени и мненията на редица други учени относно проблема за конституционосъобразността на тези юрисдикции.

абилитиран). Последното се прилага и спрямо членовете на Акредитационния съвет. За целия състав на съвета, вкл. председателя, се отнасят също общата норма за несъвместимост по чл. 19, ал. 7 от ЗАдм и специалната норма в чл. 87, ал. 4 от ЗВО. Всичко това показва, че е допустимо Министерският съвет да избере за председател на Акредитационния съвет и ръководител на НАОА лице, произхождащо от академичните среди, или такова, което макар да е на академична длъжност, не е хабилитирано. Така например, един асистент от висше училище би могъл да е пръв сред равни в колегиалния орган, съставен от доценти и професори. Все пак тази нестандартна хипотеза е по-благоприятна от друго нормативно допустимото положение – който и да е субект с образователно-квалификационна степен „магистър“ да оглави органа.¹⁵

Необходим е отговор и на въпроса за характера на правоотношенията, въз основа на които председателят и останалите членове на Акредитационния съвет заемат длъжностите си. Разпоредбата на чл. 86, ал. 6 от ЗВО дава ясен отговор за председателя и замест-

ник-председателя – те се назначават по трудово правоотношение от министър-председателя. Правилото е в унисон с предвиденото в чл. 19а от ЗАдм и забраната, извеждана от чл. 3 от Закона за държавния служител (ЗДСл), такива лица да бъдат държавни служители, тоест на служебно правоотношение. Липсва обаче специална уредба относно другите членове на Акредитационния съвет, поради което тяхното положение следва да бъде изяснено чрез систематично тълкуване. Доколкото по-горе бе аргументирано, че Акредитационният съвет е колегиален орган на изпълнителната власт, то членовете му по силата на чл. 3, т. 2 от ЗДСл не могат да бъдат назначавани на служебно правоотношение, тъй като не са държавни служители. Освен това чл. 19а от ЗАдм посочва, че членовете на колегиални органи имат всички права по трудово правоотношение, освен противоречащите и несъвместимите с тяхното правно положение.¹⁶ Следователно членове на Акредитационния съвет, както членовете на другите колегиални органи на изпълнителната власт, трябва да заемат длъжността си по трудово правоотношение.¹⁷

¹⁵ Коректно е да се отбележи, че практиката в последните поне 20 години е за председател да бъдат определяни само хабилитирани лица. Въпреки това, разумната административна практика не оправдава наличието на описаната законова „пролука“.

¹⁶ Налице е и съдебна практика, тълкуваща чл. 19а от ЗАдм като разпоредба, определяща трудовия характер на правоотношения за членовете на други колегиални органи: Определение № 10857 от 29.11.2022 г. по адм. д. № 10738 / 2022 г. на ВАС; Определение № 10970 от 30.11.2022 г. по адм. д. № 10736 / 2022 г. на ВАС; Определение № 10978 от 30.11.2022 г. по адм. д. № 10553 / 2022 г. на ВАС.

¹⁷ Прегледът на Приложение към чл. 3, ал. 1 от Правилника за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация (ПДНАОА) (Обн. - ДВ, бр. 3 от 12.01.2021 г.; изм., бр. 36 от 13.05.2022 г.), озаглавено „Численост на персонала на НАОА“, показва, че в щатното разпределение, включващо длъжностите, заемани по трудово или служебно правоотношение, не са предвидени такива за членовете на Акредитационния съвет, а единствено: 1 бр. за председател, 1 бр. за заместник-председател, 1 бр. за главен секретар, 8 бр. за обща администрация и 19 бр. за специализираната администрация (общо 30 щатни бройки). Приложението е в очевидно противоречие с чл. 19а от ЗАдм. Същото се потвърждава и от публично достъпната информация за щатната численост в секцията за НАОА от Интегрирана информационна система на държавната администрация, според която са предвидени 8 щатни бройки по трудово правоотношение, от които са заети 6 щатни бройки (https://iisda.government.bg/ras/executive_power/adm_structure_law_decree_organigram/137 - последен достъп на 03.03.2024 г.). Сравнявайки тези данни с обявения на интернет страницата на НАОА персонален състав (<https://www.neaa.government.bg/about-us/struktura> - последен достъп на 03.03.2024 г.) навежда на извода, че от шестте заети щата по трудово правоотношение два са за председателя и неговия заместник, а останалите са вероятно за технически служители в общата администрация. Ако действително приложението към чл. 3, ал. 1 от Правилника за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация е изпълнено в този вид, то следва изводът, че на практика към датата на направените справки членовете на колегиалния орган на изпълнителната власт Акредитационен съвет не заемат своите длъжности по трудово правоотношение. Доколкото в светлината на чл. 3, т. 2 от ЗДСл и видно от посочените източници, те не ги заемат и по служебно правоотношение, възниква въпросът: възможно и редно ли е членове на колегиален орган на изпълни-

3. СТРУКТУРА

Въпросът за структурата на НАОА е от значение, тъй като добрата вътрешна организация на една администрация е предпоставка за изпълнението на задачите, с които е натоварен органът, който тя подпомага, а именно да контролира качеството на висшето образование. НАОА се оглавява от Акредитационен съвет и от председател, който е председател и на самия Акредитационен съвет (чл. 85, ал. 2-3 от ЗВО). Председателят ръководи и представява както администрацията (НАОА), така и колегиалния орган (Акредитационен съвет).

Дейността на Акредитационния съвет и председателя се подпомага от администрация, чието общо ръководство следва да се осъществява от председателя, а административното ръководство – от главен секретар (чл. 8 от ЗАдм, проведен в чл. 16 от ПДНАОА). Администрацията е организирана в обща (с единствена дирекция „Административно, финансово, правно-нормативно и информационно обслужване“, без отдели) и специализирана (с единствена дирекция „Оценяване, акредитация и следакредитационно наблюдение и контрол“, без отдели). Специалната компетентност на Акредитационния съвет не се осъществява единствено чрез специализираната администрация, но и чрез постоянни комисии: осем за различните области на висшето образование и една Постоянна комисия за следакредитационно наблюдение и контрол.¹⁸ Постоянните комисии по области на висшето образование контролират експертни групи, които извършват проверки в рамките на акредитационните процедури, приемат техните доклади и съставят свои мотивирани

доклади, които внасят в Акредитационния съвет за разглеждане и приемане на решение по съответната процедура. Постоянната комисия за следакредитационно наблюдение извършва проверки, за които съставя констативни протоколи, и при нужда предлага на Акредитационния съвет да отнеме акредитация или да намали акредитационната оценка. Към всяка от постоянните комисии се назначава поне един експерт (държавен служител) от специализираната администрация в НАОА, който да организира и подпомага дейността ѝ. Всички членове на постоянни комисии имат 3-годишен мандат, който могат да повторят само веднъж, а условията за несъвместимостта им са същите като тези за членовете на Акредитационния съвет.¹⁹

На основание чл. 88г от ЗВО с ПДНАОА могат да се създават помощни и консултативни звена към Акредитационния съвет. Такива са предвидени в чл. 12 от ПДНАОА: Консултативен съвет, Етична комисия, Комисия по осигуряване на качеството и Комисия по жалбите. Консултативният съвет, уреден със собствен правилник, изготвя становища по въпроси от сферата на висшето образование, но единствено по изрично възлагане от Акредитационния съвет.²⁰ Етичната комисия следи за спазването на Етичния кодекс на НАОА, приема сигнали и проверява случаи на нарушения по него, подпомага председателя на НАОА за прилагането на антикорупционното законодателство, изготвя за него годишни доклади за „етичното поведение и култура в НАОА, с препоръки за усъвършенстването им“ и си сътрудничи с етичните комисии във висшите училища и в „други институции по осигуряване на качеството на образованието

телната власт да упражняват дадените им по закон властнически правомощия по силата на граждански договор? Настоящият проблем е създаден именно с последния ПДНАОА от 2021 г., тъй като в съответното приложение към предходния и вече отменен ПДНАОА (Обн. - ДВ, бр. 19 от 01.03.2005 г.) са предвидени точно 11 щатни бройки за председателя и членовете на Акредитационния съвет.

¹⁸ Вж. чл. 88а и 88в от ЗВО и чл. 13 от ПДНАОА.

¹⁹ Видно от Приложение към чл. 3, ал. 1 от ПДНАОА председателите и членовете на постоянните комисии също не са предвидени в рамките на щатното разпределение на администрацията, макар на практика да изпълняват функции, типични за специализирана администрация.

²⁰ Вж. Правилник за организацията и дейността на Консултативния съвет към НАОА (<https://www.neaa.government.bg/normativna-baza/pravilnici> - последен достъп на 03.03.2024 г.).

в България²¹. Комисията за осигуряване на качеството на дейността на НАОА наблюдава, поддържа и подобрява качеството на дейността на Агенцията, в съответствие със Стандартите и насоките за осигуряване на качеството в Европейското пространство за висшето образование.²² От предмета на дейност на тези три звена действително може да се направи заключение за тяхната помощна или консултативна природа.

На този фон интерес провокира Комисията по жалбите, предвидена в ПДНАОА като помощно/консултативно звено към Акредитационния съвет, но уредена подробно под друго наименование в отделен „Правилник за дейността на Комисията по възраженията и жалбите на Националната агенция за оценяване и акредитация“ (ПДКВЖНАОА).²³ Комисията, освен лаконично спомената в чл. 12 от ПДНАОА, не е регламентирана нито в там, нито в законодателството. Единствената ѝ подробна уредба се съдържа в ПДКВЖНАОА, според който актуалното ѝ към началото на 2024 г. наименование е „Комисията по възраженията и жалбите“ (КВЖ). Същото ще бъде използвано по-нататък в изложението. Анализът относно КВЖ изхожда от позицията, че законодателят е позволил съществуването на помощни звена към Акредитационния съвет с ПДНАОА (чл. 88г от ЗВО). Като такава тя е предвидена в чл. 12 от ПДНАОА. В тази светлина правилникът, с който е уредена КВЖ, би следвало да бъде вътрешнослужебен акт, приет на основание чл. 12 от ПДНАОА във връзка с чл. 88г от ЗВО. Правно основание за приемането на ПДКВЖНАОА обаче не е посочено, а от съдържанието му се разкрива

различната концепция на Акредитационния съвет за въпросната комисия. ПДКВЖНАОА урежда статута, структурата, функциите, документацията и процедурите, които се развиват с участието на комисията. В чл. 3 от този акт КВЖ е определена не като помощно звено, а като „постоянно действащ орган към Акредитационния съвет на НАОА“, което е в пълно противоречие с чл. 85, ал. 2 и чл. 88г от ЗВО.

Според чл. 11 от ПДКВЖНАОА комисията разглежда и се произнася по: 1) възражения; 2) жалби; 3) искания за помирение. Започвайки в обратен ред – тя се произнася по искания за помирение при висящи съдебни спорове между НАОА и трети лица с цел извънсъдебно уреждане на спора с решение, което има по-скоро характера на становище, доколкото според чл. 37, ал. 1 от ПДКВЖНАОА то не е обвързващо за Акредитационния съвет или председателя. Може да се приеме, че подобна дейност действително е допустима за едно „помощно звено“, каквато би трябвало да е КВЖ, но по принцип становище по такъв въпрос е достатъчно да се изготви от юрисконсулт от общата администрацията на НАОА, а не от 7-членен помощен „орган“, включващ трима членове с висше юридическо образование, един представител на Националния браншов синдикат „Висше образование“, един студент – представител на Националното представителство на студентите, и двама други членове.²⁴

КВЖ разглежда и се произнася по „жалби“ от две групи лица: от членове на академичната общност за нарушаване на техните академични права и свободи, както и незачитане на студентското мнение във връзка

²¹ Вж. чл. 12 и следв. от Етичен кодекс на НАОА (<https://www.neaa.government.bg/normativna-baza/pravilnici> - последен достъп на 03.03.2024 г.).

²² Вж. Правила за работата на Комисията за осигуряване качеството на дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация (https://www.neaa.government.bg/images/files/Pravila_%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D0%B8%D1%8F_%D0%BA%D0%B0%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%9D%D0%90%D0%9E%D0%90_web.pdf - последен достъп на 03.03.2024 г.). Наблюдава се разминаване в наименованието на помощния орган в сравнение с чл. 12 от ПДНАОА.

²³ Приет с решение на Акредитационния съвет от 03.12.2015 г. /Протокол 27/, изменен и допълнен с решение на Акредитационния съвет от 03.08.2023 г. /Протокол № 20/ и решение на Акредитационния съвет от 25.01.2024 г. /Протокол № 01/ (<https://www.neaa.government.bg/normativna-baza/pravilnici> - последен достъп на 03.03.2024 г.).

²⁴ Чл. 4, ал. 1 от ПДКВЖНАОА

с организацията и функционирането на вътрешната система за оценяване и поддържане на качеството на обучението; и от членове на постоянни комисии, членове на експертни групи, служители на НАОА, както и на лица на граждански договор във връзка с дейността на НАОА или нейни представители, касаещи техни права.²⁵ Отново произнасянето с решение на КВЖ е на практика предоставяне на необвързващо становище на Акредитационния съвет. Оплакванията от първата група лица действително имат отношение към акредитацията на едно висше училище или научна организация и такива нарушения могат да се установят по линия на следакредитационното наблюдение и контрол. В този смисъл е неясно защо е необходимо тази задача да се изпълнява от КВЖ, доколкото в ЗВО е предвидена (и в НАОА функционира) Постоянната комисия за следакредитационно наблюдение и контрол. Същата така или иначе има контролни функции с такъв предмет, извършва проверки, съставя констативни протоколи и отправя съответните предложения към Акредитационния съвет (чл. 88в, ал. 3, 4, 8, 9 от ЗВО). По отношение на „жалби“ от втората група, т.е. от лица в служебни, трудови или граждански правоотношения с НАОА, важи казаното относно исканията за помирение – становища и мнения по такива казуси следва да изготвят от юрисконсулт от администрацията, чиято роля е именно да подпомага органите по правни въпроси.

Най-противоречива обаче е дадената възможност на КВЖ да разглежда и да се произнася по „възражения“ от висшите училища и научните организации по отношение на: 1) решения на Акредитационния съвет, с които се приключват процедурите за оценяване и

акредитация, вкл. относно поставената оценка; 2) нарушения на производствените правила в рамките на процедурите за оценяване и акредитация.²⁶ В рамките на чл. 13-29 от ПДКВЖНАОА е разгърнато цяло производство по разглеждане на тези „възражения“ с правила за събиране на доказателства, провеждане на заседания и т.н., което може да се определи като опит за въвеждане на псевдо-оспорване по административен ред на решенията за акредитация или оценяване на проект на Акредитационния съвет.

Тук следва да се изложат бележки в няколко посоки. Първо, с акт като ПДКВЖНАОА не може да се уреди производство по оспорване по административен ред на актовете на който и да е орган пред който да е орган, след като такова не е предвидено в ЗВО. Нещо повече, доколкото НАОА е йерархично непосредствено подчинена на Министерския съвет (чл. 11 от ЗВО), актовете на органите на НАОА по принцип не подлежат на оспорване по административен ред, а единствено по съдебен ред (арг. от чл. 82, ал. 1, т. 2 от АПК). Второ, решенията (становищата) на КВЖ по възраженията отново не са задължителни за Акредитационния съвет, а няма и как да бъдат, защото *per argumentum ad absurdum* обратно би означавало, че КВЖ е едновременно мощно звено към Акредитационния съвет, но и горестоящ нему орган. Трето, дори коментираното производство да се възприеме по-скоро като такова за преразглеждане на решения на Акредитационния съвет от самия него, няма законово производство и основание, въз основа на което Акредитационният съвет да може да приеме ново решение за акредитация или оценяване на проект след като съответната процедура вече е приключила.²⁷ Четвърто, де-

²⁵ Според пар. 2 от ДР на ПДКВЖНАОА: По смисъла на този правилник жалбата има за цел да даде защита на нарушени права, без това да води до промяна в хода на процедура за оценяване или за акредитация на НАОА, или на резултата от тях.

²⁶ Вж. чл. 11, ал. 1 от ПДКВЖНАОА, както и пар. 1 от ДР на същия правилник, според който: По смисъла на този правилник възражение означава несъгласие с решение на Акредитационния съвет на НАОА по приключването на процедура за оценяване или акредитация, или несъгласие с допуснатото в хода на процедурата пред НАОА нарушение, което има за цел да постигне възможна промяна на решението, включително на оценката, или промяна в хода на самата процедура.

²⁷ В този смисъл е дори и редакцията на чл. 11, ал.1, т. 1 от ПДКВЖНАОА: „срещу решения, с които се приключват процедурите за оценяване и акредитация, включително и по отношение на

кларативната норма в чл. 29, ал. 1 от ПДКВЖ-НАОА, че решенията на КВЖ „не ограничават правото на висшето училище или на научната организация да оспорват решенията на Акредитационния съвет и на Постоянните комисии по реда на АПК“ е способна единствено да въведе в заблуждение, водещо до евентуално лишаване от възможността за съдебен контрол.²⁸ Това е така, защото, ако адресатът на решение за акредитация или оценяване на проект все пак подаде възражение към КВЖ, то в едномесечния срок (който може да бъде удължен с до още един месец), в който КВЖ ще разглежда възражението, висшето училище или научната организация със сигурност ще изпусне 14-дневният срок за оспорване по реда на АПК, започнал да тече още преди подаване на възражението (от съобщаването). В този случай последният шанс на жалбоподателят би бил едновременно с жалбата да подаде и искане за възстановяване на срока за обжалване по чл. 161 от АПК, ако може да представи доказателства за поведението на администрацията, въвело го в заблуждение. Постановките, поместени в чл. 13, ал. 2 от ПДКВЖНАОА, че решението на Акредитационния съвет не се счита за окончателно преди изтичането на двуседмичния срок за подаване на възражения към КВЖ и че от този момент започва да тече срок за оспорване пред съд по АПК, следва да бъдат игнорирани като незаконосъобразни, доколкото и най-повърхностното разбиране на принципа за йерархия на нормативните актове води до извода, че с правила в устройствен правилник на помощно звено към административен орган не може да се дерогират изричните императивни норми на АПК, към които препраща и ЗВО.²⁹ Пето, идеята в чл. 13, ал. 3 от ПДКВЖНАОА, че подаденото възражение се разглежда от КВЖ, след което Акредитационният съвет се произнася отново

и срокът за оспорване пред съд по АПК започва да тече отново, също е в несъответствие със закона. Всъщност това ново решение би било нищожно поради липса на каквато и да е законова компетентност на Акредитационния съвет да преразглежда решенията си по такъв ред. Проблемът на този етап би бил, че при нищожно ново решение на Акредитационния съвет, валидното решение, с което е приключила процедурата още преди производството пред КВЖ, едва ли ще може вече да бъде оспорено по съдебен ред, освен чрез уважено искане за възстановяване на срока по чл. 161 от АПК или чрез искане за обявяване на нищожност, което е неограничено във времето.

Цялостният анализ на ПДКВЖНАОА показва, че този акт съдържа норми, засягащи правата, свободите или законните интереси на висшите училища и научните организации, поради което не следва да бъде третиран като вътрешнослужебен акт поне в частта си относно „възраженията“ против решенията на Акредитационния съвет. Това означава, че засегнатите от нормите му висши училища и научни организации имат правото да го оспорят пред съд, който по съображенията посочени по-горе вероятно ще отмени негови разпоредби, а може и дори да ги обяви за нищожни. Да, органите на НАОА имат правото да създават помощни/консултативни звена по силата на чл. 88г от ЗВО, но само с ПДНАОА. Злоупотребата с това право, наблюдавана в разгледаните правила от ПДКВЖНАОА, не следва да бъде толерирана. С оглед на интересите на висшите училища и научните организации да имат винаги достъп до съдебен надзор върху засягащите ги решения на Акредитационния съвет, незаконосъобразната процедура по разглеждане на възражения от КВЖ следва да бъде игнорирана от тях и същите да се възползват от правото си да оспорят актовете

предлаганите оценки“. По чл. 11, ал. 1, т. 2 са наведени нарушения на производствените правила също във вече приключили процедури.

²⁸ Освен това постоянните комисии в НАОА по принцип не взимат решения, а подготвят и внасят доклади за гласуване в Акредитационния съвет, който взема решения. Възможност за оспорване на доклади на постоянните комисии така или иначе няма, доколкото те са вътрешни звена на НАОА и не приемат административни актове. Техните доклади биха могли най-много да се квалифицират като т.нар. „междинни актове“ по чл. 21, ал. 5 от АПК, които, както законодателят изрично посочва, не са административни актове.

²⁹ Чл. 83, ал. 8; чл. 84, ал. 4; чл. 88в, ал. 11 от ЗВО вр. чл. 149 от АПК.

пред съответния административен съд преди то да се преклутира поради изтичане на срока за обжалване.

Само за изчерпателност следва да се отбележи, че концепцията за оспорване по административен ред или за преразглеждане на решенията на Акредитационния съвет не може да бъде законосъобразно въведена и в ПДНАОА, тъй като това отново би противоречало на ЗВО и на АПК по изложените по-горе съображения. На законово ниво – въвеждането на орган с правомощията на КВЖ чрез изменения в ЗВО би означавало тотално прерасмисляне на йерархията, в която е позиционирана НАОА, тъй като към момента горестоящият орган на Акредитационния съвет е Министерският съвет. Един административен орган не може да бъде йерархично подчинен на Министерския съвет и същевременно актовете му да се оспорват по административен ред пред друг орган. Освен това вмъкването на КВЖ като междинен орган между Акредитационния съвет и Министерския съвет по оста на власт и подчинение също би било екзотично решение и прецедент в българското административно право. De lege ferenda възможностите за преразглеждане/оспорване на актовете на Акредитационния съвет следва да се изчерпват с производството по възобновяване на производства по издаване на административни актове по чл. 99 и следв. от АПК и производството по оспорване пред съд по дял трети от АПК. Що се отнася до КВЖ, изложеното по-горе показва, че една част от функциите ѝ са лишени от законова опора, а останалите следва да бъдат извършвани от юрисконсултите в администрацията на НАОА и от Постоянната комисия за следакредитационно наблюдение и контрол. Чрез елиминирането ѝ ще се избегне и ненужното раздуване на структурата и разходите в НАОА.³⁰

В заключение могат да се обобщят изразените становища и предложения. НАОА е администрация, която подпомага Акредитационния съвет (и председателя му) в осъществяването на неговата специална компетент-

ност. Същинският орган – Акредитационния съвет – има белези, сходни с тези на държавна комисия по смисъла на чл. 50 от ЗАДм, и de lege ferenda следва да бъде изрично уреден като такава, вместо сегашната му неясна класификация. Занижените изисквания към кандидата за председател спрямо тези за кандидатите за членове на Акредитационния съвет създават алогична нормативна конструкция, която може да доведе до неприемливи конфигурации в колегиалния орган. Макар да не е изрично уредено в ЗВО, систематичното тълкуване на други разпоредби в ЗАДм и ЗДСл, дава да се разбере, че всички членове на Акредитационния съвет трябва да заемат длъжността по трудови правоотношения. Регламентираната процедура по разглеждане на възражения пред КВЖ срещу решенията на Акредитационния съвет е заблуждаваща и в противоречие със ЗВО и АПК, поради което следва да бъде подминавана от висшите училища и научните организации заради опасността използването ѝ да осуети достъпа им до съдебен надзор спрямо засягащите ги актове.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

1. **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. Второ преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2011, с. 124-128. // Kostov, D., D. Hrusanov. Administrativen protses na Republika Bulgaria. Vtoro preraboteno i dopalнено izdanie. S.: Sibi, 2011, pp. 124-128.

2. **Лазаров, К.** Административно право. С.: Феней, 2011, с. 39. // Lazarov, K. Administrativno pravo. S.: Feneya, 2011, pp. 39.

3. **Русчев, И.** Гражданскоправен режим на държавни учреждения. Съвременно право, №2, 2017, с. 50. // Rushev, I. Grazhdanskopraven rezhim na darzhavni uchrezhdenia. Savremenno pravo, №2, 2017, pp. 50.

4. **Янкулова, С.** Административните юрисдикции като правораздавателни органи. De Jure, №2, 2021, с. 214-221 // Yankulova, S. Administrativnite yurisdiktсии kato pravorazdavatelni organi. De Jure, №2, 2021, pp. 214-221

³⁰ Членовете на КВЖ също не са предвидени в щатното разпределение по Приложение към чл. 3, ал. 1 от ПДНАОА, въпреки декларацията в чл. 3 от ПДКВЖНАОА, че комисията е „постоянно действащ орган“.

- 5. Андреева, А., Д. Димитрова.** Акредитацията на висшите училища като гаранция за качество на висшето образование в контекста на академичната автономия. Стратегии на образователната и научната политика, С.: Аз-Буки, бр. №6, 2018, с. 620. // Andreeva, A., D. Dimitrova. Akreditatsiyata na visshite uchilishta kato garantsia za kachestvo na vissheto obrazovanie v konteksta na akademichnata avtonomia. Strategii na obrazovatelната i nauchnata politika, S.: Az-Buki, br. №6, 2018, pp. 620.