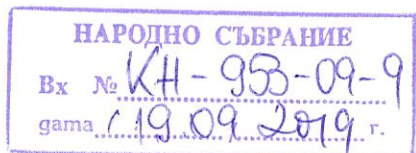


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ - МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ  
НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ОЦЕНЯВАНЕ И АКРЕДИТАЦИЯ

Пълноправен член на Европейската асоциация за осигуряване на качеството на висшето образование – ENQA  
1113 София, бул. "Цариградско шосе" 125, бл. 5, тел. 80 77 811, счетоводство 80778 (33/32) факс 971-20-68

Изх. № 1135/18.09 ..... 2019 г.



ДО  
МИЛЕНА ДАМЯНОВА,  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО  
ОБРАЗОВАНИЕ НА ЧЕТИРИДЕСЕТ И  
ЧЕТВЪРТТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Становище  
на Националната агенция за оценяване и  
акредитация

Относно: Законопроект за изменение и  
допълнение на Закона за висшето  
образование, № 902-01-42, внесен от  
Министерския съвет на 12.08.2019 г.

Уважаема г-жо Дамянова,

Представям и моля да приемете становището на Националната агенция за оценяване и акредитация /НАОА/ относно посочения Законопроект за изменение и допълнение на Закона за висшето образование /ЗВО/, както следва:

1. От името на НАОА заявявам, че подкрепяме така представения проект, тъй като в частта му, касаеща процедурите за оценяване и акредитация той точно и коректно отразява стремежа на агенцията за засилване на контрола върху качеството на предлаганото от висшите училища образование.

2. Същевременно имаме някои бележки, които желаем да бъдат отчетени при разглеждането на Законопроекта, тъй като смятаме, че те са от съществено значение за дейността на НАОА, а именно:

2.1. Предлагаме в Допълнителните разпоредби на ЗВО да бъде включено за целите на този закон определение на понятието „научна организация“, тъй като през последните години се наблюдава тенденция най-различни организации да желаят да провеждат обучение по докторски програми, включително сме водили и съдебни дела по този повод. Поради това смятаме, че подобна уредба би била изключително полезна, защото тя ще въведе ред и няма да допусне злоупотреба с предоставената по смисъла на чл. 47, ал. 1 ЗВО възможност. Като примерен вариант за формулирането на подобно понятие за целите на ЗВО можем да предложим следния текст:

„Научна организация по смисъла на този закон е юридическо лице с нестопанска цел, регистрирано в обществена полза, което отговаря кумулативно на следните изисквания:

1. има за основен предмет на дейност провеждане на обучение по образователната и научна степен "доктор" по докторски програми;
  2. е вписана в регистъра за научната дейност на НАЦИД;
  3. разполага със собствен недвижим/и имот/и, както и с подходяща за целите на провежданото обучение материална база;
  4. повече от 3 години преди подаване на искането за съответната програмна акредитация, както и през целия период на съществуването си разполага с не по-малко 30 - членен академичен състав, назначен за период от поне 3 години на основен трудов договор в организацията, от който поне 70 на сто е хабилиотиран в съответната научна област, по която се провежда обучението;
  5. има научен съвет, който се състои от не по-малко от 11 хабилиотирани лица, като поне две трети от тях са на основен трудов договор в научната организация;
  6. разполага с необходимата материална и финансова обезпеченост за провеждане на обучението;
  7. има доказан научен и художествено-творчески потенциал и с дейността си развива основни области на науката и културата, като извършва фундаментални и приложни изследвания;
  8. осигурява на академичния състав и на докторантите условия за отпечатване на научни трудове, учебници, монографии, както и за реализация на присъщи творчески изяви;
  9. притежава необходимата за провеждането на обучението библиотека, както и други средства за информационно обслужване на обучението и научните изследвания;
  10. има система за защита на интелектуалната собственост, която включва правилник и структура за реализация на резултатите от научните изследвания и на други обекти на интелектуалната собственост.
- Научни организации са и тези, които са създадени със закон или подзаконов нормативен акт на Министерски съвет. "

2.2. Предлагаме чл. 75, ал. 6 ЗВО да бъде формулиран по следния начин:  
„При осъществяване на процедурите за оценяване и акредитация се използва събрана по електронен път информация посредством разработена за целта от НАОА електронна платформа“.

Подобна формулировка е най-близо до целения резултат, доколкото предложената към момента редакция влиза в смислово противоречие с ал. 1, според която „акредитацията е признаване от Националната агенция за оценяване и акредитация на правото на висшите училища да дават висше образование ...“. Самото признаването на правото е процес със сложен фактически състав, който завършва с вземане на решение, поради което не може да се „осъществява чрез електронни средства посредством разработена за целта от НАОА електронна платформа.“

2.3. Предлагаме следната редакция чл. 80, ал. 2 ЗВО:  
„Програмната акредитация включва оценяване на възможността на висшите училища да провеждат обучение по професионални направления/специалности от регулираните професии и на докторски програми. При получена оценка от 8,00 до 10,00 на съответно професионално направление или на специалност от регулираните професии висшите училища имат право в срока на валидност на акредитацията да провеждат обучение за придобиване на образователна и научна степен „доктор“ в същото професионално направление/специалност от регулираните професии без извършване на отделна процедура за акредитация на докторска програма и след уведомяване на Националната агенция за оценяване и акредитация.“



2.4. Смятаме, че е наложително с оглед значимостта на дейността им, членовете на Акредитационния съвет на НАОА, както и до момента, да продължат да бъдат назначавани по трудово правоотношение. Подобно аргументирано становище представихме на МОН в хода на дискусиите относно ЗИД на ЗВО /Приложение 1 към настоящето становище/, но то не беше прието. Въпреки това, особено с оглед на очакваното огромно натоварване на Акредитационния съвет при приемането на новия модел на акредитация, държим да бъде запазено сегашното положение.

Алтернативно, ако искането ни не бъде прието, моля да се предвиди преходна разпоредба, по силата на която промяната във вида на правоотношението с членовете на Акредитационния съвет да влезе в сила от момента на назначаване на следващия му състав, като членовете на сегашния състав запазят трудовите си правоотношения. Това ще спомогне за по-плавния преход и ще даде време на НАОА да се подготви за промяната и да оптимизира дейността си.

2.5. § 52. гласи: „До приемането от Народното събрание на Националната карта на висшето образование в Република България се установява мораториум върху откриването на висши училища, основни звена и филиали в държавните висши училища; върху преобразуването на висши училища, основни звена и филиали в държавните висши училища с изключение на преобразуването за консолидация и за оптимизация”. Смятаме, че е необходимо текстът да се прецизира, или най-малкото да се конкретизира понятието „оптимизация“, за да се избегне възможността същото да бъде използвано за заобикаляне на мораториума.

Освен това съответствие с Националната карта е въведено като критерий относно проектите по чл. 79, ал. 1 ЗВО, включително и за откриването на професионални направления и специалности от регулираните професии се оценяват с положителна или отрицателна оценка, които при това положение също следва да бъдат включени в мораториума. Без да е изработена картата /която е един от критериите за оценяване/ процедурата по тях не може да се извърши.

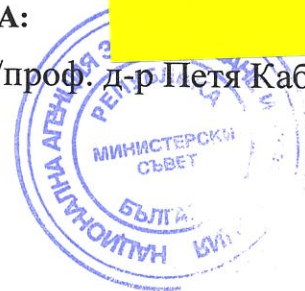
2.6. § 60. гласи: „Електронната платформа по чл. 75, ал. 6 от Закона за висшето образование се разработва и започва да функционира в срок до две години от влизането в сила на този закон.”

Тук, с цел да не се стигне до спиране на работата в НАОА, следва да се предвиди разпоредба в следния смисъл: „До момента, в който започне да функционира електронната платформа процедурите за оценяване и акредитация се осъществяват по досегашния ред.”

Приложение 1 – Становище на Националната агенция за оценяване и акредитация относно вида на правоотношението с членовете на Акредитационния съвет на НАОА

Председател на НАОА:

/проф. д-р Петя Кабакчиева/



До

**Г-н Красимир Вълчев,  
Министър на образованието и науката**

**Становище  
на  
Националната агенция за оценяване и  
акредитация**

**относно**

**вида на правоотношението с членовете на Акредитационния съвет на НАОА**

Уважаеми г-н Министър,

Във връзка с предстоящите изменения на Закона за висшето образование /ЗВО/ желая да Ви запозная със становището на Националната агенция за оценяване и акредитация /НАОА/ относно вида на правоотношението с членовете на Акредитационния съвет /АС/, както следва:

1. Съгласно разпоредбата на чл. 86, ал. 1 и ал. 5 от ЗВО АС на НАОА представлява колективен орган, който се състои от председател и 10 членове, назначени по трудово правоотношение. На АС на НАОА са възложени значими функции, свързани с контрола на качеството в сферата на висшето образование. От една страна, това е органът, който разработва процедурите и критериите за оценяване и акредитация, а от друга – членовете му активно участват в осъществяването на самите процедури по чл. 88 от ЗВО. От статута и функциите на АС е видно, че последният е колективен орган, на който държавата е възложила ръководни функции в сферата на висшето образование. Приеманите от АС решения имат значение не само по отношение на висшите училища и научните организации, но същевременно засягат пряко и обществото като цяло. Решенията, които биват приемани от АС, представляват индивидуални административни актове по смисъла на АПК.

2. АС на НАОА извършва дейност, която е свързана с преценка по същество на факти и обстоятелства по конкретни процедури и вземане на управленски решения. По своите функции АС значително се различава от други колективни органи, какъвто например е Управителният съвет на Националната агенция за професионално образование и обучение /УС на НАПОО/, който има предимно консултативни правомощия. Не УС, а Председателят на НАПОО е компетентен да взема решения по същество – арг. от чл. 47 и чл. 48 на Закона за професионалното образование и обучение /ЗПОО/. Трудно може да се направи аналогия между двата органа, най-малкото защото естеството на работата им е различна, а унифицирането на уредбата би създавало редица проблеми. Ако се приеме, че с членовете на АС ще бъдат сключвани граждански договори, то в ЗВО следва да се запише, че решенията от компетентите на НАОА ще се вземат само от Председателя на НАОА, който остава единствен едноличен държавен орган на трудово правоотношение. С промяната на правоотношението с членовете на АС, самият съвет вече не би могъл да функционира като решаващ орган, а ще се превърне в консултативен и съветателен орган към Председателя на НАОА. Това би намалило тежестта на вземаните решения и би увеличило броя на оспорваните в съда актове. Подобно положение би било несъвместимо с цялостната организация и разпределение на функциите в НАОА, особено като се имат предвид обемът и характерът на дейността, осъществявана от АС.

3. Необходимо е правоотношенията с Председателя на НАОА и с останалите членове на АС да се уреждат по един и същи начин, за да не се създаде усещане за неравноправие в рамките на съвета. За Председателя не е предвиден решаващ глас в рамките на колективния орган. Това, което го отличава в случая са най-вече организационните му правомощия, свързани с текущата дейност на агенцията.

4. Естеството на гражданския договор не съответства на характера на дейността, извършвана от АС. Последната изисква постоянна ангажираност на членовете с текущата работа, видно от редицата конкретни действия, които трябва да предприеме АС във връзка с различните производства, развиващи се пред него. Така описаната дейност предполага постоянен обмен на информация и достъп до информационния ресурс на Агенцията. Гражданското правоотношение не предполага възможност за точна предвидимост и отчетност на обема на работата, която бива извършена от съответния член на АС. Дейностите, които следва да извършат членовете на АС, далеч надхвърлят тяхното участие при формиране на кворум и мнозинство в деня на провеждане на заседанието. Трудно би могло да бъде предвидено адекватно заплащане на извършеното, тъй като фиксирането на дължимото съобразно чисто формални критерии би понижило качеството на дейността на АС. Последната би придобила по-скоро резултатно-отчетна насоченост с оглед покриването на поставените формални изисквания, а не би имала за основен акцент изготвянето и приемането на качествени по съдържанието си актове.

5. Преминаването на членовете на АС на граждански договор ще премахне независимостта и мандатността като предпоставки за вземане на обективни и независими решения. При определени предпоставки много лесно би могъл да бъде подменен един или друг член на АС, тъй като той се лишава от защитата на Кодекса на труда. До дезорганизация на работата на АС би се стигнало и ако упълномощените от ЗВО институции да излъчват свои представители /Съветът на ректорите, БАН, Селскостопанска академия и МОН/ предложат на назначаващия орган да не продължава гражданскоправните отношения с член на АС.

6. Ротационният принцип, застъпен в чл. 87 ал. 3 от ЗВО, има за цел да гарантира приемственост в работата на АС. Подобна приемственост е необходима само при формирането на колективни органи, чиито правомощия предполагат по-задълбочено познаване на съответната материя и най-вече обезпечаване на последователност и предвидимост при осъществяването на процедурите по оценяване и акредитация. Натрупаните опит и познания от членовете се явява гаранция за законосъобразността и правилността на постановените от актове.

7. Трудно може да се гарантира ангажираност и отговорност, ако членовете на АС не бъдат назначавани на трудово правоотношение. В резултат е възможно да се стигне до блокиране, забавяне или затрудняване дейността на НАОА, поради липсата на адекватен механизъм за стимулиране, контрол и търсене на отговорност от членовете на АС.

8. Не на последно място, основните стратегически приоритети на НАОА за периода 2018 – 2023 г. са насочени към утвърждаване на позицията на НАОА като активен гарант на спазване на стандартите за качество в сферата на висшето образование. В тази връзка като цел е формулирана професионализация и кадрово развитие на щатния състав на НАОА. Подобни цели не биха могли да бъдат постигнати при положение, че Акредитационният съвет е съставен от членове по граждански правоотношения. Уреждането на тези правоотношения като граждански би влязло в противоречие с преследваните от НАОА цели, посочени в Стратегия за развитието на НАОА за периода 2018 -2023 г.

С оглед на изложеното, становището на НАОА е, че членовете на Акредитационния съвет следва да продължат да бъдат назначавани на трудов договор.

Председател на НАОА.....

/проф. д-р Петя Кабакчиева/

