

НАРОДНО СЪБРАНИЕ № 75

ВХ № ПГ-928-00-77

ПОЛУЧЕНО НА 26.09.2019

ДО
Г-ЖА МИЛЕНА ДАМЯНОВА,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА
КЪМ 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Совет на Ректорите на Висшите Училища в Р България	
Иак. №	68
София,	24.09.2019 г.

ОТНОСНО: Становище на Съвета на ректорите на висшите училища в Република България относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за висшето образование, № 902-01-42, внесен от Министерски съвет на 12.08.2019 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ДАМЯНОВА,

Съветът на ректорите изразява следното становище относно внесения на 12.08.2019 г. от Министерски съвет в Народното събрание Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование:

Приветстваме общата цел на законопроекта за законодателно уреждане на поставените с приетата от Народното събрание Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 – 2020 г. задачи и подкрепяме предложените изменения и допълнения.

Положително е становището ни за предложеното уточняване на статута на изследователските висши училища; за утвърждаването на политика за развитието на държавните висши училища със стратегически цели и задачи и като следствие от това – за сключването на договор за управление с избрания от общото събрание на държавното висше училище ректор; за изготвянето на Национална карта на висшето образование; за регламентиране на реда за откриване на филиали и колежи и в структурата на частните висши училища.

Подкрепяме и предложенията за оптимизиране на дейността и сроковете при акредитацията на висшите училища – опростяването на процедурата за институционална акредитация; извършването на програмната акредитация за дадено професионално направление едновременно за всички висши училища, обучаващи по специалности от направлението; включването на акредитацията на докторските

програми, която в момента е отделна процедура, в процедурата за програмна акредитация. Горещо подкрепяме и това, при провеждане на акредитацията и оценяване на съответствието с изискванията за академичен състав по основен трудов договор член на академичен състав да може да участва в акредитацията само на едно висше училище, в което е назначен на основен трудов договор.

С цел преодоляването на някои концептуални неясноти и на неточни формулировки имаме следните забележки и предложения:

1. Национална карта на висшето образование в Република България

Следва добре да се обмисли дали Национална карта на висшето образование в Република България, която определя профилната и териториалната структура на висшето образование в страната по професионални направления и специалности от регулираните професии, да има рестриктивния характер, който се предлага от законопроекта. Съгласно повите текстове на чл. 9, ал. 2, т. 4 и 12 и ал. 3, т. 17 Националната карта на висшето образование в Република България се разработва и внася в Министерския съвет от министъра на образованието и науката, Министерският съвет я предлага на Народното събрание за приемане, а Народното събрание я приема.

Първо, приемането на Националната карта по този ред означава, че всяко нейно изменение ще трябва да се приема от Народното събрание, което ще забавя и затруднява актуализирането ѝ. По-оперативно ще бъде обновенията на картата, ако тя се приема от Министерския съвет. **По-важното обаче е, че Националната карта на висшето образование няма да бъде просто един ориентир за мрежата от съществуващите в страната висши училища, филиали и професионални направления, както беше предлагано в Съвета на ректорите преди три години, а инструмент за централизиране на решенията за разкриване на нови звена и направления, което заменя академичната автономия с административен подход и е потенциално опасно за развитието на системата.**

Напълно осъзнаваме проблемите на системата на висшето образование, до които доведе екстензивното ѝ разрастване и винаги сме подкрепяли усилията на Министерството на образованието за реформирането ѝ, за ограничаването на присма и за поставянето на качеството на образованието на преден план. Има опасност обаче не само да ограничим автономията на висшите училища, но и да създадем несправедливост като фиксираме с акт на Народното събрание сегашното положение, което не е добро. Ако сегашната екстензивно развита система е неэффективна и във вреда на качеството, приемането на действащото положение за нещо дадено, което не може лесно да се оптимизира или развива, означава узаконяването на структури с ниско качество и дублиранци се с много други в същия град, регион или в географски близки места, и в същото време забраняване на развитието на нови структури и направления от страна на висши училища с доказано качество на образованието.

Това е очевидно от факта, че няколко от най-големите университети с най-високо качество според Националната рейтингова система не са разкривали и нямат филиали, докато по-малки висши училища с по-ниско място в съответните професионални направления са разкрили няколко филиала и са се разпрострели в няколко региона. Няма как обявяването на това положение за дадено да е добро за системата.

Аналогично допълнителната разпоредба на § 49 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. Това има за цел спирането на необоснованото разрастване на системата, но отново ще доведе до трайно установяване на съществуващото положение и нито ще ограничи действащата мрежа, нито ще позволи създаването на нови основни звена, дори то да е обосновапо.

2. Акредитация на висшите училища

2.1. Почти целият текст на глава десета „Акредитация на висшите училища“ е изменен и допълнен, което, както посочихме, с положителна стъпка, но представлява сериозна промяна, която трябва да се обмисли в детайли. Следва внимателно да се проследи дали при отменянето на някои текстове, свързани с акредитацията, няма да останат нерегламентирани процедури, които са били уредени с отменените текстове, а не са уредени с предложените допълнения. Такъв според нас е например случаят с отменените ал. 5 и 6 на чл. 11.

Проектът на ЗВО е излишно усложнен с обстоятелни обяснения за структурата, функциите и процедурите на НАОА за акредитация. Считаме, че болшинството от тези обяснения следва да залегнат в Правилника на НАОА, който да бъде приет преди промените в ЗВО.

Допълването на думата „контролира“ в ал. 2 на чл. 75 („Дейностите на Националната агенция за оценяване и акредитация имат за цел да стимулират и контролират висшите училища“) изглежда безобидно, още повече, че НАОА и особено Постоянната комисия за следакредитационно наблюдение и контрол и сега имат контролни функции. Включването на контрола в самото начало на главата за акредитацията обаче, и то в дефиницията на целите на дейностите на НАОА, променя самата философия на глава десета, която от самото начало винаги е била Националната агенция да бъде партньор, помагач на висшите училища постоянно да осигуряват и повишават качеството на образованието, Имспно затова законодателят много внимателно е подбрал израза „да стимулира“. Сега тази философия се променя и трябва да си даваме сметка за това.

2.2 Идеята за обединяване на институционалната и програмната акредитация се обсъжда отдавна, защото това ще облекчи и висшите училища, и НАОА и ще избегне дублирането на процедури и на изискваната документация. Начинът, по който това се прави с текста на чл. 77, ал. 4 и особено ал. 8, а именно чрез формиране на оценката от институционалната акредитация като среднопретеглена стойност на последно дадените оценки по всички професионални направления и специалности от

регулираните професии, ще доведе до някои проблеми, например до това, оценката от институционалната акредитация да се променя ежегодно.

Следва да се обмисли и какво ще е съотношението между институционална и програмна акредитация и техните срокове във висши училища, предлагащи обучение само в едно професионално направление.

2.3 Действащият текст на чл. 79, ал. 4 определя срок на валидност на програмната акредитация в зависимост от получената оценка – шест, пет, четири и три години. С новата ал. 7 на чл. 78 от законопроекта се предлага валидността на програмната акредитация да бъде 4 години. Това ощетява почти всички висши училища, защото в момента те с малки изключения са в първите две категории и ще увеличи броя на процедурите с 50 на сто. Ако искаме опростяване, а не усложняване на процедурите, следва **уеднаквеният срок на програмната акредитация да бъде шест години както при институционалната.**

2.4 Определението на „капацитет“ в § 4д, т. 2 от Допълнителните разпоредби е допълнено с изречението „Капацитетът на висшето училище е равен на сбора от капацитетите на професионалните направления и специалностите от регулираните професии“. Досега винаги на висшите училища е бил определен капацитет, по-висок от сбора от капацитетите на професионалните направления, за да могат висшите училища да развиват и нови направления и специалности. Това допълнение очевидно произтича от предположението, че се разкриват само нови специалности, които дублират съществуващите в друго висше училище или за които не е налице достатъчно академичен състав или материална база, което води до ниско качество на образованието. То ще доведе обаче до спиране на всякакво развитие, дори и на пужни специалности с високо качество, поради което предлагаме **новото изречение второ да отпадне или след думите „равен на“ да се допълни „110 на сто от“.**

3. Право на сключване от държавните висши училища на споразумения с училища от системата на предучилищното и училищното образование

Със законопроекта правилно се отменя изискването за еднакъв минимален състав на основен трудов договор независимо от големината на висшето училище и основното звено. В същото време новата т. 16 на чл. 21, ал. 1 дава право на сключване от държавните висши училища до две споразумения с държавни и общински училища от системата на предучилищното и училищното образование за извършване на съвместна учебна дейност. Ограничението до две споразумения за всички висши училища независимо от броя на професионалните направления, в които предлагат обучение, създава неравнопоставеност, защото има висши училища с 1-2 професионални направления и висши училища с 20-30 направления.

Тъй като почти половината от текстовете на законопроекта са посветени на регламентирането на статуса на двете училища към Техническия университет – София, вероятно ограничението до две училища произтича имплицитно от практиката в него. Случаят на двете училища към Техническият университет обаче е рядък – при него двете училища ще бъдат в структурата на университета, на негово подчинение, третостепенен разпоредител към университета, директорът ще се назначава от ректора и пр.

В повечето случаи ще става дума единствено за методическо ръководство и контрол от страна на висшето училище, без да е налице специфичната за Техническия университет институционална и финансова обвързаност. Затова такова ограничение няма да бъде необходимо – напротив – колкото повече училища сключат подобни

договори с университети, толкова по-тясна ще е връзката между училищното и висшето образование и толкова по-високо ще бъде качеството на училищното образование. **Предлагаме ограничението да отпадне или да бъде до две споразумения на професионално направление.**

Съгласно новия чл. 56а, ал. 1 при споразумение по чл. 21, ал. 1, т. 16 лицата, заемащи академична длъжност във висшето училище, могат да изпълняват до 30 на сто от норматива си за учебна заетост и в гимназията, в средното или в специализираното училище с учебни часове по учебен предмет или модул съответно от профилираната, професионалната и специализираната подготовка по ред, определен в правилника за дейността на висшето училище. В същото време според новия чл. 57а изпълнението на частта от норматива за учебна заетост в случаите по чл. 56а не се взема предвид при оценяването и атестацията на лицата, заемащи академична длъжност във висшето училище, което създава противоречие, защото атестацията е свързана с изпълнението на норматива за учебна заетост.

4. Състав на органите на управление

Изпълнението на чл. 26, ал. 3, чл. 27, ал. 2 и чл. 30, ал. 3 има за цел увеличаването на процента на нехабилитираните преподаватели в общото събрание на висшето училище, общото събрание на факултета и академичния съвет. Това е правилно, защото в момента хабилитираните преподаватели представляват 70 на сто от състава на тези органи, а нехабилитираните – по-малко от 15 на сто.

Законопроектът предлага в колективните органи за управление членовете на академичния състав да бъдат не по-малко от 75 и не повече от 83 на сто, от които $\frac{1}{4}$ да са нехабилитирани преподаватели, на студентите и докторантите – най-малко 15 на сто, а на административния персонал – до 5 на сто. Този текст следва да се прецизира, защото създава някои проблеми:

– трите разпоредби изискват точно $\frac{1}{4}$ от членовете на академичния състав в колективните органи за управление да са нехабилитирани преподаватели, което в ред случаи ще бъде аритметически невъзможно;

– изменените текстове определят, че членовете на академичния състав в колективните органи са не по-малко от 75 и не повече от 83 на сто, докато действащите текстове позволяват те да бъдат до 85 на сто, т. е. членовете на академичния състав в колективните органи се намаляват за сметка на студентите и административния персонал.

5. Определяне на минимална заплата за академична длъжност в държавните висши училища

С чл. 92, ал. 1 се предлага въвеждането на минимална заплата за академична длъжност в държавните висши училища, която да се определя с акт на Министерския съвет. Възраженията ни срещу тази идея са свързани със същите аргументи, които посочихме и преди, когато това беше предлагано от друга политическа сила:

– Определяне на минимална работна заплата за академичните длъжности е възможно само ако е придружено от гарантиране на допълнителни средства за висшите училища, които да позволят такова повишаване на заплатите, иначе ще доведе висшите училища до неплатежоспособност или поне ще ги затрудни сериозно, както стана с многократното определяне на по-висока минимална работна заплата за страната, без осигуряване на допълнителна субсидия.

Това, че става дума за въвеждане на по-високи заплати без осигуряване на допълнителни средства, ясно личи от мотивите към законопроекта и от финансовата обосновка по чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, според които „предложеният проект на решение не води до въздействие върху държавния бюджет“.

Откъде държавните висши училища ще намерят тези средства, ако не бъдат осигурени от бюджета? И ако ще ги задължим да повишат заплатите без допълнителна субсидия, защо не се въвежда такова задължение и за частните висши училища или дори за всички юридически лица в страната?

Единственият начин да се осигури достойно заплащане на преподавателите във висшите училища е с **цялостно увеличение на средствата от бюджета за висше образование и наука**. Това е и естественият път, след като през последните години средствата от държавния бюджет за предучилищното и училищното образование бяха вече увеличени значително.

6. Други неясноти и неточности

6.1 Чл. 9, ал. 3, т. 6 буква „в“, съгласно която Министерският съвет определя броя на присматаните за обучение студенти и докторанти в частните висши училища, се отменя и остава неясно ще се определя ли броят на студентите в частните висши училища и ако да, от кой орган.

6.2 Съгласно чл. 10, ал. 3 **при предсрочно прекратяване на мандата на ректора**, новият ректор изпълнява утвърдената по ал. 2, т. 9 политика за развитие на висшето училище до края на мандата. Не става ясно следва ли да изпълнява тази политика редовно избраният ректор.

6.3 Текстът на чл. 9 ал. 3 т. 2 гласи „Министерският съвет предлага на НС откриването, преобразуването преименуването или закриването на висши училища в съответствие с Националната карта, както и **размера на трансфера от държавния бюджет за всяко държавно висше училище**“. Не е ясно какво отношение има трансферът от държавния бюджет към Националната карта, при положение, че според чл. 9 ал. 2 целта на приемането на картата е профилната и териториалната структура на висшето образование.

6.4 При изменението на чл. 29, ал. 2 за сключване на допълнително споразумение между председателя на общото събрание и ректора текстът „по чл. 119 и чл. 107 от Кодекса на труда“ е отпаднал, което може да създаде неясноти и затруднения по тълкуването и прилагането на нормата.

6.5 В новата т. 13 на чл. 32, ал. 1 не става ясно с каква периодичност ректорът представя на Общото събрание отчет за работата си и за резултатите от изпълнението на политиката за развитие на висшето училище, за финансовото състояние на висшето училище, за съществуващите проблеми и мерки за тяхното решаване. Предлагаме това да става ежегодно.

6.6 В т. 12 на чл. 32, ал. 1 следва да се уточни, че става дума само за ректорите на държавните висши училища.

6.7 Съгласно новата ал. 2 на чл. 35 мандатът на едноличните органи за управление по ал. 1, за които има изискване да бъдат хабилитирани лица, се прекратява предсрочно, когато бъдат освободени от академичната им длъжност. Няма причина това да не важи за нехабилитираните лица, поради което предлагаме думите „хабилитирани лица“ да се заместят с „членове на академичния състав“.

6.8 В чл. 78, ал. 3 се предлага основният текст на разпоредбата да се изменя така: „Оценяването при програмната акредитация е насочено към проверка на изпълнението на“. Изброените след това обекти на оценяване (структурата, организацията и съдържанието на учебните планове и програми, методите на преподаване и оценяване постиженията на студентите, научноизследователската и художествено-творческата дейност и пр.) не са нещо, което може да се изпълнява, затова следва текстът да се прецизира.

6.9 В чл. 81, ал. 1, т. 2 в буква „в“ се заличават думи, които липсват в действащия текст. Явно става дума за техническа грешка и вероятно следва цялата буква „в“ да се отмени, както това е направено с буква „г“.

6.10 Ал. 10 на чл. 81 („Оценката по ал. 6 за изпълнението на изискванията по чл. 17, ал. 4, т. 2 се извършва въз основа на обективни наукометрични показатели, включващи брой публикувани и реферирани научни статии в международните бази-данни, брой подадени заявки за международни патенти, брой цитати в реферирани и индексирани списания от други автори в международните бази-данни, по критерии, при условия и по ред, определени с акта по чл. 17, ал. 4, т. 2“) се отменя, тъй като изследователските университети вече няма да бъдат отделен вид висше училище. Този текст обаче регламентира детайлно какви са критериите за това кой университет може да бъде признат за изследователски, докато нормата на новия чл. 17а, ал. 1 делегира на Министерския съвет да определи със свой акт обективните показатели за това. Предлагаме основните обективни показатели да бъдат определени в самия закон, като тези от отменения чл. 81, ал. 1 ни се струват достатъчни.

6.11 От предлагания текст не става ясно каква е ползата за един университет да бъде признат за изследователски.

6.12 Измененият текст на параграф 11 от Преходните и заключителни разпоредби допуска удължаване на срока на договора при навършване на възрастта по чл. 328, ал. 1, т. 10 от Кодекса на труда не само за професорите както досега, а за всички хабилитираните лица. Същевременно се допуска удължаването да става наведнъж за срок от до три години, а не както досега ежегодно. Трябва обаче да се изясни само еднократно ли може да се реши за какъв срок да бъде удължаването. Възможно ли е, ако академичния съвет определи удължаване не с две или три години, а с една, на следващата година да реши договарят да бъде удължен с още една или две години?

6.13 Чл. 328, ал. 1, т. 10 от Кодекса на труда позволява прекратяване на трудовия договор с предизвестие при навършване на 65-годишна възраст за професори, доценти и доктори на науките, по не и за асистенти, главни асистенти и помощния персонал. Това създава определени затруднения на висшите училища, защото нехабилитираните преподаватели и служителите не могат да бъдат пенсионирани на основание навършена възраст.

Вместо да реши този проблем, законопроектът изключва и докторите на науките от обхвата на разпоредбата, с което стеснява кръга на лицата, които могат да бъдат пенсионирани на това основание. Предлагаме действащият текст да се запази или дори да се допълни с включването на асистентите, главните асистенти и помощния персонал във висшите училища.

6.14 На четири места в параграфи 27, 28 и 29 думите „свроейското образователно пространство на висше образование“ следва да се заменят с

„европейското пространство за висше образование“, както е в параграф 25 и в един от текстовете на параграф 27.

6.15. Предлагаме новата ал.4 на чл. 21 да отпадне поради неравнопоставеност между различните форми на обучение – държавна поръчка и платено обучение.

В заключение изразявам още веднъж положителното си становище за законопроекта и неизменната си подкрепа за продължаване на реформирането на системата на висшето образование.



ПРОФ. Д-Р ИНЖ. ЛЮБЕН ТОТЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА СЪВЕТА НА РЕКТОРИТЕ