

ПРОИЗВОДСТВО ПО ИНСТИТУЦИОНАЛНА АКРЕДИТАЦИЯ ВЪВ ВИСШЕТО  
ОБРАЗОВАНИЕ

Александър Костов\*

## PROCEDURE FOR INSTITUTIONAL ACCREDITATION IN HIGHER EDUCATION

Aleksandar Kostov

**Abstract:** *This article examines the initiation, course, and conclusion of the procedure for institutional accreditation with an administrative act adopted by the Accreditation Council of the National Evaluation and Accreditation Agency. The research is focused on uncovering procedural challenges and identifying potential ways to overcome them.*

**Keywords:** *higher education, institutional accreditation, National Evaluation and Accreditation Agency, Accreditation Council, Higher Education Act.*

Акредитацията е ключов институт от административноправния режим на висшето образование в Република България. Проследявайки етимологията на термина от латински език и поставяйки го в контекста на висшето образование, с „акредитация“ се означава изричното даване на доверие от държавата на висшите училища да провеждат обучение. Това „доверяване“ е нужно, доколкото държавата се е отказала от изключителното право тя пряко да осъществява висшето образование, а вместо това чрез нормативно уреден разрешителен режим го позволява на висшите училища, държавни или частни. Компетентният орган, даващ, отказващ и отнемащ акредитация на висшите училища, е Акредитационният съвет на Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА). В зависимост от пред-

мета си, акредитацията бива институционална или програмна. Институционалната акредитация има за цел да стимулира висшето училище да развива своя потенциал и да повишава и поддържа качеството на предлаганото образование, като се основава на начина, по който висшето училище осъществява своята мисия и цел като организация в съответствие с чл. 17 от Закона за висшето образование (ЗВО) и е резултат от оценяването на ефективността, с която училището контролира, поддържа и повишава качеството на обучението в предлаганите области на висшето образование и професионални направления.<sup>1</sup> Наличността ѝ е изискване за съществуването на висшето училище в правния мир и за извършване на дейност като образователна институция.

\* 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.

<sup>1</sup> Вж. чл. 75, ал. 2 ЗВО и Решение № 1442 от 29.01.2020 г. по адм. д. № 2027 / 2019 на ВАС.

В светлината на нейното фундаментално значение този труд си поставя задачата да анализира производството, преминавайки през което висшите училища се сдобиват с институционална акредитация. Работата е част от по-широко дисертационно изследване на административноправния режим на висшето образование в Република България. Целта му е да открие недостатъците в приложимите процесуални разпоредби – от ЗВО, през Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и до Правилника за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация (ПД-НАОА). За спънките и рисковете в производството, способни да предизвикат проблеми в административната практика, са предложени съответни законодателни и тълкувателни разрешения. Извън обхвата на статията остават материалноправните аспекти на акредитацията, другите дейности, извършвани от НАОА, както и въпросите за нейния статут, конституиране и структура, които вече са разгледани в по-ранна публикация.<sup>2</sup>

Предварително следва да бъдат направени някои кратки терминологични бележки. Макар ЗВО да използва словосъчетанието „процедура за акредитация“, от административноправна гледна точка правилното понятие в случая е „производство“. Разглежданото производство е в безспорната фаза по издаване/приемане на административни актове от административен орган, за която в дял втори на АПК законодателят употребява общия термин „производство“.<sup>3</sup> Думата „процедура“ традиционно се използва за обозначаване на ограничен обем процесуални действия в рамките на едно производство – например административната процедура за участие в производство по издаване на административен акт на заинтересовани лица от съседна държава

по чл. 70 от АПК. Затова и използването на израза „процедура за акредитация“, вместо „производство по акредитация“ в глава десета на ЗВО подлежи на критика и тук ще се използва наложената от ЗАП, а после и от АПК, терминология. Терминът „акредитация“ следва да се отъждестви с евентуалното положително разпореждане на крайния административен акт, приключващ производството, а не със самото производство.<sup>4</sup> Легалната дефиниция в чл. 75, ал. 1 от ЗВО ясно представя акредитацията като материалноправна последица от производството. Друг важен момент е синонимното използване в ЗВО на Националната агенция за оценяване и акредитация и нейният орган – Акредитационния съвет. Както вече е аргументирано в цитираната по-горе публикация, НАОА е администрация (а не специализиран държавен орган, както пише в чл. 11 от ЗВО), която подпомага административния орган Акредитационен съвет. Именно последният е натоварен с компетентността да приема административните актове, с които приключва производството.<sup>5</sup>

## 1. НОРМАТИВНА УРЕДБА

Законовата регламентация на производствата пред Акредитационния съвет се съдържа в чл. 81-84 от ЗВО и в субсидиарно приложимия дял втори от АПК. По силата на законова делегация уредбата е доразвита и конкретизирана в приетият от Министерски съвет по предложение на Акредитационния съвет ПДНАОА.<sup>6</sup> Последният винаги следва да е в съответствие със ЗВО и АПК, доколкото е подзаконов нормативен акт, отговарящ на дефинициите от чл. 7, ал. 1 от ЗНА и чл. 75 от АПК. ПДНАОА не може да се разглежда като вътрешнослужебен акт по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК, доколкото с уредените в него производства се засягат права, свободо-

<sup>2</sup> Вж. **Костов, А.** Статут, конституиране и структура на Националната агенция за оценяване и акредитация и нейните органи. *De Jure*, т. 15, №1, 2024, с. 173-184.

<sup>3</sup> Този терминологичен подход е налице още при предхождащите АПК закони за административното производство от 1970 г., 1979 г.

<sup>4</sup> Обратно някои автори определят акредитацията като административно производство – вж. **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. 617.

<sup>5</sup> Вж. чл. 83 и чл. 88 от ЗВО.

<sup>6</sup> Арг. от чл. 88, ал. 1, т. 7 от ЗВО вр. чл. 75, ал. 8, чл. 81, ал. 8, чл. 85, ал. 1, т. 2, чл. 88в, ал. 2 от ЗВО.

ди или законни интереси на субекти, извън кръга на йерархично подчинените на органа, приел акта.<sup>7</sup> Прегледът на ПДНАОА показва, че и този подзаконен нормативен акт не успява да избегне нежелателната правотворческа тенденция за дословно преповтаряне на законови текстове.<sup>8</sup> При такъв подход дори дребни редакционни промени могат да доведат до смислови конфликти, при които, ако органът приложи йерархично грешния нормативен акт, ще опорочи законосъобразността на решенията си. Същевременно, както ще бъде изложено в следващите редове, на места ПДНАОА изрично се отклонява от ЗВО.

## 2. НАЧАЛО НА ПРОИЗВОДСТВО

Заявители в това производство са висшето училище и/или министърът на образование – чл. 81, ал. 1, т. 1 от ЗВО. Не е ясно защо министърът е активно легитимирано лице в случая. Отговорът не се крие в хипотезата на първоначална институционална акредитация, тъй като преди създаването на висшето училище се оценява само проекта за откриване на висше училище, а институционалната акредитация следва да се поиска в 12-месечен срок след създаването на висшето училище.<sup>9</sup> В този срок висшето училище със сигурност ще конституира своите органи, а и министърът ще е назначил временно изпълняващ длъжността ректор в изпълнение на чл. 10, ал. 2, т. 5 от ЗВО. Следователно висшето училище може само (чрез своите органи) да подаде искането и за първоначална, и за последваща институционална акредитация. Така или иначе негативните последици от неподаването в срок на искането са в правната сфера на висшето училище, а не на министъра или държавата. Дадената възможност на образователния министър би могла да се тълкува в светлината на другите му контролни функции по чл. 10, ал. 2 от ЗВО, но без изрично уредена хипотеза кога следва именно той да подаде искането въпросът остава без категоричен от-

говор. Още повече, че след като министърът е контролен орган спрямо висшите училища, да подаде искане за акредитация на някое висше училище, което може и само да го стори, означава да третира по-благоприятно едни за сметка на други в противоречие на принципа на равенство.<sup>10</sup>

Заявлението по образец следва да бъде придружено с доклад-самооценка, включващ данни по чл. 77, ал. 3 от ЗВО, доклад за изпълнение за задължителните препоръки на Акредитационния съвет (при последващата акредитация), препис-извлечение от решение на Академичния съвет за приемането на тези доклади, документ за структурата на висшето училище според изискванията на ЗВО, копие от действащия/те правилник/ци, копие от стратегическите и програмни документи и от текущия справочник за кандидат-студенти. Ако заявител е частно висше училище, към изброеното се добавя и декларация за притежаваните права на собственост или на ползване и доказателства за тези права върху недвижими имоти, служещи за провеждане на обучението.

Срокът за подаване на искането зависи от вида на институционалната акредитация. Както вече бе посочено, в хипотезата на първоначална институционална акредитация, според чл. 77, ал. 2, т. 1 от ЗВО, искането се подава в срок до 12 месеца от влизането в сила на решението на Народното събрание. В същия смисъл са и чл. 22, ал. 3-4 от ПДНАОА. От друга страна обаче, чл. 84, ал. 2 от ЗВО повелява друго – Акредитационният съвет трябва да определи в решението за оценяване на проект (без да е уточнено дали е проект по чл. 81, ал. 1, т. 3, 4, 5 или 6 от ЗВО) „срокът, в който трябва да се поиска акредитация след откриването на висше училище, основно звено, филиал, професионално направление, специалност от регулираните професии или на докторска програма“. Последното е прене-

<sup>7</sup> Вж. глава трета и четвърта от ПДНАОА.

<sup>8</sup> Така например чл. 20 от ПДНАОА преповтаря чл. 75, ал. 2, 3, 6 от ЗВО; чл. 21 от ПДНАОА е идентичен с чл. 76 от ЗВО; чл. 22 от ПДНАОА преповтаря, макар и с различна структура, чл. 77 от ЗВО. Чл. 23 от ПДНАОА е идентичен с чл. 78, ал. 1-13 от ЗВО; чл. 25, ал. 1, 2, 4 от ПДНАОА преповтаря чл. 79 и чл. 82, ал. 2 от ЗВО и т.н.

<sup>9</sup> Не е възможно да се извърши институционална акредитация преди висшето училище да съществува като правен субект. Вж. чл. 77, ал. 2, т. 1 ЗВО.

<sup>10</sup> Арг. от чл. 10, ал. 2, т. 7 от ЗВО вр. чл. 8 АПК.

сено и в чл. 30, ал. 3 от ПДНАОА. Липсата на уточнение в чл. 84, ал. 2 от ЗВО за оценяване на какъв проект става въпрос, както и за вида акредитация, която следва да се поиска, неминуемо води до допълнителни затруднения в приложението му. Преди да се предложи разрешение на изложения нормен конфликт следва да се посочи, че е невъзможно за Акредитационния съвет да спазва и двете разпоредби, давайки конкретен срок, тъй като към момента на приемане на решението за оценяване на проект за откриване или преобразуване на висше училище, членовете на органа няма как да знаят кога ще завършат всички следващи производства, минаващи през министъра на образование, Министерски съвет и Народното събрание, а би било абсурдно да гадае и датата на влизане в сила на решението на законодателния орган. Затова, за да се изправи описаното противоречие, има нужда от корективно тълкуване на чл. 84, ал. 2 от ЗВО и *de lege ferenda* промяна на този текст в следния смисъл: 1) когато решението е за проект по чл. 81, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗВО, Акредитационният съвет посочва, че новооткритото или преобразувано висшето училище трябва да поиска първоначална институционална акредитация в срока по чл. 77, ал. 2, т. 1 от ЗВО, т.е. в срок до 12 месеца от влизане в сила на решението на Народното събрание; 2) когато решението е за проект по чл. 81, ал. 1, т. 5 от ЗВО (за откриване на основно звено и/или филиал), Акредитационният съвет определя срок за подаване на искане за последваща институционална акредитация, съответстващ на срока за подаване на искане за следващата (последваща) институционална акредитация на съответното висше училище;<sup>11</sup> 3) когато решението е за проект по чл. 81, ал. 1, т. 6 от ЗВО (специалност от регулираните професии или професионално направление), Акредитационният съвет посочва срок за подаване на искане за последваща програмна акредитация в съответствие с одобрения от него график за програмна акредитация на професионални направления по чл. 81, ал. 2 от ЗВО.

Когато се подава искане на последваща институционална акредитация, срокът за него изтича 12 месеца преди датата на изтичането на срока на валидност от предходната институционална акредитация.<sup>12</sup> Това правило е мотивирано от чл. 83, ал. 1 от ЗВО, който регламентира 12-месечен срок за произнасяне на Акредитационния съвет в производството по акредитация, течащ от заплащане на разходите от заявителя. Целта е ясна – висшето училище да инициира производството достатъчно рано, тъй щото то да приключи преди изтичането на акредитацията, от която се ползва. В тази светлина безсмислена се явява нормата в чл. 30, ал. 2 от ПДНАОА, която „позволява“ на висшите училища да се ползват от правата си по предходната акредитация по време на срока, в който Акредитационният съвет на НАОА трябва да се произнесе. Това е така, защото: 1) ако искането е подадено в срок, то така или иначе в следващите 12 месеца висшето училище има предходна акредитация и няма нужда от изрична норма, която да му позволява да се ползва от нея; 2) ако искането е подадено след изтичане на срока, такава норма би му позволила да се ползва от правата си по-дълго от срока на дадената му акредитация и доколкото липсва аналогична уредба в ЗВО, такава разпоредба в ПДНАОА се явява в противоречие с друга материалноправна разпоредба – с чл. 77, ал. 6 от ЗВО.

Тук е добър момент да се обсъди въпросът за характера на коментираните срокове за подаване на искането за институционална акредитация. Не може да се приеме становището, че същите са преклузивни и с изтичането им се прекратява правото на висшето училище да иска институционална акредитация, защото *per argumentum ad absurdum* същото би означавало, че изпускането на този срок би довело до закриването на висшето училище. Напротив, срокът е явно инструктивен, което не го прави по-малко строг, доколкото е налице достатъчно тежка друга последица – с подаването на искане след срока висшето училище рискува производството пред Акредитационния съвет да не завърши в рамките

<sup>11</sup> При подаване на искане за институционална акредитация, висшето училище по принцип иска такава и за своите основни звена и филиали. Така след откриването на нови такива, те ще бъдат отново акредитирани заедно с цялостната институционална акредитация на висшето училище.

<sup>12</sup> Вж. чл. 30, ал. 1 от ПДНАОА.



на времевия обсег на предходната му акредитация. Инструктивен е и срокът, в който новооткритото или преобразувано висше училище трябва да подаде искане за първоначална институционална акредитация, а негативната последица от неспазването на срока е аналогична. В случая обаче висшето училище не се ползва от правата по предходна акредитация, а на основание чл. 84, ал. 3 от ЗВО се приема за акредитирано за срока по чл. 84, ал. 2 от ЗВО. Последният, както бе аргументирано по-горе, не може да бъде различен от срока по чл. 77, ал. 2, т. 1 от ЗВО – 12 месеца от влизане в сила на решението на Народното събрание. Всъщност, така се създава по-неблагоприятно положение за висшето училище, стремящо се към първоначална институционална акредитация, спрямо това, стремящо се към последващата такава, защото първото е акредитирано само до изтичането на срока, в който трябва да подаде искането, докато второто се ползва от акредитационните си права до изтичане на срока от предходната си акредитация и ако подаде в срок искането си, няма да остане и ден без валидна акредитация. Обратно, искащото първоначална акредитация висше училище, предвид 12-месечния срок за подаване на искане от влизане в сила на решението на Народното събрание и 12-месечния срок за произнасяне на Акредитационния съвет, има шанс да запази акредитацията си непрекъсната единствено, ако в проява на „процесуален екстремизъм“ подаде искане в деня, в който решението за откриването или преобразуването му влезе в сила. С оглед на изискуемите документи, това на практика е невъзможно. Виден е и друг проблем – редакциите на чл. 84, ал. 2 и ал. 3 от ЗВО не включват хипотезите на преобразуване на висше училище, което е неоправдано, доколкото тези висши училища, проекта за преобразуване на които се оценява, видно от чл. 84, ал. 1 вр. чл. 81, ал. 1, т. 4 от ЗВО, също трябва да поискат първоначална институционална акредитация. Следователно те също имат нужда от уредба на срока за ис-

кането и на техния статут до произнасянето на Акредитационния съвет. De lege ferenda разгледаните недостатъци в чл. 84, ал. 3 от ЗВО могат да се отстранят като се предвиди, че новооткритите и преобразувани висши училища имат статут на акредитирани за срока за произнасяне на Акредитационния съвет по чл. 83, ал. 1 от ЗВО (12 месеца от заплащане на разходите по чл. 81, ал. 9 от ЗВО) при подадено искане в срока по чл. 77, ал. 2, т. 1 от ЗВО (12 месеца от влизане в сила на решението на Народното събрание). По този начин ще се преодолеят посочените предизвикателства пред новооткритото или преобразувано висше училище и положението му ще бъде приравнено с това на останалите заявители в производството по институционална акредитация.

След като бъде подадено каквото и да е искане, председателят на НАОА следва да провери на първо място дали то е подадено до компетентен орган. Ако не е, той трябва да следва реда по чл. 31 от АПК и да го препрати към компетентния орган. В случая с искането за институционална акредитация по ЗВО, Акредитационният съвет е компетентен, затова и председателят го разпределя към ресорната постоянна комисия според съответната област на висшето образование.<sup>13</sup> Постоянната комисия проверява предпоставките за допустимост и редовност на искането и с оглед на резултатите от тази проверка отправя мотивирано предложение към Акредитационния съвет за откриване или отказ да се открие производството по институционална акредитация. Един месец след постъпване на искането на висшето училище, Акредитационният съвет следва да се приеме решение, с което да открие или да откаже откриването на производството.<sup>14</sup> Законът урежда изрично хипотези, в които органът се произнася с отказ в условията на обвързана компетентност – липса на информация по чл. 81, ал. 6, 7 и/или 8 от ЗВО. Това изброяване е неизчерпателно. Възможни са и други причини за отказ – например заявителят да започва производството прекале-

<sup>13</sup> Чл. 34, ал. 2 от ПДНАОА. Постоянните комисии подпомагат Акредитационния съвет на НАОА в осъществяването на неговите правомощия.

<sup>14</sup> Чл. 34, ал. 5 от ПДНАОА регламентира изключение от този срок в хипотезата, когато искането е подадено от министъра на образованието и науката – Акредитационният съвет разполага с два месеца да се произнесе по откриването на производството. Доколкото обаче този текст противоречи на чл. 82, ал. 1 от ЗВО, приложението му е нежелателно.

но рано (години преди изтичане на срока на предходната акредитация или преди влизане в сила на решението на Народното събрание), в който случай той все още няма правен интерес, а искането му е недопустимо на основание чл. 27, ал. 2, т. 5 от АПК.<sup>15</sup> С отказът за откриване на производството Акредитационният съвет всъщност прекратява производството пред себе си. Тази мярка е адекватна при недопустимост на искането, но е прекалено тежка в случая на единствената посочена хипотеза в чл. 82, ал. 1 от ЗВО (непредоставяне на информация по чл. чл. 81, ал. 6, 7 и/или 8 от ЗВО), тъй като става въпрос само за нередовност на искането, която може да бъде поправена. Редно е, преди да вземе решение по чл. 82, ал. 1 от ЗВО, административният орган да даде възможност за отстраняване на недостатъци в искането по реда на чл. 30 от АПК, доколкото липсва специална уредба за това в ЗВО. Едва при неотстраняване на недостатъците, Акредитационният съвет следва да приеме отказ за откриване на производството, на практика прекратявайки го на основание чл. 56, ал. 2 от АПК вр. чл. 82, ал. 1 от ЗВО. Според чл. 34, ал. 4 от ПДНАОА заявителят бива уведомен само при отказ, но предвид, че с решението се определят и разходите, дължими от заявителя, последният трябва да бъде уведомен и при положително решение.<sup>16</sup>

Датата на започване на производството се регламентира от специалния закон и зависи от момента на заплащане на разходите по производството от заявителя.<sup>17</sup> Акредитационният съвет разполага с 12 месеца от тази дата да се произнесе с крайния административен акт по производството.

На следващо място, постоянната комисия, определена с решението на Акредитационния съвет за откриване на производството, предлага с доклад на председателя набор от експерти за съставяне на експертна група, както и какви ще са нейните задачи. Председателят ги подлага на гласуване на заседание на Акредитационния съвет, който ги утвърждава.<sup>18</sup> Процесът по подбор на експерти за експертните групи на практика се извършва от постоянната комисия с помощта на отговарящия за нея държавен служител.<sup>19</sup> След като бъдат избрани от Акредитационния съвет, председателят му сключва граждански договори с членовете на експертната група.

### 3. ХОД НА ПРОИЗВОДСТВОТО

В какво се състои извършваната от експертната група дейност? Първо, експертната група анализира предоставената от висшето училище информация по чл. 81, ал. 6, 7 и 8 от ЗВО и по чл. 32 от ПДНАОА. Тези документи формират основната част от доказателствения материал в производството. При нужда експертната група може да изиска допълнителни доказателства. Следва съгласуване на програма за посещение с висшето училище и провеждане на посещението (ако е необходимо и повече от едно), на което експертите се срещат с представители, преподаватели, служители, студенти и докторанти от оценяваната образователна институция. По изключение и след решение на постоянната комисия, експертната група „може да осъществи своята дейност и без посещение на оценяваните институции, както и чрез електронни средства за отдалечено общуване“.<sup>20</sup> Последното е неприемливо нормативно решение – как се очаква

<sup>15</sup> Всички хипотези на чл. 27, ал. 2 от АПК, пренесени съответно в това производство, би следвало да доведат до прекратяването му, макар да не са изрично посочени в ЗВО или ПДНАОА.

<sup>16</sup> Арг. от чл. 34 вр. чл. 35 от ПДНАОА. Висшето училище следва да бъде уведомено, че дължи определени разходи особено защото от заплащането им зависи срока за произнасяне на Акредитационния съвет. Разходите се определят по нормативи, утвърдени от министъра на финансите – чл. 81, ал. 9 от ЗВО.

<sup>17</sup> Вж. чл. 83, ал. 1 от ЗВО вр. чл. 35 от ПДНАОА.

<sup>18</sup> Процедурата по избор на експертна група не е уредена на законово ниво, а единствено в чл. 36 от ПДНАОА.

<sup>19</sup> За целта се използва електронна база (електронен регистър) на всички експерти, които имат нужния опит, квалификация и желание да участват в процедури по оценяване и акредитация. Всеки може да подаде заявление за включване в този регистър (<https://www.neaa.government.bg/106-novini/254-zajavlenie-za-vkljuchvane-v-elektronnata-baza-danni-s-eksperti>).

<sup>20</sup> Вж. чл. 37, ал. 1 от ПДНАОА.

от експертната група да узнае и да представи мнението на студентите и докторантите за качеството на предлаганото образование без да проведе среща с тях? За да не се допусне това, *de lege ferenda* редакцията на чл. 37, ал. 1 от ПДНАОА следва да допуска липса на посещение на място единствено ако срещите ще се проведат „чрез електронни средства за отдалечено общуване“ и то като изключение от правилото, а не като алтернатива.<sup>21</sup> Смислът на посещенията и провежданите срещи е да се установи достоверността на твърдяното от висшето училище и да бъде направено сравнение с действителното положение. Само така експертната група има шанс да установи всички релевантни за акредитация факти, с което да обезпечи принципа на истинност по чл. 7 от АПК. Въз основа на документите и проведеното посещение експертната група изготвя и представя в постоянната комисия доклад за извършената от нея проверка. По преценка на постоянната комисия докладът може да бъде върнат за доработване.

Постоянната комисия, стъпвайки върху доклада на експертната група, приема свой доклад, съдържащ „мотивирани констатации“ относно съответствието на представените от висшето училище или организациите по чл. 47, ал. 1 от ЗВО доказателства с критериите за институционалната акредитация.<sup>22</sup> Спазвайки принципите на истинност и служебно начало и чл. 34 от АПК, постоянната комисия дава възможност на висшето училище да се запознае с нейния доклад и да предостави становище по фактите, описани в него, в рамките на 14 дни от получаването му. След изтичането на срока постоянната комисия внася доклада с мотивираните си констатации в Акредитационния съвет. Този доклад също може да бъде върнат на постоянната комисия при непълнота на събраните доказателства или несъответствие на изводите с тях. Преработеният доклад отново се предоставя на оценяваната институция и след срока за становище се внася отново в

Акредитационния съвет. Повторно връщане на доклада на постоянната комисия не е възможно – така чрез процесуална икономия се постига принципа на разумния срок.<sup>23</sup> В този случай Акредитационният съвет може сам да събере необходимите доказателства и да се произнесе без да се съобразява с доклада на постоянната комисия.

#### 4. РЕШЕНИЕ НА АКРЕДИТАЦИОННИЯ СЪВЕТ

Както бе посочено, срокът за произнасяне на Акредитационния съвет е 12-месечен от момента на заплащането на разходите по производството от заявителя. Нужно е да се отбележи, че това е едно от най-дългите като времетраене административни производства в българското законодателство. С множеството си етапи, подбор и дейност на експертна група, следвани от дейност на постоянна комисия, заседаване на Акредитационен съвет и съпровождащата ги работа на администрацията, действително кратките срокове по чл. 57 от АПК са неприложими. Въпреки това, описаните в статията процесуални действия обективно не отнемат цяла 1 година, в която висшето училище да битува в несигурност дали ще получи институционална акредитация. Затова, *de lege ferenda* може да се намери баланс между тези крайности с един разумен 6-месечен срок за произнасяне, който при необходимост (в изчерпателно уредени хипотези) да може да бъде удължаван с още до 3 месеца. Дисциплиниращ ефект би имало и прилагане на института на мълчаливото съгласие по чл. 58, ал. 4 от АПК – при произнасяне в срок, висшето училище да се счита за акредитирано с предходната си оценка. Ако се възприеме този подход, задължително е НАОА да бъде обезпечена с необходимия брой щатни служители.

Стотиците производства, които се развиват годишно пред Акредитационния съвет, изискват честото му заседаване.<sup>24</sup> Дневният ред на заседанията се състои от включените от

<sup>21</sup> Подобна разпоредба ще бъде в унисон и с чл. 75, ал. 6 от ЗВО.

<sup>22</sup> Работата на постоянната комисия е уредена подробно в чл. 38 от ПДНАОА.

<sup>23</sup> Бързината и процесуалната икономия са разглеждани в теорията като средства за постигане на принципа на разумния срок – вж. **Панайотова, Е.** Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. С: Сиби, 2018, с. 173.

<sup>24</sup> По правилник – най-малко веднъж месечно. Допустимо е и дистанционно провеждане на заседанията (чл. 9, ал. 2 от ПДНАОА).

председателя доклади на постоянни комисии, с които членовете на органа следва да се запознаят предварително.<sup>25</sup> Пропуск е липсата на законово закрепен кворум, но все пак чл. 9, ал. 3 от ПДНАОА определя той да бъде най-малко от 2/3 от списъчния състав на органа. По време на заседанието наблюдаващият дейността на комисията член на Акредитационния съвет представя на останалите членове на съвета основните акценти от процедурата и обръща внимание на спецификите ѝ. Решенията се приемат с обикновено мнозинство чрез явно гласуване.<sup>26</sup> Доколкото членовете на Акредитационния съвет са преподаватели във висшите училища, винаги стои въпросът за тяхната безпристрастност. Последната е възприета като принцип в АПК и цели „предотвратяване на всеки възможен конфликт на интереси, изразяващ се в евентуалната заинтересованост на органа от съдържанието на крайния акт“.<sup>27</sup> Тук приложение намира институтът на отвода по чл. 33 от АПК – член на колективния орган, който е в правоотношение с оценяваното висше училище, винаги следва да се отведе и да не участва, не само в гласуването, но и в обсъждането на съответната точка от дневния ред. Ако е налице основание за отвод, неговото осъществяване или неосъществяване, както и мотивите за това, трябва да бъдат отразени в протокола от заседанието.<sup>28</sup> Съблюдава-

нето на това правило е отговорност освен на редовите членове, така и на председателя на НАОА, доколкото той ръководи заседанията на Акредитационния съвет. Неспазването на нормите, осигуряващи безпристрастност при взимане на решения, може в контролната фаза на административния процес да бъде преценено от съда като съществено нарушение на административнопроизводствени правила по чл. 146, т. 3 от АПК, опорочаващо законосъобразността на акта.<sup>29</sup>

В случай, че не върне доклада на постоянната комисия, Акредитационният съвет може да вземе две решения – да даде институционална акредитация или да откаже такава. Изходът зависи от получената оценка по десетобалната система – от 0 до 10,00. Тя се определя от нарочна формула по методика за оценяване, приета от Акредитационния съвет на основание чл. 77, ал. 7 от ЗВО.<sup>30</sup> Получаването на оценка е двуетапна процедура: 1) първо се проверява дали висшето училище отговаря на изискванията по чл. 77, ал. 3, т. 1-4 от ЗВО; 2) ако отговаря на тези изисквания се формира оценка, която е „средно претеглена през броя на студентите стойност на последно дадените оценки по всички професионални направления и специалности от регулираните професии“.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> Вж. чл. 14 от Правила за оценяване и гласуване при провеждане на процедури за оценяване, акредитация и следакредитационен контрол (<https://www.neaa.government.bg/ocenjavane-i-akreditacija/pravila-za-glasuvane>).

<sup>26</sup> Вж. чл. 39 от ПДНАОА.

<sup>27</sup> **Панайотова, Е.** Цит. съч., с. 129.

<sup>28</sup> В този смисъл **Лазаров, К., И. Тодоров.** Административен процес. София: Сиела, 2020, с. 217.

<sup>29</sup> Според константната съдебна практика съществено е само това нарушение на административнопроизводствените правила, което е повлияло или е могло да повлияе върху съдържанието на акта, т.е. такова нарушение, недопускането на което е могло да доведе до друго разрешение на поставения пред административния орган въпрос. Вж. Решение № 3381 от 05.03.2020 г. по адм. д. № 2350/2019 на ВАС, Решение № 13390 от 02.11.2018 г. по адм. д. № 9847/2016 на ВАС, Решение № 2393 от 20.02.2009 г. на ВАС по адм. д. № 12066 / 2008 г. на ВАС и др.

<sup>30</sup> Вж. Методика за оценяване при последваща институционална акредитация (<https://www.neaa.government.bg/ocenjavane-i-akreditacija/institucionalna-akreditacija>)

<sup>31</sup> Вж. чл. 77, ал. 8 от ЗВО и формулата от методиката:  $ОЦЕНКА = (БР1 \times ПН1) + (БР2 \times ПН2) + \dots + (БРn \times ПНn) / БРобщ$ ; в която: БР – брой на студентите от професионалното направление (специалност от регулираните професии) през последната приключила; ПН – оценка на професионалното направление (специалност от регулираните професии), получена при последната програмна акредитация; БРобщ – общ брой на студентите от всички професионални направления и специалности от регулираните професии през последната приключила академична година съобразно Националния регистър. Макар легендата да създава впечатление, че се броят само студентите, правилно би било да се броят всички обучавали се лица в професионалните направления и специалности от регулираните професии.



Когато оценяваният субект не покрива едно или повече от изискванията по чл. 77, ал. 3, т. 1-4 от ЗВО или когато, дори да отговаря на тези изисквания, получената оценка е под 4,00, Акредитационният съвет отказва институционална акредитация, което не води само по себе си до „фатални“ последици за висшето училище. То има възможност в срок от 18 месеца от уведомяването за отказа да подаде ново заявление за институционална акредитация, да инициира второ производство, в което да се установи дали са поправени слабостите, станали основание за отказа. Втори последователен отказ обаче е основание за закриване на висшето училище. Същата последица има и непоискването на повторна институционална акредитация в 18-месечния срок по чл. 77, ал. 10 от ЗВО.<sup>32</sup> В тези случаи съответното решение на Акредитационния съвет се изпраща на министъра на образованието и науката, който внася предложение в Министерски съвет да приеме решение, с което да предложи на Народното събрание да закрие висшето училище, останало без институционална акредитация. По арг. от чл. 77, ал. 12 от ЗВО, както министъра, така и Министерски съвет, тук действат в условията на обвързана компетентност.<sup>33</sup> Друг е въпросът дали законодателят е обвързан от поставеното пред него предложение и какви са възможностите за контрол спрямо неговите решения.<sup>34</sup>

Когато висшето училище удовлетворява всички изисквания по чл. 77, ал. 3, т. 1-4 от ЗВО, и получи оценка от 4,00 до 10,00, Акредитационният съвет приема решение, с което дава акредитация за срок от 6 години и опре-

деля капацитета на висшето училище. Величината на оценката се възприема от съдебната практика като определяща се от органа в условията на оперативна самостоятелност.<sup>35</sup> Както е известно обаче, при оспорване съдът на основание чл. 169 от АПК проверява дали са нарушени външните граници на оперативната самостоятелност – в случая такива граници поставят например методиката за оценяване по чл. 77, ал. 7 от ЗВО и критериалната система по чл. 77, ал. 3-4 от ЗВО. Освен това в теорията е аргументирано, че в практиката си ВАС обвързва законосъобразността на дискреционната преценка и със спазването на принципа на съразмерност по чл. 6 от АПК.<sup>36</sup>

Съдържанието на решението за акредитация (институционална или програмна) или отказ за акредитация на Акредитационния съвет е уредено в чл. 83, ал. 3-4 от ЗВО и на подзаконово ниво в чл. 39-40 от ПДНАОА. Категоричното изискване за мотиви при отказ за акредитация не трябва да заблуждава, че такива не се дължат и при положително решение. Субсидиарно приложение намира и чл. 59, ал. 2 от АПК, а изброените там реквизити са императивни и за решенията на Акредитационния съвет, вкл. относно задължението на последния да изложи фактически и правни основания за приемането на акта. С други думи, Акредитационният съвет винаги е длъжен да мотивира оценката и произнасянето си.<sup>37</sup> Липсата на мотиви отдавна е посочена в административноправната литература като основание за отмяна на акта.<sup>38</sup> Не е задължително мотивите да бъдат изложени непременно в самото решение, особено при приемане и по-

<sup>32</sup> Вж. чл. 77, ал. 9-12 вр. чл. 18, ал. 1, т. 2 от ЗВО.

<sup>33</sup> Законът не оставя възможност за свободна преценка - видно от редакцията на чл. 77, ал. 12 от ЗВО.

<sup>34</sup> Темата, дали Народното събрание е най-подходящият орган да открива и закрива висши училища, вече е обсъждана в по-ранна публикация. Вж. **Костов, А.** Балансът на правомощия между законодателна и изпълнителна власт в сферата на висшето образование. *De Jure*, т. 14, №2, 2023, с. 354-359.

<sup>35</sup> Вж. Решение № 2107 от 17.02.2021 г. по адм. д. № 11136 / 2020 г. на ВАС; Решение № 507 от 15.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 10150 / 2007 г. на ВАС.

<sup>36</sup> **Милчева, К.** Съдебния надзор върху оперативната самостоятелност на администрацията. В: Сборник доклади 100 години Върховен административен съд. С: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014, с. 203. По-скоро проблемът е разглеждан и от **Сивков, Ц.** За принципа на пропорционалността /съразмерността/ в административното право. *De Jure*, т. 15, №1, 2024, с. 7-16.

<sup>37</sup> В този смисъл и Решение № 6720 от 07.06.2016 г. по адм. д. № 6190/2015 на ВАС.

<sup>38</sup> **Стайнов, П.** Административно правосъдие (Фототипно издание). С: Издателство на БАН, 1993, с. 425.

зоваване на доклада на постоянната комисия без забележки. Съдебната практика поддържа разбирането, че не е необходимо излагането на мотивите към административния акт да съвпада с неговото издаване, а е възможно те да предхождат издаването на акта или да се съдържат в друг документ, съставен в рамките на административното производство.<sup>39</sup> Когато обаче Акредитационният съвет не е съгласен с мотивите от доклада на постоянната комисия и/или не приема предложената от нея оценка, той има възможност да премине към описаната по-горе процедура по връщане на доклада за преработване от постоянната комисия. Ако при повторното разглеждане на доклада Акредитационният съвет отново не приеме доклада без забележки и вземе решение без да се съобразява с него, той е длъжен изрично да мотивира своето решение, тъй като в противен случай ще бъде налице разминаване между мотивите от доклада на постоянната комисия и разпоредителната част на решението му. Въобще всяко разминаване между доклада на постоянната комисия и приетата оценка, капацитет и препоръките към висшето училище в крайния акт, което не е мотивирано с изрично формулирани мотиви в решението или поне чрез закрепените в протокола от заседанието мнения и становища на членовете на съвета, е основание за отмяна на решението при съдебно оспорване.<sup>40</sup>

Разпоредителната част на решението в производството зависи от произнасянето, но може да бъде систематизирана в три варианта: 1) даване на първоначална/последваща институционална акредитацията с оценка от 4,00 до 10,00, срока на нейната валидност, капацитета на висшето училище, препоръки и срок за из-

пълнението им; или 2) първи отказ за институционална акредитация с оценка под 4,00, препоръки и срок за предприемане на мерки за изпълнението на препоръките (не по-дълъг от 18 месеца); 3) втори последователен отказ.

При неизпълнение на препоръките, дадени с институционалната акредитация, според чл. 83, ал. 7 от ЗВО се налагат определени „санкции“. Използването на този термин е неуспешно, доколкото не може да се говори за поемане на някакъв вид административнонаказателна отговорност или за същинска санкционна дейност на органа. Изброените последици – намаляване на капацитет, на акредитационна оценка или отнемане на акредитацията – са по-скоро евентуални бъдещи решения на Акредитационния съвет, взети в условията на обвързана компетентност, в случай че неговата постоянна комисия за следакредитационно наблюдение и контрол го сезира за неизпълнение на препоръките му.<sup>41</sup>

След произнасянето на Акредитационния съвет, председателят уведомява оценяваната институция за решението му. Тъй като органът е непосредствено подчинен на Министерски съвет, по силата на чл. 82, ал. 1, т. 2 от АПК актовете му не подлежат на оспорване по административен ред.<sup>42</sup> Решенията на Акредитационния съвет могат да се обжалват от засегнатата организация в 14-дневен срок от съобщаването им пред съответния административен съд.<sup>43</sup> Ако Акредитационният съвет не се е произнесъл в срока по чл. 83, ал. 1 от ЗВО, счита се, че е постановен мълчалив отказ, подлежащ на оспорване в едномесечен срок от изтичането на срока за произнасянето му.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Вж. ТР № 16 от 31.03.1975 г. на ОСГК на ВС, Решение № 6426 от 15.06.2023 г. по адм. д. № 9640 / 2022 г. на ВАС, Решение № 4881 от 09.05.2023 г. по адм. д. № 11622 / 2022 г. на ВАС, Решение № 13170 от 22.12.2021 г. по адм. д. № 7845 / 2021 на ВАС, Решение № 1691 от 17.02.2015 г. по адм. д. № 13850 / 2014 на ВАС.

<sup>40</sup> В исторически план проблемът с мотивирането не е чужд на Акредитационния съвет – вж. Решение № 10329 от 02.08.2010 г. по адм. д. № 935/2010 на ВАС, Решение № 4494 от 15.04.2020 г. по адм. д. № 6092/2019 на ВАС.

<sup>41</sup> Арг. от чл. 88в от ЗВО.

<sup>42</sup> За опита да се въведе оспорване по административен ред чрез помощни звена на Акредитационния съвет - вж. **Костов, А.** Статут, конституиране и структура на Националната агенция за оценяване и акредитация и нейните органи. De Jure, т. 15, №1, 2024, с. 173-184.

<sup>43</sup> Арг. от чл. 83, ал. 8 от ЗВО вр. чл. 132, 133 и 149 от АПК.

<sup>44</sup> Вж. чл. 58, ал. 1 вр. чл. 149, ал. 2 от АПК.

При дадена институционална акредитация администрацията подготвя удостоверение по образец, в съответствие с получената оценка. Отговорните служители актуализират списъка на акредитираните висши училища, съхраняват документацията в архива на НАОА и публикуват резултатите от оценяването и акредитацията на интернет страницата на ведомството. За пълноценното спазване на принципа на публичност там следва да се публикуват и протоколите от заседанията на Акредитационния съвет, а последните му могат бъдат излъчвани на живо в интернет.

С представения труд се прави опит за открояване на най-чувствителните проблеми в уредбата на производството по институционална акредитация. Чрез няколко предложения *de lege ferenda* и посочване на приложимото право за разрешаване на определени нормативни конфликти и непълноти се цели постигане на по-гладък път към акредитационния акт. Разрешителният режим, въведен с института на акредитацията, и контролът върху качеството на висшето образование могат се осъществяват законосъобразно и ефективно само при изряден процесуален ред.

## БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

**Панайотова, Е.**, Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. С. Сиби, 2018, с. 129, 173. // Panayotova, E., *Osnovni printsipi na izpalnitelnata deynost po APK*. S. Sibi, 2018, pp. 129, 173.

**Лазаров, К., И. Тодоров.** Административен процес. С. Сиела, 2020, с. 217. // Lazarov, K., I. Todorov. *Administrativen protses*. S. Siela, 2020, pp. 217.

**Стайнов, П.** Административно правосъдие (Фототипно издание). С. Издателство на БАН, 1993, с. 425. // Staynov, P. *Administrativno pravosadie* (Fototipno izdanie). S. Izdatelstvo na BAN, 1993, pp. 425.

**Сивков, Ц.** За принципа на пропорционалността /съразмерността/ в административното право. *De Jure*, т. 15, №1, 2024, с. 7-16. // Sivkov, Ts. *Za printsipa na proporsionalnostta /sarazmernostta/ v administrativnoto право*. *De Jure*, t. 15, №1, 2024, pp. 7-16.

**Милчева, К.** Съдебния надзор върху оперативната самостоятелност на администрацията. В: Сборник доклади 100 години Върховен административен съд. С: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014, с. 199-206 // Milcheva, K. *Sadebnia nadzor varhu operativnata samostoyatelnost na administratsiyata*. V: *Sbornik dokladi 100 godini Varhoven administrativen sad*. S. Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, 2014, pp. 199-206.

**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. 613-626. // 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. 613-626.

Вътрешни актове на НАОА относно институционалната акредитация [on-line]. <https://www.neaa.government.bg/ocenjavane-i-akreditacija/institucionalna-akreditacija>