



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
УНИВЕРЗИТЕТ „Св. Кирил и Методиј“, Скопје
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „Јустинијан Први“
Скопје



3a - рач
- рач
Дата: 24.12.14
Потпишан: _____

Број:

03 - 1594/1

Скопје,

23.12.2014

Тел. ++389 2 3117-244

3117-153

3226-023

3226-836

Факс: ++389 2 3227-549

www.pf.ukim.edu.mk

До

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
УНИВЕРЗИТЕТ „Св. Кирил и Методиј“
СКОПЈЕ

Скопје

24.12.2014			
Од: Екан	Број	Потпишан	Вредност
02	1333		

Предмет: Забелешки и сугестии во врска со Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за високото образование

Почитуван Ректоре,

Врз основа на Вашиот допис, за доставување мислење во врска со Предлогот на законот за изменување и дополнување на Законот за високото образование, во прилог Ви ги доставувам забелешките и сугестиите од Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје при Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“ во Скопје.

Забелешките и сугестиите од Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје во врска со Предлогот на законот за изменување и дополнување на Законот за високото образование се доставени и до Министерството за образование и наука на РМ.

Со почит,

Скопје, 23.12.2014 година



ДЕКАН,
Проф.д-р Борче Давитковски

Бр. 03 - 1534/1
23.12. 2014 год.
СКОПЈЕ

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ ВО СКОПЈЕ

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ

**ЗАБЕЛЕШКИ И СУГЕСТИИ ВРЗАНИ ЗА ПРЕДЛОГ ЗАКОНОТ ЗА
ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКО
ОБРАЗОВАНИЕ**

И покрај извонредно кусиот рок за дебата, раководени од вокацијата и професионалната етика ги презентираме нашите забелешки и сугестии за Предлог законот, напоменувајќи дека се интегрално поврзани со Мислењето за концептот за воведување на државен испит за студентите на универзитетите во Република Македонија, доставено до Интеруниверзитетската конференција на универзитетите во Република Македонија.

Уште еднаш потенцираме дека многубројните измени на Законот за високо образование (дури 13) од 2008 до денес, од него направија неконзистентен, нејасен, непрецизен и контрадикторен текст, кој што наместо промени призведува проблеми. Затоа, цврсто стоиме на ставот за потребата од нов Закон за високо образование, со конзистентни, јасни и прецизни формулации, во функција на темелна реформа, креирани низ суштински дијалог на предлагачот со универзитетската заедница за детектираните проблеми и начините за нивно надминување во интерес на квалитетно, европски компатибилно и компарабилно високо образование.

- I. Најпрво, како правници, не можеме, а да не забележиме дека предложените решенија не се креирани според номотехничките стандарди, затоа што: на голем број одредби местото не им е во закон, зошто, по својот карактер не се законска материја, па би требало да бидат регулирани со упатство; некои членови имаат невообичаено голем број ставови, кои што поради отуство на енумерација не можат да се читаат интегрално; некои одредби не се лоцирани на соодветно место од методолошки аспект, па дел од нив, наместо во Преодни и завршни одредби се нашле во основниот текст; јазикот е лош и му треба не само лектура, туку и редакција.
- II. Во продолжение, ќе се осврнеме на предложените решенија, член по член.

Член 1. Како факултет кој му припаѓа на прворангираниот универзитет, логично и прагматично е да го подржиме решението од членот 1. Сепак, свесни сме дека се работи за административен пристап, кој не е имун на арбитрерност, па како легалисти укажуваме на потребата од строго почитување на законските услови за воведување на трет циклус на студии, односно оневозможување и санкционирање на организирање на истите од универзитет кој што не исполнува некој од законски пропишаните услови,

што не беше досегашна практика. Значи, сметаме дека треба да се комбинираат два критериуми: законските услови за организирање докторски студии и рангирањето.

Член 2. Постојната законска рамка, односно *de lege lata*, не постои правен основ ректор да биде странски државјанин. Покрај формално-правната димензија (Законот за вработените во јавниот сектор) не смее да се заборави/занемари и суштинската димензија на оваа функција од аспект на изборот, комуникација со Сенатот, и другите органи, деканите, одговорноста за работата и сл. Да не ја заборавиме и финасиската страна.

Член 3. Забелешката од член 2, важи и за член 3, како од формално-правен аспект, така и од практичен: предлагање, избор, раководење со Деканатската управа, водење на седниците на Наставно-научниот совет.....

Член 4. Во Мислењето во врска со концептот за воведување на државен испит укажавме на бројните дилеми околу концептот на истиот, како и околу неговата операционализација.

Концепциски забелешки:

а) Идејата за воведување на систем на дополнителна проверка на знаењата стекнати на високообразовните институции во Република Македонија е за поздравување. Но, понудениот модел е несоодветен да се вклопи во постојниот концепт на организирање на високото образование во Република Македонија, така што има сериозни недостатоци, како во концепциска, така и во практична смисла.

б) Понудениот модел, кој претпоставува дополнително надворешно оценување на знаењата на студентите **за време на студирањето**, во суштина, претставува обид за нивелирање на квалитетот на високообразовните институции, преку унифициран режим на дополнителна проверка на знаењата на студентите. Истиот е во спротивност, со **концептот на организирање на високото образование** со повеќе носители кои се наоѓаат во услови на конкуренција, гледан во контекст на **принципите на пазарната економија** важечки во Република Македонија.

в) Постојниот концепт на високо образование организирано врз конкурентски основи претпоставува **различен (а не еднообразен) квалитет на знаењата и вештините** понудени од високообразовните институции – носители на високообразовната дејност, со тоа што **минималниот квалитет** на овие институции со оглед на ограничениот број на учесници се обезбедува преку повеќе системи, како што се системот на акредитирање на високообразовни институции, избори и реизбори во звања, акредитирање на наставно-научниот кадар итн.

г) Пазарната економија претпоставува препознавање на квалитетот на знаења и вештини на дипломираните студенти – кандидати за вработување директно на пазарот на трудот, **од страна на работодавачите**, што истовремено создава притисок врз високообразовните институции за подигнување на нивниот квалитет за да би можеле да опстанат во услови на конкуренција со другите високообразовни институции.

д) Кај јавниот сектор, со оглед на ограничениот пристап за вработување, дополнителната (надворешна) проверка на квалитетот на кандидатите за вработување на државно ниво се обезбедува преку различни системи на државни испити специфични за карактерот на дејноста или работното место, како што се испитот за јавна администрација, правосудниот испит (во регулираниот дел од правната професија) итн.

ѓ) Кај регулираните професии (во и надвор од јавниот сектор), постојат специјализирани државни испити во функција на дополнителна проверка на знаењата и вештините, како што се државниот испит за медицинарите, претходно споменатите испити во правната струка, итн.

е) **Со цел да се сообрази со погорните пошироки концепти, надворешната проверка на знаењата стекнати за време на студиите во форма на државен испит/и би можело да најде место единствено по дипломирањето на студентите на високообразовните институции, и тоа во функција на обезбедување на дополнително препознавање (верификација, уверение) на нивото на знаења и вештини кое го поседуваат дипломираните студенти – кандидати за вработување, што на работодавачите (во приватниот и во јавниот сектор) би им овозможило дополнителен увид во квалитетот на поделните кандидати, со оглед на различниот квалитет на бројните институции – носители на високообразовна дејност.**

При тоа, при воведувањето на еден таков испит (државен испити/и), би требало соодветно да се води сметка и за специфичностите на поделните сектори или дејности, со избегнување на непотребно дуплирање кај оние сектори и дејности каде што веќе постојат изградени системи на државен испит.

ж) Понудениот модел за воведување на државен испит **за време на студирањето** би создал сериозни потешкотии во изведувањето на наставата и оценувањето на студентите и -во крајна линија- **не е соодветен да одговори на основната цел за зголемување на квалитетот на високообразовната дејност во државата и на некои од клучните принципи на Болоњскиот процес.**

з) Во конципирањето на наставата и начинот на проверка на знаењата на студентите, клучна улога имаат предметните наставници, кои меѓу другото ја утврдуваат литературата и другиот наставен материјал, како и методот на

испитување, соодветни за карактерот и содржината на специфичниот наставен предмет. Воведувањето на дополнителен испит заснован врз методот на полагање преку тестирање (со заокружување од четири можни одговори), како паралелен испитен метод, би можело да предизвика постепено напуштање на испитните методи практикувани на факултетите под притисок на студентите соочени со неопходноста да го положат паралелното државно тестирање. Овие методи (како што се на пр. методите на есејско полагање, полагање „со отворена книга“, оценката на практичните вештини и на проблемското размислување на студентот итн.) се далеку посложени и поквалитетни од предложениот метод на тестирање, и одговараат на посебната природа на конкретниот предмет на изучување, различниот приод на предметниот наставник (кој ужива автономија), специфично селектирана литература и друг наставен материјал.

Оттука, наместо да го зголеми, понудениот модел би можел да доведе до намалување на квалитетот на високообразовниот процес, што е инаку негова основна цел.

s) Предложеното полагање на државниот испит квартално во годината, би се поклопило со истовременото полагање на колоквиуми во истите квартали и, воопшто тешко би можело да најде место во практична смисла со оглед на ангажманот и обврските на студентите кои произлегуваат од студискиот режим на високообразовните институции.

Со оглед на тоа што претставува дополнително оптеретување за студентите во текот на нивното редовно студирање, истото не ги запазува некои од основните барања на Болоњскиот процес, како што е барањето за скратувањето на времето на студирање и за растеретување на обврските на студентите на разумно ниво потребно за стекнување на диплома во однапред утврдени временски рамки.

и) Иницијативата во која се дадени идеи за т.н. државен испит на прв, втор и трет циклус студии што треба да го спроведе „новиот“ Одбор за акредитација и евалуација е во спротивност со уставно загарантираната автономија на универзитетот. Имено, Одборот за акредитација и евалуација како парадржавен орган и помошно тело на Министерот за образование и наука, ќе биде надлежен да врши верификација на оценувањето на студентите од прв, втор и трет циклус студии на постоечките високообразовни установи. Со тоа, овој орган презема улога на дел од наставно-образовниот процес односно оценувањето, што е основна дејност на универзитетите и на нивните единици.

Согласно Законот за високото образование, Одборот за акредитација и евалуација има надлежност да си ги преиспита своите решенија за акредитација на сите студиски програми како на јавните така и на

приватните високообразовни установи. Фактот што Одборот извршил акредитација и на студии кои заслужиле да бидат акредитирани, но и на такви кои не требале да добијат решение за акредитација, треба да биде основ Одборот веднаш да започне со евалуација на веќе донесените решенија за акредитација, а не да претставува основ за воведување на државни испити. Министерот за образование и наука треба да инсистира Одборот за акредитација и евалуација да изврши вистинска евалуација на сите студиски програми (и на јавните, и на приватните универзитети), па оние програми кои не соодветствуваат на издадените решенија треба да ги укине и студентите да ги насочи во високообразовните установи кои работат согласно со законот.

ј) Согласно Законот за високото образование секоја високообразовна установа (единица на Универзитетот) има обврска еднаш годишно да изврши самоевалуација (на пр. Правниот факултет „Јустинијан Први“ ја прави два пати годишно) во која студентите како корисници на услуги вршат оценка, покрај другото и на наставниот кадар кој учествува во нивниот наставно-образовен процес. Оваа оценка е од битно значење за изборот на секој наставник во повисоко звање.

к) На некои факултети (на пр. на Правниот факултет „Јустинијан Први“) има студиски програми на прв и втор циклус студии кои се изведуваат на странски јазик во чија реализација учествуваат 19 професори од првите 100 универзитети рангирани на Шангајската листа (пример, Универзитетот во Стразбур кој е рангиран на 74 место на листата) и има издадено 80 тн. двојни дипломи на магистри на англиски и македонски јазик. Во третиот циклус студии, вклучени се и еминентни професори од САД и европските држави како изведувачи на настава или како членови на комисиите за оценка и одбрана на докторски дисертации. Се поставува прашањето дали и знаењето на студентите пренесено од овие професори ќе подлежи на државно оценување од страна на „новиот“ Одбор за акредитација и евалуација?

л) Важно е да истакнеме и дека единствено УКИМ од јавните универзитети во Република Македонија подлежи на надворешна евалуација која ја вршат експерти од Европската унија. Така, пред три години предмет на ваква евалуација беше и Правниот факултет за што УКИМ доби највисоки оценки за примената на Болоњскиот кредит трансфер систем, како и за начинот на спроведување на наставно-образовниот процес. И оваа година, како и досега, истакнати професори ќе извршат евалуација на студиските програми на УКИМ. Надворешната евалуација се изведува согласно стандардите препорачани во Водичот од Европската Асоцијација за Евалуација во високото образование (ENQA). Според овој документ еден сегмент од надворешната евалуација се и процедурите за оценување на студентите, но во тој документ не е предвидено вакво преоценување од страна на државен

орган во текот на студирањето, односно концептот за државен испит не е во согласност со овој меѓународен документ.

љ) Со воведувањето на државниот испит во текот на студирањето се нарушува и болоњскиот процес на кој се заснова Законот за високото образование, бидејќи истиот предвидува дека оценката се формира и од други активности (присуство, активност, есеј, семинарски работи и сл.), а не само од испитот (писмен или усмен).

м) На крајот, зборувајќи за правната професија и за идните правници, треба да се има предвид фактот дека нашите студенти по завршувањето на високото образование, за сите служби од правната сфера веќе полагаат бројни државни испити. Така, идните судии, обвинители и адвокати задолжително полагаат правосуден испит, идните службеници задолжително полагаат стручен испит, идните нотари задолжително полагаат нотарски испит, идните извршители задолжително полагаат државен испит за извршители, итн.

Конкретни забелешки на член 4. Членот 4 е предолг и оптоварен со одредби кои немаат законски карактер и треба да се дислоцираат во Упатство за полагање државен испит (став 6 - став 33). Во овој член, во ставот 14 се предвидува снимање на текот на испитот и негово емитување во живо, па дури и поставување на снимката на веб страницата на Министерството за образование. Укажуваме дека снимањето значи нарушување на приватноста на личноста (студентот) и дека според праксата на Судот за човекови права во Стразбург се санкционира, дури и кога се спроведува на јавно место!!! Пропишувањето на критериумите за просторни услови и материјално-техничката и информатичка опрема за полагање, како и присуството на двајца претставници од министерството за време на полагањето е нарушување на автономијата на Универзитетот и факултетите. Истава забелешка важи и за последниот став од овој член (став 33), според кој министерот за образование ги пропишува условите за начинот и постапката за изведување на државниот испит.

Член 5. Објавувањето на јавниот оглас и изборот на членовите од страна на Владата значи упад во автономијата на Универзитетот. Имаме респект кон 500-те највисоко рангирани високообразовни установи, на последната објавена Шангајска листа, но повторно укажуваме на формално - правната пречка за ангажман на странци во едно вакво пара-државно/пара-владино тело, како и на проблемите во колегијалната работа, а да не зборуваме за финансиската страна.

Во членот 5, со кој што се менува член 70, став 1, исто така, одредбата, „Членовите на Одборот треба да ги исполнуваат условите за ментор на докторски труд“ треба да се издвои во посебен став, согласно номотехничките правила. Предлагаме формулацијата „ментор на докторски труд“ да се

субституира со „вонреден или редовен професор“, како наставно-научни звања.

Член 7. Решенијата од овој член значат суштинска измена на концептот на универзитетски студии, зошто времетрањето на првиот и вториот циклус е неодоиво од концепциската поставеност на студиите. Ова не води кон заклучок дека сме во право кога сметаме дека е потребен нов закон, зошто вакви решенија не се воведуваат со измени без сериозна дебата за причините за напуштањето на претходниот модел и посегашето по нов.

Член 9: Новиот услов за објавување трудови во списанија кои што се меѓу 50% од соодветната област во базата на WEB of Science е преамбициозен предизвик за македонските услови, особено во општествените науки, каде што можноста за влијание е многу помала, што е видливо, не само од далеку понискиот импакт фактор на научните списанија во оваа област, и од видно помалиот број списанија со импакт фактор во однос на оние во природните науки, од една страна, туку и заради помалите шанси на авторите од нашиот регион да објават труд во вакви списанија, заради неизбежната национална и регионална димензија, како и заради условот за плаќање. Мора да се знае дека од моментот на предавање на трудот, до објавувањето се потребни најмалку две години. Затоа, предлагаме да се избрише новиот услов (меѓу 50% од соодветната област), како и да се прошири листата на бази за индексација. Предлагаме додавање на уште една можност за општествените науки: авторството/коавторство на научна публикација (книга, монографија), издадена од меѓународно реномирана издавачка куќа (Hart, Palgrave Macmillan, Oxford University Press, ELEVEN), заради ноторниот факт дека истата има иста, па и повисока научна вредност од трудовите во научните списанија во општествените науки.

Предлагаме да се преиспита дефиницијата на меѓународно списание, дадена во член 96, став 10, заради чудните услови кои се предвидени: меѓународен уредувачки одбор во кој учествуваат најмалку 5 земји, при што бројот на членови од една земја не може да надминува 40% од вкупниот број членови и кое се издава најмалку 5 години непрекинато и има најмалку десет изданија во последните пет години. Укажуваме дека некои од најпознатите часописи од областа на правото, како Oxford Law Review или Columbia Law Review, како и многу други, имаат уредувачки одбори, составени само или доминатно од Британци или Американци. Исто така, врвни часописи од областа на правните и политичките науки излегуваат 2 или 3 пати годишно, некои од нив имаат прекин во издавањето, а други не излегуваат 5 години, но имаат високо научно реноме. Истава забелешка важи и за меѓународните научни публикации, зборник на научни трудови и трудови во меѓународни годишници (се бара програмскиот комитет да е најмалку од 4 земји). Секоја земја си води своја научна политика.

Член 10. Во членот 96 во ставот 6 по зборовите „импакт фактор“ се додаваат зборовите „индексирани во една од базите на Web of Science, ProQuest, Scopus, ScienceDirect, EBSCO, DOAJ, Taylor and Francis, WorldCat, Google Scholar, JSTOR, Law Journal Rankings (Washington and Lee University) Springer“.

Ставот 12 се брише.

Член 13. Во членот 13 има низа одредби кои немаат законски карактер, туку треба да се инкорпорираат во упатство. Во овој член треба да се утврди квота на странски студенти, по примерот на другите држави и нивните закони за високо образование, зошто на Република Македонија треба да и е приоритет високото образование на сопствените граѓани. Текстот на членот изобилува со јазични грешки и е напишан на многу лош македонски јазик.

Раководени од нашето искуство со студиски програми на англиски јазик укажуваме на потребата во овој член да се внесе посебен став во кој ќе се утврди дека проверката на познавањето на македонскиот јазик не се однесува на странските студенти кои студираат на студиските програми на англиски јазик.

Член 14. Целиот член содржи одредби на кои не им е место во законот, туку во упатство.

Член 15: Потсетуваме дека бројот на студентите на трет циклус е директно врзан за бројот на акредитираните ментори, како и за законскиот лимит од 3 докторанди, а не е слободна одлука на високообразовната установа на која согласност дава Владата на Република Македонија.

Член 20. Да се интервенира во духот на предлозите од член 9: Во членот 125, став 1,2,3 и 4 по зборовите „импакт фактор“ се додаваат зборовите „индексирани во една од базите на Web of Science, ProQuest, Scopus, ScienceDirect, EBSCO, DOAJ, Taylor and Francis, WorldCat, Google Scholar, JSTOR, Law Journal Rankings (Washington and Lee University) Springer“.

Член 21. Да се интервенира како што предложивме во член 9: Во членот 136, став 1 и 2 по зборовите „импакт фактор“ се додаваат зборовите „индексирани во една од базите на Web of Science, ProQuest, Scopus, ScienceDirect, EBSCO, DOAJ, Taylor and Francis, WorldCat, Google Scholar, JSTOR, Law Journal Rankings (Washington and Lee University) Springer“.

Член 22. Предлагаме интервенција како во претходниот член: Во членот 146-а по зборовите „импакт фактор“ се додаваат зборовите „индексирани во една од базите на Web of Science, ProQuest, Scopus, ScienceDirect, EBSCO, DOAJ, Taylor and Francis, WorldCat, Google Scholar, JSTOR, Law Journal Rankings (Washington and Lee University) Springer“.

Член 23. Предлагаме интервенција како во претходниот член: Во членот 146-б по зборовите „импакт фактор“ се додаваат зборовите „индексирани во една од базите на Web of Science, ProQuest, Scopus, ScienceDirect, EBSCO, DOAJ, Taylor and Francis, WorldCat, Google Scholar, JSTOR, Law Journal Rankings (Washington and Lee University) Springer“.

Член 24. Со оглед на бројните афери со купопродажба на дипломи, укажуваме на потребата од реафирмирање на потребата од барање мислење од матичните факултети пред признавањето, како и на опасноста од директно признавање на дипломите од некои универзитети од соседството. Можеби и при признавањето треба да се водиме од нивната лоцираност на Шангајската листа. Укажуваме на разноликоста на образовните системи во нив, како и на различниот квалитет на образованието. Предлагаме при признавањето на сите дипломи, без оглед од каде доаѓаат да се тргне од рангирањето на Шангајската листа.

Нов член. Предлагаме да се внесе член во кој ќе се предвиди дека одредбите од членовите 10, 20, 21, 22 и 23 (доколку не се прифатат нашите предлози за измени), ќе стапат во сила најрано 5 години од денот на донесувањето на Законот.

Нов член. Очекува(в)ме да посегнете по една од најважните измени. Имено, со измената на член 147, став 1 од 4 август 2014 година, зборовите: „наполнило 65 години старост“ ги заменевте со зборовите: „го продолжило договорот за вработување согласно прописите за работни односи“.

Предлагаме нова измена во Законот за високото образование: наместо да се упатува на Законот за работните односи, што е правно нелогично, зошто став 2 од член 5 од Законот за работните односи гласи: „Работникот со писмена изјава до работодавачот може да побара да му се продолжи договорот за вработување најмногу до 67 години возраст (маж), односно до 65 години возраст (жена), доколку со Закон поинаку не е утврдено“ (Законот за високото образование како *lex specialis*), да се внесе следнава одредба: „го продолжило договорот за вработување до 67 години возраст“.

На овој начин ќе се отстрани половата дискриминација на универзитетот, во поглед на правото за продолжување на договорот за вработување. Потсетуваме дека Уставниот суд на Република Македонија во два случаи донесе поништувачки одлуки заради отстранување на половата дискриминација. Впрочем и во моментот пред Уставниот суд на Република Македонија се води постапка за оценка на уставноста на измената на Законот за високото образование од 4 август 2014 година.

На крајот, со оглед на карактерот на забелешките и сугестиите, сметаме дека нов закон би бил далеку подобро решение од измени.