

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието*

(Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)

Институция: Министерство на образованието и науката	Нормативен акт: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България
За включване в законодателната/ оперативната програма на Министерския съвет за периода: 01.01.2017 г. – 30.06.2017 г.	Дата: 24.03.2017 г.
Контакт за въпроси: Елена Витанова	Телефон: 02 424 11 16 0886 882 157

1. Дефиниране на проблема:

Необходимостта от изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) се обуславя от наличието на несъвършенства в съществуващата в ЗРАСРБ уредба на обществените отношения, свързани с придобиването на научните степени и заемането на академични длъжности във висшите училища и научните организации в Република България.

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.

Настоящият ЗРАСРБ е приет от 41-ото Народно събрание на 15 април 2010 г. Още с приемането на ЗРАСРБ голяма част от разпоредбите му са оспорени от група народни представители от 41-ото Народно събрание и впоследствие са отменени от Конституционния съд на Република България с Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. За прилагане на закона в неговата цялост и съгласно законовата делегация е издаден правилник, който конкретизира разпоредбите му. Резултатите от прилагането на ЗРАСРБ за шестте години от неговото действие показват наличието на редица противоречия спрямо основната цел, заложена при разработването му.

Предлаганите промени произтичат пряко и от приетата Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 – 2020 г. и са в съответствие със заложените мерки в плана за действие към нея.

Предложеният сега проект на Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗРАСРБ е в голямата си част базиран на предишен ЗИД, приет от Министерския съвет на 11.05.2015 г., внесен за обсъждане в 43-то Народно събрание на 12.05.2015 г. и приет на първо четене от 43-то НС на 09.03.2016 г. заедно с 5 други законопроекта за ЗИД, представени от народни представители. Тези законопроекти бяха разглеждани на седем заседания в Комисията по образованието и науката на 43-то Народно събрание в периода от 08.06.2016 г. до 19.10.2016 г. Поради предсрочното прекратяване на мандата на 43-то НС, обсъждането и процедурата по второ гласуване на законопроекта в комисията не беше довършено и той не стигна до етап на второ гласуване в пленарна зала.

1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.)

Проблем 1: Липсата на общовалидни изисквания/стандарты за научните постижения, необходими за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност доведе до значително увеличаване на броя на процедурите за придобиване на научна степен и заемане на академична длъжност и съответно – до непропорционално увеличаване на броя на хабилитираните лица и професорите в първите години след приемането на ЗРАСРБ, без това да е обвързано с повишаване на количеството и качеството на научната продукция.

Като например в приложената таблица са включени десетте висши училища с най-много процедури за периода от влизането на закона в сила до настоящия момент (27.03.2011 г. – 03.04.2017 г.). Цитираните данни са постъпили в НАЦИД от самите висши училища съгласно чл. 3, ал. 2 от Правилника за прилагане на ЗРАСРБ (важно е да се отбележи, че висшите училища редовно бавят подаването на тази информация в

НАЦИД, поради което към настоящия момент тя може да е непълна).

ВИСШИ УЧИЛИЩА	НАУЧНИ СТЕПЕНИ		АКАДЕМИЧНИ ДЛЪЖНОСТИ			ОБЩО
	ОНС "доктор "	Доктор на науките	Главен асистент	Доцент	Професор	
1. Софийски университет "Св. Климент Охридски"	969	68	283	312	237	1869
2. Медицински университет - София	484	18	127	194	152	975
3. Технически университет - София	332	9	74	138	76	629
4. Великотърновск и университет "Св. св. Кирил и Методий"	227	31	91	109	111	569
5. Пловдивски университет "Паисий Хилендарски"	248	16	79	100	52	495
6. Русенски университет "Ангел Кънчев"	252	14	78	102	43	489
7. Университет за национално и световно стопанство - София	284	10	77	69	37	477
8. Югозападен университет "Неофит Рилски" - Благоевград	266	7	23	55	33	384
9. Тракийски университет - Стара Загора	124	18	35	96	78	351
10. Университет по архитектура, строителство и геодезия - София	145	4	56	77	63	345
Общо за висшите училища	3331	195	923	1252	882	6583

Видно от данните в таблицата, броят на лицата, заели академичната длъжност „главен асистент“, е приблизително равен на броя на лицата, заели академичната

длъжност „професор“. В същото време броят на лицата заели академичната длъжност „доцент“ е само с около 1/3 повече от броят на лицата, заели академичната длъжност „професор“. В разрез със световната практика тези числа показват твърде голям дял на процедурите за „доцент“ и „професор“ спрямо конкурсите за главен асистент и сравнително висок дял процедури за „професор“ спрямо „доцент“.

Липсата на баланс в съотношението на броя на заетите академични длъжности показва твърде висок относителен дял на хабилитирани лица и „професори“, без това да е свързано с повишаване на научната продукция на страната. Например от 2010 г. до 2016 г. България пада със 7 места (от 52 до 59 място) в класацията на най-авторитетната база данни – Web of Science, по отношение на броя на международно видимите научни публикации. Друг индикатор за проблемите в системата на висшето образование е липсата на български университет сред първите 500 университета в международните класации, за разлика от други страни от Централна и Източна Европа. Например в рейтинга на „Таймс“ за висше образование (The Times Higher Education World Universities Ranking) в първите 500 места присъстват висши училища от Чехия (1), Гърция (2, едно от които между 301 и 350 място) и Турция (общо 5 в класацията между 251 и 500 място). В рейтинга на Световната класация за върхови университети (QS Top Universities) пък са класирани висши училища от Чехия (едно на 302 място), Полша (2, от които едно на 366 място), Гърция (2, едно от които на 395 място) и Турция (5 броя между 411 и 480 място).

Проблем 2: Липсват високи изисквания за професионалната компетентност и обективността на членовете на научното жури. Това създава възможности за прояви на субективизъм, тъй като не са установени единни правила за работата на научните журита и не са стандартизирани изискванията към изготвянето на становищата и рецензиите на членовете на научното жури, особено по отношение на научните постижения на кандидатите, включително и относно наличието/отсъствието на плагиатство в научните трудове, оценявани в процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации.

Проблем 3: Липсват конкретни механизми за ефективен контрол (включително и от страна на министъра на образованието и науката, съгласно чл. 53, ал. 6 от Конституцията на Република България, както беше посочено и в мотивите на Решение

№ 11 на Конституционния съд от 5 октомври 2010 г.) върху процедурите по време на провеждането им, а също и при сигнализираните случаи на плагиатство от страна на кандидатите. Това изисква да се предвидят санкции и отговорности при недобросъвестно изпълнение на задълженията на контролираните, които да са в съответствие с принципа на академичната автономия.

Проблем 4: Липсва електронен публичен регистър с данни за лицата, придобили научни степени и заемащи академични длъжности във висшите училища и научните организации в страната. Към настоящия момент Националният център за информация и документация (НАЦИД) събира информация за база данни за защитените дисертационни трудове и списък на хабилитираните лица, заемащи академични длъжности. Заложена идея в предложения проект на ЗИД на ЗРАСРБ е тази информация от базата данни да бъде допълнена и да мигрира в публичен регистър, който да отговаря на изискванията на Закона за електронното управление.

Идентифицираните проблеми могат да се решат единствено чрез регулативна намеса - приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България относно процедурите, регламентирани в него.

1.3. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Не са извършвани последващи оценки на нормативния акт.

2. Цели: *Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?*

Основната цел на предлаганите изменения и допълнения на ЗРАСРБ е да се осигурят условия за обективно, безпристрастно и законосъобразно прилагане на единни минимални национални изисквания към кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации, което да доведе до изграждане на хармонична връзка между научните постижения на кандидатите и възможностите за тяхното академично израстване.

Ще бъде въведен публичен регистър като електронна база данни за лицата, придобили научна степен във висше училище или научна организация в Република България, за защитени дисертационни трудове и за хабилитираните лица в Република България. Ще бъдат регламентирани високи изисквания относно професионалната компетентност и обективността на членовете на научното жури. Единните правила за работата на научните журита и стандартизираните изисквания към изготвянето на становищата и рецензиите на членовете на научното жури ще намалят до минимум възможностите за прояви на субективизъм.

Съществено допълнение към ЗРАСРБ е определянето на условия и ред за установяване на научно плагиатство както по време на процедурите за присъждане на научна степен и заемане на академична длъжност, така и след приключването им, както и уреждането на последиците при установено такова.

На този етап е сравнително трудно да се прогнозира как ще се промени делът на придобитите научни степени и заетите академични длъжности предвид академичната автономия на висшите училища съгласно Закона за висшето образование. Но с предложените изменения се създава система, която ясно свързва академичното израстване с измерими и обективни показатели, съобразени със спецификата на съответните професионални направления и научни области.

Министърът на образованието и науката ще има възможност за административен контрол върху прилагането на минималните национални критерии, както и върху дейността на висшите училища и научните организации при провеждане на текущите процедури за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, в съответствие с прогласеното в чл. 53, ал. 6 от Конституцията на Република България.

Измененията и допълненията са заложи в Стратегията за развитие на висшето образование и не засягат основния принцип за академична автономия на висшите училища и научните организации, залегнал в настоящия Закон за развитие на академичния състав в Република България и в Закона за висшето образование.

3. Идентифициране на заинтересованите страни: *Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.)*

Приемането и действието на Закона за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България ще засегнат широк кръг заинтересовани страни, върху които нормативният акт ще има пряко въздействие - министъра на образованието и науката; 51 висши училища, БАН и ССА с прилежащите им институти, както и други научни организации, Националният център за информация и документация; Националната агенция за оценяване и акредитация; лицата, придобили образователната и научна степен „доктор“ и научната степен „доктор на науките“; лицата, заемащи академичните длъжности „асистент“, „главен асистент“, „доцент“ и „професор“, както и лицата, кандидатстващи за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности, а също и други заинтересовани институции.

Законът за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България ще окаже косвено въздействие и върху други заинтересовани страни: бизнес и публични институции, синдикални организации, организации с нестопанска цел в областта на висшето образование и науката, граждани.

4. Варианти на действие: *Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително варианта „Без действие“.*

Вариант 0 „Без действие“: Нулевият вариант означава да не се предприема нищо. Този подход се основава на позицията, че установеният проблем може да се разреши без регулативна намеса. Ако не се предприемат никакви действия, ще продължат да съществуват идентифицираните проблеми при придобиването на научни степени и при заемането на академични длъжности.

Липсват субективни и обективни данни, въз основа на които да се предположи, че проблемът може да се разреши без предприемане на никакви действия. Наблюдаваните тенденции предполагат, че Република България ще продължи да изостава в научното си развитие спрямо останалите страни.

Поради гореизложеното вариант 0 в конкретния случай не е ефективен и е необходимо да се отхвърли.

Вариант 1: Предприемане на регулаторна намеса - приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България

При Вариант 1 се постига следното:

1. Създаване и прилагане на минимални национални изисквания към кандидатите за придобиване на научна степен или за заемане на академична длъжност, като тези изисквания са съобразени със спецификата на различните научни области и професионални направления. Минималните национални изисквания са формулирани като изисквания за допустимост за оценяване на кандидатите. Тяхното въвеждане е съобразено с мотивите на Решение № 11 на Конституционния съд от 5 октомври 2010 г. по к.д. 13/2010 г., като в предлагания ЗИД е очертан кръгът (обхватът) на минималните национални изисквания, установено е какво представляват те и по общ начин е определено тяхното съдържание. Конкретните минимални числови стойности (брой точки) ще бъдат определени в Правилника за прилагане на ЗРАСРБ.

2. Създаване на публичен регистър като електронна база данни за лицата, придобили научна степен във висше училище или научна организация в Република България, за защитените дисертационни трудове и за хабилитираните лица в Република България. В регистъра ще бъдат отразявани индивидуалните наукометрични показатели, както и показателите, които отразяват академични постижения в преподавателската дейност на лицата. Основа на този регистър ще бъде съществуващата към момента електронна база данни за защитените дисертационни трудове и за хабилитираните лица в Република България по чл. 3 от Правилника за прилагане на ЗРАСРБ. Регистърът ще се администрира от Националния център за информация и документация към министъра на образованието и науката, като за реквизитите, условията и реда за водене на регистъра се предвижда издаване на наредба от министъра на образованието и науката.

3. Оценяването на дисертационните трудове и на кандидатите за заемане на академични длъжности ще се извършва от научни журита само за лицата, които отговарят на минималните национални изисквания, на другите изисквания, определени в ЗРАСРБ и на допълнителните изисквания на висшите училища или научните организации, когато такива са налице.

4. За членове на научно жури ще се избират лица, хабилитирани в български висши училища или научни организации, с постижения в съответната научна област, а по възможност – и в съответното направление и специалност, включени в регистъра по чл. 2а на проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗРАСРБ и /или учени от

чуждестранни висши училища или научни организации с постижения в съответната научна област, а при възможност - и в съответното направление и специалност. Членовете на научното жури също трябва да отговарят на съответните минимални национални изисквания.

5. Регламентират се правомощията на научното жури, когато при оценяването на научен труд в процедурите по ЗРАСРБ научното жури установи плагиатство или се получи писмен сигнал за плагиатство, който не е анонимен и е мотивиран. Предвидено е научното жури задължително да се произнася с решение относно наличието или липсата на плагиатство в дисертационния труд по ред, установен в този закон и в правилниците на висшите училища и научните организации.

6. Информацията, свързана с провеждането на конкурсите, е предвидено да остане публично достъпна най-малко 5 години след приключването на конкурса.

7. Определят се условия и ред за установяване на научно плагиатство както по време на процедурите за присъждане на научна степен и заемане на академична длъжност, така и след придобиването на научна степен и заемането на академична длъжност. Уреждат се и последиците при установено плагиатство. Предвижда се министърът на образованието и науката по искане на заинтересовани лица да определя научно-експертна комисия, която да направи доклад-анализ със заключение за наличие или липса на плагиатство.

8. Според действащия ЗРАСРБ и в съответствие с нормата на чл.53, ал. 6 от Конституцията на Република България се развива процедурата за осъществяване на контрол от страна на министъра на образованието и науката относно дейността на висшите училища при осъществяване на процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности, относно съответствието им с изискванията на ЗРАСРБ, Правилника за прилагането му и правилниците на висшите училища, съответно на научните организации. В проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗРАСРБ се предвижда министърът на образованието и науката да осъществява контрол и относно допустимостта на кандидатите по отношение на съответствието на техните постижения с минималните национални изисквания.

9. Осигурява се възможност, когато дипломата за научна степен или свидетелството за научно звание, издадени по реда на отменения Закон за научните степени и научните звания, са изгубени, унищожени, повредени или са станали негодни за употреба, Националният център за информация и документация към министъра на

образованието и науката да издава удостоверение, което ще съдържа датата и номера на оригиналната диплома или оригиналното свидетелство. Притежателите на такова удостоверение ще ползват всички права на притежателите на свидетелство или диплома, издадени по реда на отменения Закон за научните степени и научните звания.

Предложеният проект на нормативен акт няма да доведе до пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет.

Поради изложеното дотук Вариант 1 – предприемане на законодателни мерки, следва да се приеме като необходим и възможен.

5. Негативни въздействия: *Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.*

Вариант 0 „Без действие“: При прилагането Вариант 0 „Без действие“ запазването на наличната към момента нормативна уредба създава предпоставки за отрицателни последици в социален и икономически аспект. Ще продължи да бъде нарушен балансът между различните академични длъжности. Това ще продължи тенденцията на намаляване на количеството и качеството на научната продукция, тъй като има пряка връзка между академичните постижения и академичното израстване.

Крайните потърпевши от това развитие ще бъдат преките заинтересовани страни - висшите училища, научните организации, преподавателите, научните работници, студентите и докторантите, тъй като ще продължат да съществуват условия, които противоречат на стремежа им към повишаване качеството на академичния състав и на висшето образование при спазване принципите на академичната автономия и етика.

Увеличаването на броя на лицата с придобити научни степени и на лицата, заемащи академични длъжности, които не създават реални и полезни за икономиката и обществото научни резултати, ще има негативно отражение в цялост и върху икономическото и обществено развитие на страната.

Отрицателните въздействия ще имат и социално измерение – по посока на понижаване на авторитета на висшите училища, научните организации и на академичния състав сред гражданите на Република България.

Вариант 1 : Приемане на проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България:

Не се очакват отрицателни въздействия в икономически и социален аспект при приемане на регулаторна намеса - приемане на проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България.

Прилагането на Вариант 1 няма да доведе до негативни въздействия относно екологичното равновесие, както и до промяна в административните тежести за бизнеса.

6. Положителни въздействия: *Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.*

Вариант 0: “Без действие“: Не е налице положително въздействие. Ако не се предприемат никакви действия, ще продължат да съществуват идентифицираните проблеми, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности във висшите училища и научните организации в Република България.

Вариант 1: регулативна намеса. Приемането и действието на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България ще имат положителни въздействия в социален и икономически план.

Предприемат се конкретни стъпки за създаване на национална общовалидна рамка за участие в процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, съобразена със спецификата на различните научни области и професионални направления. Въвеждат се правила за лицата, които ще участват в научните журита. Те ще трябва да отговарят на минималните национални изисквания за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност.

В средносрочен план тези промени ще гарантират създаване на благоприятни условия за:

- обективност и безпристрастност при оценяването, както и равнопоставеност на

кандидатите при провеждане на процедурите;

- повишаване качеството на академичния състав на базата на обективна конкуренция въз основа на националните изисквания;
- повишаване на качеството и количеството на научната продукция в Република България;
- осигуряване на ефективен контрол върху провежданите процедури;
- уреждане на последиците и възможностите за отстраняване на лицата при установено научно плагиатство;
- превантивно възпрепятстване на възможностите за използване на плагиатство при създаването на научни трудове.

Подобреното качество на висшето образование и научните изследвания ще се отрази в позитивен план върху цялостното икономическо и обществено развитие на Република България.

В по-широка перспектива се очаква да се създадат благоприятни условия за научна и академична кариера и добър диалог между представителите на научната и академичната общност, държавата и обществото, което ще окаже положително влияние върху повишаването на социалната роля и значимост на висшето образование и научните изследвания и подобряване на връзката висше образование – наука – бизнес.

Ще се повиши доверието на гражданите към висшите училища и научните организации като към институции със значим принос за просперитета на държавата и обществото, а също и към представителите на академичния състав като към личности с висок обществен авторитет.

Прилагането на Вариант 1 няма да има негативни ефекти относно екологичното равновесие, както и няма да доведе до промяна в административните тежести за бизнеса.

В резултат на гореизложеното категорично се налага изводът, че само Вариант 1-регулаторна намеса (приемане на Закона за изменение и допълнение на ЗРАСРБ) съдържа потенциал за изпълнение на политиките за осъществяване на стратегическите

цели в сферата на висшето образование и науката в Република България, и по-конкретно: изграждане на устойчива и ефективна връзка между висшите училища, научните организации и бизнеса, увеличаване на научната продукция и подобряване на нейното качество и практическата ѝ приложимост с цел развитието на икономиката на страната.

7. Потенциални рискове: *Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове:*

При извършените проучвания в процеса на изготвяне на настоящата частична предварителна оценка на въздействието не са установени рискове от приемането на Закон за изменение и допълнение на ЗРАСРБ, включително възникване на съдебни спорове.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

X Няма ефект

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?

Приемането и действието на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България няма ефект върху административната тежест за физическите и юридическите лица.

Приемането и действието на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България не са свързани с нови регулаторни режими и не засягат съществуващи режими и услуги.

9. Създават ли се нови регистри?

Когато отговорът е „да“, посочете колко и кои са те:

С приемането на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България се създава Публичен електронен регистър под формата на електронна база данни, в който се вписват:

1. лицата, придобили научна степен във висше училище или научна организация в Република България;

2. защитените дисертационни трудове;
3. хабилитираните лица в Република България.

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

Актът засяга пряко МСП

X Актът не засяга МСП

Няма ефект

Приемането и действието на Закон за изменение и допълнение на ЗРАСРБ ще окаже позитивно въздействие върху микро-, малките и средните предприятия, тъй като се създават благоприятни условия за подобряване на качеството на висшето образование и научната продукция, както и на връзката висше образование - наука - бизнес.

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

Да

X Не

12. Обществени консултации: *Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултационни процедури.*

Провеждането на обществени консултации се осъществява по чл.26 от Закона за нормативните актове.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

Да

X Не

С проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитие на академичния състав в Република България не се въвеждат разпоредби от европейското право.

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност: Мария Фъртунова, директор на дирекция „Висше образование“

Дата:

Подпис: