

2023

Образецът е одобрен от
Съвета за административната
реформа
на 28 януари 2021 г.

Последваща оценка на въздействието на
регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени
и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото
национално законодателство за периода
2016 – 2021 година

Съдържание:

Съдържание:	2
I. Резюме	8
II. Основна част на доклада	9
II. 1. Увод	9
II. 2. Цели	10
II. 3. Обхват и структура на оценката	12
Изменение 1. „Законът за развитието на академичния състав в Република България от 2010 година“	19
II.3.1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	19
Изменение 2. „Изменения и допълнения в Закона за развитието на академичния състав в Република България от 2018 година“	27
II.3.2. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	27
Изменение 3. „Изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България“	42
II.3.3. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	42
II.3.4. Интервенционна логика на развитието на правната уредба на отношенията, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в България	52
II.3.5. Критерии за оценка	77
II.3.6. Въпроси за оценка	79
II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни	80
II.4.1. Заинтересовани страни	80
II.4.2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни	81
II.4. 3. Събрани данни	84
II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията	84
II. 6. Описание на въздействията и формулираните изводи	142
Изменение 1. „Законът за развитието на академичния състав в Република България от 2010 година“	142
Изменение 2. Изменения и допълнения в Закона за развитието на академичния състав в Република България от 2018 година	143
Изменение 3. „Изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България“	144

II. 7. Заключение	146
II. 8. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка	163
II. 9. Препоръки за последващи действия съгласно член 186 от Закона за нормативните актове	163
II. 10. Източници	164
III. Приложения	166



**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 41 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
АПК	Административнопроцесуален кодекс
БАН	Българска академия на науките
ВАС	Върховен административен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ВСС	Висш съдебен съвет
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ДВ	Държавен вестник
ЕПСИ	Емпирично правно-социологическо изследване
ЕС	Европейски съюз
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗНИИ	Закон за насърчаване на научните изследвания
ЗРАСРБ	Закон за развитието на академичния състав в Република България
КРБ	Конституция на Република България
КС	Конституционен съд
МОН	Министерство на образованието и науката
МС	Министерски съвет
НАЦИД	Национален център за информация и документация
НОМИОВ	Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
НС	Народно събрание
ОВ	Оценка на въздействието
ОК	Обществена консултация
ППЗРАСРБ	Правилник за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

Списък на фигурите

Фигура №	Заглавие/описание на фигурата
1	В каква степен според Вас ЗРАСРБ урежда обществените отношения, свързани с придобиване на научните степени и за заемане на академичните длъжности в Република България?
2	В каква степен според Вас Правилникът за прилагане на ЗРАСРБ конкретизира реда за прилагане на закона?
3	В каква степен ЗРАСРБ и Правилникът за прилагането му улесниха израстването Ви?
4	В каква степен ЗРАСРБ и Правилникът за прилагането му улесниха израстването на Вашите колеги от катедрата/секцията?
5	В каква степен ЗРАСРБ допринася за нарастване на конкурентоспособността на българската наука?
6	В каква степен ЗРАСРБ допринася за развитието на отделния учен?
7	В каква степен ЗРАСРБ допринася за развитието на съответното научно звено?
8	В каква степен ЗРАСРБ допринася за издигане на авторитета на науката у нас?
9	В каква степен ЗРАСРБ допринася за издигане на авторитета на българската наука в чужбина?
10	В каква степен ЗРАСРБ допринася за въвеждане на нови технологии?
11	Каква е Вашата преценка за националните наукометрични изисквания?
12	След измененията от 2018 г. увеличи ли се броят на вашите научни публикации в издания, които са реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация (Web of Science и SCOPUS)?
13	Правилникът на Вашето висше училище/научна организация въвежда ли изискване за по-високи наукометрични показатели от националните?
14	Каква е Вашата преценка за наукометричните изисквания, наложени от правилника на Вашето висше училище/ научна организация?
15	Какви бяха затрудненията Ви при определянето на точките по наукометричните показатели?
16	Одобрявате ли разпоредбата, според която научният ръководител няма право да бъде член на научното жури на своя докторант?

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

17	Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за придобиване на образователната и научна степен „доктор”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/ научна организация?
18	Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за придобиване на научната степен „доктор”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/ научна организация?
19	Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за заемане на академичната длъжност „главен асистент”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/ научна организация?
20	Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за заемане на академичната длъжност „доцент”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/ научна организация?
21	Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за заемане на академичната длъжност „професор”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/ научна организация?
22	Изискванията за наукометричните показатели адекватни ли са за Вашето професионално направление (на възможностите за публикуване)?
23	Според Вас, ако се променя ЗРАСРБ, в каква насока следва да е?
24	Има ли във Вашата катедра/секция лица, заемащи академични длъжности, които не са вписани в регистъра на НАЦИД?
25	Придобиване на образователната и научна степен „доктор“
26	Придобиване на научната степен „доктор на науките“
27	Заемане на академичната длъжност „главен асистент“
28	Заемане на академичната длъжност „доцент“
29	Заемане на академичната длъжност „професор“
30	Академичен състав
31	Публикации на преподаватели в УНСС, индексирани в Scopus
32	Публикации на преподаватели в УНСС, индексирани в Web of Science
33	Индекс на цитируемост (на Хирш) на висшето училище (Scopus)
34	Индекс на цитируемост (на Хирш) на висшето училище (Web of Science)

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие/описание на таблицата
1	Придобиване на образователната и научна степен „доктор“
2	Придобиване на научната степен „доктор на науките“
3	Заемане на академичната длъжност „главен асистент“
4	Заемане на академичната длъжност „доцент“
5	Заемане на академичната длъжност „професор“
6	Академичен състав
7	Публикации на преподаватели в УНСС, индексирани в Scopus
8	Публикации на преподаватели в УНСС, индексирани в Web of Science
9	Индекс на цитируемост (на Хирш) на висшето училище (Scopus)
10	Индекс на цитируемост (на Хирш) на висшето училище (Web of Science)
11	Мултикритериен анализ по специфичните критерии
12	Мултикритериен анализ по общите критерии

***** Този образец на доклад за последваща оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити.

****** С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ последващата оценка на въздействието, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка, като се съобрази с изискването на минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ.

******* Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

I. Резюме

Съдържанието и структурата на резюмето се определя от екипа, извършващ последващата оценка на въздействието, като се вземат предвид изследваните проблеми, акцентите и основните изводи от оценката.

Последващата (ex post) оценка на въздействието представлява основано на доказателствата заключение относно степента, в която дадена интервенция в обществените отношения е била ефективна, ефикасна, релевантна от гледна точка на нейните цели и разрешаваните проблеми и съвместима с останалите политики и законодателство. Тя позволява извършването на критичен преглед относно това дали определени властнически действия по публична намеса в дадени област от обществения живот, включително такива по регулиране чрез право, са били подходящи за постигане на поставените цели и дали постигат желаните промени за държавата и обществото като цяло.

С приемането на Закона за развитието на академичния състав в Република България през 2010 г. се прави първата и основна крачка към трансформиране на системата за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности у нас от централизирано управление към управление чрез нейната конкурентоспособност. Промените в закона и в правилника за неговото прилагане от 2018 г. поставят началото на втората значима реформа в развитието на националната правна регламентация на материята. Тя включва изцяло нова уредба на минимални национални изисквания към кандидатите за придобиване на научна степен или заемане на академична длъжност, въвежда национална общовалидна рамка за участие в процедурите за тях и предвижда създаването на публичен регистър на лицата, придобили научна степен, на защитените дисертационни трудове и на хабилитираните лица у нас.

Настоящата последваща оценка на въздействието е първото задълбочено изследване на ефектите от прилагането на избраните подходи на регулиране на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в България за целия над 12-годишен период, независимо че нейният основен фокус е развитието на националното законодателство от 2016 до 2021 г. Това разширяване на тематичния и времеви обхват на оценката е направено, за да стане възможно еволюцията на правната уредба от 2010 г. до днес да бъде разгледана и оценена като една цялостна публична (държавна) политика, която има своите политически (вкл. policy), стратегически, концептуални, регулаторни и други основи.

Събраните данни и находки и направените изводи и препоръки в настоящата последваща оценка биха могли да послужат за доказателствена основа и отправна точка при предприемането на всякакви бъдещи действия по усъвършенстване на регулирането на разглежданите обществени отношения.

II. Основна част на доклада

NB! Минималното съдържание на основната част на доклада на последващата оценка на въздействието е нормативно установено (чл. 41 от НОМИОВ) с цел установяване на единен подход при структурирането на последващите оценки на въздействието, извършвани от администрацията.

II. 1. Увод

Посочват се причините за извършването на последващата оценка на въздействието, периодът на извършване на оценката, екипът на оценката и неговото сформирание, използваните източници на данни, бележки, уточнения, таблици и фигури и т.н.

Настоящият доклад съдържа резултатите от извършена последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в Република България според действащото национално законодателство за периода 2016 – 2021 г. При изготвянето на последващата оценка е приложена приетата от МС в края на 2020 г. методологическа рамка за извършване на последваща оценка на въздействието, относима към последващите оценявания, изготвяни в рамките на изпълнителната власт.

Методологията е основана на следните нормативни актове и стратегически документи:

1. Закона за нормативните актове¹;
2. Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието²;
3. Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието на Министерски съвет от 2020 г.³;
4. Насоките за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2021 година⁴;
5. Инструментариума към Насоките за по-добро регулиране на ЕК от 2021 година⁵;

¹ Обн. ДВ бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г., посл. изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

² Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 17.01.2017 г., в сила от 18.11.2016 г., изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

³ Прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

⁴ SWD(2021) 305 „Better Regulation Guidelines“.

⁵ SWD(2021) „Better Regulation Toolbox“.

6. Насоките за оценка на въздействието на законодателството, приети от Правителството на Великобритания в техния актуален вариант и др.

Последващата оценка на въздействието е изготвена от екип на Института за държавата и правото при Българската академия на науките съвместно с външни експерти, привлечени от Института по философия и социология при Българската академия на науките, Университета за национално и световно стопанство и Центъра за оценка на въздействието на законодателството. Тя е извършена в изпълнение на научна консултация с предмет: „Изготвяне на последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в Република България според действащото национално законодателство за периода 2016 – 2021 г.“, възложена на основание чл. 2, чл. 3, ал. 4 и чл. 7, ал. 2 от Постановление № 3 на Министерския съвет от 10.01.2020 г. за създаване и функциониране на Механизъм за възлагането и изпълнението на научни консултации от Българската академия на науките от Министерството на образованието и науката.

II. 2. Цели

Посочват се целите, които са поставени пред последващата оценка на въздействието. Теорията определя четири основни цели, с които се характеризира последващата оценка на въздействието:

- ✓ *подобряване формулирането на политики (изработване на нормативни актове)*
 - ✓ *подобряване на прилагането на нормативния акт*
 - ✓ *отчетност от прилагането на нормативния акт*
 - ✓ *извличане на изводи от прилагането на нормативния акт*
- (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 10)*

II.2.1. Ключова цел

Ключовата цел на последващата оценка на въздействието, наричана още ретроспективна оценка на въздействието, последващо оценяване или само оценяване, е да се анализират резултатите от прилагането на конкретна интервенция – публична политика или мерки за регулиране, отнасящи се до уредбата на определени обществени отношения и да се установи степента, в която техните цели са постигнати. Въпреки че в различните случаи насочеността и значимостта на оценяването е различна, повечето резултати от него допринасят преди всичко за генерирането на своевременни и релевантни заключения и препоръки при вземането на следващи решения и при определянето на бъдещи политически (policy) приоритети.

Последващото оценяване е изцяло ориентирано към подпомагане на вземането на решения, като допринася за пълноценното стратегическо планиране и за по-доброто разработване на бъдещи публични политики и законодателство.

От месец ноември 2016 г. в България действа първата приета в новата ни история законова и подзаконова уредба на оценката на въздействието на законодателството. От края на 2020 г. и началото на 2021 г. е в сила изцяло нова методологическа и правна рамка за извършването на последваща оценка на въздействието. Първият компонент от нея е новото, първо за България, Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с решение на МС от 3 декември 2020 г. Вторият компонент включва измененията и допълненията в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, които са в сила от 1 януари 2021 г. Те представляват стъпка напред в осъвременяването и усъвършенстването на националния комплекс от норми и правила, касаещи предварителната и последващата оценка на въздействието и интегрираните в тях обществени консултации, които се осъществяват в основните институти, на основата на които е изградена и се развива регулаторната реформа.

Настоящото последващо оценяване е напълно съобразено с всички компоненти и аспекти на описаната правна и методологическа национална рамка и отговаря на всички нови формални и материални изисквания и насоки спрямо последващите оценки на въздействието у нас.

II.2.2. Основни цели

Основните цели на настоящата последваща оценка на въздействието са няколко.

Цел 1: Базирано на доказателствата установяване на резултатността на оценяваните мерки за регулиране

Последващата оценка на въздействието е насочена към установяване на базата на надеждни и достоверни данни, на реалния напредък на публичните политики и на въведените мерки в процес на реализация, които са неин обект, чрез съпоставяне на констатираните ефекти с първоначалните очаквания на заинтересованите страни.

В конкретния случай установяването на резултатността означава измерване на ефективността и ефикасността на оценяваните мерки за регулиране.

Цел 2: Основана на данни преценка на устойчивостта и ползността на оценяваните мерки за регулиране

Последващото оценяване преследва извършване на основана на данни преценка на текущото представяне на въведената уредба и организация на обществените отношения и отстраняване на евентуални констатирани

проблеми при осъществяването на избраната публична политика или на приложението на конкретна правна норма, правен институт, нормативен акт или комплекс от нормативни промени.

Цел 3: Извеждане на обективно обосновани заключения относно релевантността и съгласуваността на оценяваните мерки за регулиране

Последващата оценка на въздействието прави възможно извършването на критичен анализ на това дали предприетите действия са били подходящи за постигане на поставените цели и дали постигат желаните промени за гражданите, техните общности, стопански и нестопански организации, обществото и държавата като цяло при оптимално съотношение между разходите и ползите в най-широк смисъл.

Последващото оценяване позволява да се направят изводи дали извършената публична намеса в обществените отношения продължава да е оправдана или не. То е призвано да създаде комуникационен порт за включване в целия процес на проследяване и преценка на политиката и мерките за регулиране на техните адресати, заинтересованите страни и широката общественост чрез получаването на обратна връзка от тях. То приключва с обективно обосновани заключения, които информират вземането на бъдещи решения по приемане на публични политики или мерки за регулиране, попадащи в същата сфера на действие.

II.2.3. Непосредствена цел

Непосредствената цел, поставена пред настоящата последваща оценка на въздействието, е да се изследва съотношението между предварително дефинираните цели и постигнатите резултати и да се измери ефективността, ефикасността, устойчивостта, полезността, релевантността и съгласуваността на прилагането на Закона за развитието на академичния състав в Република България и Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България в периода от 2016 г. до 2021 г.

II. 3. Обхват и структура на оценката

**** Определянето на обхвата на последващото оценяване изисква посочване на „обекта“ на оценката – целият нормативен акт, действащ към момента на извършване на оценката; част от нормативния акт; отделна негова разпоредба; конкретно изменение на нормативния акт през времето; период на действие на акта, негова част или изменение; териториален обхват на действие на акта, негова част или изменение и т.н.***

***** Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.***

***** В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н., посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.**

1. Обхват на последващата оценка на въздействието

Последващата ОВ извършва хронологично изследване на предисторията и съществувалия контекст от гледна точка на оценяваната публична политика или на отделни мерки за регулиране, с което се постига установяване на т.нар. първоначална ситуация. При нея се определя какво е било първичното състояние на проблемните обществени отношения и средата, в която са се развили, какъв е характерът на политиката или на отделните мерки за регулиране, какви са били техните цели и как те са били приложени на практика.

Анализът продължава с цялостна преценка на това как избраният вариант на политика или мярка са работили на практика, като по този начин се гарантира, че провежданото оценяване е конкретно, съсредоточено и се намира близо до проблемите на заинтересованите страни. В края на процеса по последващо оценяване първоначалната ситуация се сравнява с установеното текущо положение, това в което се намират обществените отношения, участниците в тях, широкият кръг заинтересовани страни и заобикалящата ги среда към момента на оценяването. Цялата тази аналитико-изследователска дейност включва използването на безспорни от гледна точка на теорията и утвърдени в практиката показатели и критерии за оценка.

От тази гледна точка от изключително значение за постигане на целите на настоящото последващо оценяване е правилното определяне на неговия обхват. Това на първо място означава точно очертаване на границите на сферата на действие на политики, в която попадат оценяваната публична политика или отделни мерки за регулиране, последвано от ясното концентриране върху конкретната политика или мярка, съответно съвкупност от такива интервенции, които да бъдат поставени в центъра на оценяването като негов основен обект.

Най-лесният начин за определяне на обхвата на последващата оценка на въздействието в конкретния случай би бил предметът на научната консултация или поръчка, в рамките на която е възложено нейното извършване, да бъде директно възприет като обхват на последващото оценяване чрез механичното пренасяне на заданието в настоящия раздел от доклада. Така, предвид представените по-горе доводи, сравнително лесно и непротиворечиво би могло да се стигне до извода, че в обхвата на настоящата последваща оценка на въздействието попадат правната уредба на обществените отношения в областта на придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в Република България според действащото национално законодателство за периода 2016 – 2021 г. Чрез същия подход би могло да се направи и заключението, че основен обект на

последващата ОВ са Законът за развитие на академичния състав в Република България и правилникът за неговото прилагане, действали в периода от 2016 г. до 2021 г.

Категоричният извод, който може да бъде направен от заданието обаче е, че възложителят не се стреми към простото оценяване на няколкото регулаторни интервенции, предприети на законово и подзаконово ниво, касаещи визираните обществени отношения, случили се в дадения времеви период с цел извличането на поуки и даването на препоръки за следващи такива. Целта на Министерството на образованието и науката е да разбере какво е било развитието на целия процес, започнал преди повече от 12 години, „какво“ се е случило в действителност и най-вече „защо“ дадено нещо се е случило или не се е случило, какви действия и мерки са били осъществени като част от една обща визия или стратегия на държавата и ако е възможно да се прецени „колко“ е промяната, т.е. какъв е обемът или размерът на измененията, настъпили в резултат от въпросните интервенции.

Възлагайки последващата оценка по този начин, разглеждайки нормативните промени само като една част или един обособен вид от всички останали предприети действия, насочени към една и съща крайна цел и търсейки идентифициране на „действителните пречки“ за актуалното състояние, Министерството преследва извършването на ретроспективен анализ от по-широка гледна точка, който да представи независима и обективна картина на ситуацията чрез търсенето на доказателства за причинността, включително изследване на това дали освен очакваните въздействия от предприетите действия са настъпили други непредвидени, или нежелани такива.

Всичко това изисква комплексно изясняване на целия пакет от предприети публични действия, които са различни по своя характер като стратегически, политически (policy), регулаторни, правно-технически, институционални и други, извършени през последните над 12 години, целящи качествено регулиране на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в България. Единствено по този начин чрез своеобразно „разширяване“ на времевия диапазон и тематичен обхват на възложената оценка биха могли оптимално да се изпълнят изискванията на възложителя.

В нововъведения образец на доклад за последваща ОВ МС е посочил, че същият е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити, като с него се преследва унифициране на подходите по оформяне на докладите. Самият формуляр допуска екипът, извършващ последващата оценка на въздействието, свободно да видоизменя и допълва включените реквизити, съобразно спецификата на извършваната оценка, като се съобрази с изискването за минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ. Спазвайки изцяло изискванията на Закона за нормативните

актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието екипът, изготвил настоящата последваща оценка на въздействието, се е възползвал от дадената възможност и в някои части е видоизменил и допълнил включените реквизити в образеца на доклад съобразно особеностите на самата оценка.

Предизвикателството при конкретната последваща оценка на въздействието е свързано с необходимостта от използването на специфичен инструментариум за последващо оценяване, който да може по подходящ начин да обхване цялата публична политика и траекторията, по която тя се е развивала. В дадения случай това означава проследяване на интервенционната логика на развитието на правната уредба на отношенията, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности у нас през последните повече от 12 години.

Това може да бъде осъществено чрез широко прилагания днес в ЕС механизъм на съвкупно последващо оценяване, наречен проверка за пригодност (актуалност)⁶. Неговата популярност се дължи на повишеното внимание към анализа на напредъка от кумулативното действие на политиките в ЕС, което доведе до налагането му като своеобразен нов вид последващо оценяване. Проверката за пригодност е напълно идентична с последващата оценка на въздействието на една индивидуална интервенция, но обхваща група от интервенции, които имат някаква връзка помежду си, най-често обща цел или набор от цели, което оправдава тяхното общо оценяване. Проверките за пригодност оценяват дали определена въведена публична политика или рамка от мерки⁷ за дадена област на обществен живот, обособен кръг от обществени отношения или отрасъл е подходяща за поставените цели, като измерват техния напредък от гледна точка на постигането на тези цели.

Проверките за пригодност могат да обединяват в едно няколко отделни оценявания, които иначе биха били предприети поотделно и които проведени самостоятелно потенциално биха били по-малко съгласувани помежду си. Тяхната особена сила е, че са насочени върху изследването на агрегираните въздействия на приложената публична политика или рамка, които не биха могли да бъдат изследвани чрез оценяване на отделните инициативи, защото

⁶ От англ. Fitness check, което означава проверка на годността на дадена мярка да продължава да постига поставената ѝ цел, т.е. проверка на актуалната годност на мярката спрямо целта от англ. „fit for purpose“. Концепцията за проверката за пригодност (актуалност) е въведена със Съобщението на Комисията относно смарт регулирането в ЕС, COM (2010)543final.

⁷ Това може да е чисто законодателна рамка, т.е. включваща единствено нормативни актове. В някои случаи може да е и изцяло ненормативна, например състояща се от стратегии, концепции, насоки и т.н. Често, както е в настоящия случай, тя е комбинация от нормативни и от ненормативни мерки.

съвкупните ефекти не са задължително равни на сбора от ефектите, идентифицирани чрез оценяването на отделните мерки.

Именно това е целеният резултат от Министерството на образованието и науката, не да се установят регулаторните успехи или провали, свързани с отделни нормативни промени в периода 2016 – 2021 г., касаещи уредбата на придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в Република България, а да се идентифицират реалните проблеми, породени от избраната публична политика като цяло, които могат да са от всякакво естество не само регулаторно, но и стратегическо, концептуално и т.н. Накрая въз основа на точното идентифициране на тези проблеми да се намерят решения за тяхното преодоляване.

2. Структура на последващата оценка на въздействието

2.1. Законът за развитие на академичния състав в Република България

ЗРАСРБ има за цел регламентирането на основните положения, свързани с придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности у нас. Той урежда комплексна правна материя. Освен основния вид обществени отношения, които се регулират с него, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности, нормативният акт съдържа и редица трудовоправни норми. В техния предмет на правно регулиране влизат различни аспекти на трудовите отношения в сферата на висшето образование, респективно научната дейност и израстването на академичната общност в България⁸.

С приемането на ЗРАСРБ и правилника за неговото прилагане законодателят се е стремил да приложи самостоятелно или паралелно известните от правото на ЕС подходи на *систематизация, кодификация и концентрация* на правната уредба. Със замяната на предишното законодателство относно развитието на академичния състав в България е бил приложен стандартният нормотворчески прием, при който всички действали до приемането на ЗРАСРБ правни норми, институти и актове, представляващи относително обособен комплекс от инструменти, предназначени за регулиране на определен кръг или сегмент от обществените отношения, приети в рамките на повече от половин век, са приключили съществуването си, били са извадени от досегашното си битие и от заеманото от тях място в правната система и са загубили своето действие и въздействия. Същите са били заменени от нови, преработени, подредени и съсредоточени в изцяло нови нормативни актове, каквито са законът и правилникът за неговото приложение.

⁸ Банов, Х. Правна същност на промените от 2018 г. в правната уредба на развитието на академичния състав в Република България. 2019 г.

2.2. Правилникът за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България

ППЗРАСРБ е приет на основание ЗСРАСРБ⁹, съгласно който в двумесечен срок от влизането му в сила МС следва да приеме правилник за неговото прилагане. Това се случва с Постановление № 202 на Министерския съвет от 10.09.2010 г. за приемане на нормативни актове по прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България¹⁰.

С новата специална правна уредба, въведена за целите на децентрализация на процедурите, касаещи придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности, редица подзаконовни правни норми прекратяват своето действие. С постановлението на МС се отменят Правилникът за прилагане на Закона за научните степени и научните звания и Наредбата за държавните изисквания за приемане и обучение на докторантите. Прекратява се и действието на Класификацията на специалностите на научните работници в Република България.

В едномесечен срок от влизане в сила на ППЗРАСРБ висшите училища и научни организации изготвят и приемат правилници за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в тях. Правилниците се приемат от академичния съвет на съответното висше училище или от компетентния ръководен орган на научната организация. В това се изразяват ефектите от действието на ППЗРАСРБ в институционален план.

Понастоящем ППЗРАСРБ регламентира минималните национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности, като урежда и правилата за участие в научно жури. Националните изисквания са изготвени по групи показатели за различните научни степени и академични длъжности в деветте научни области и съответстващите им направления с оглед постигане на обвързаност между научните постижения на кандидатите и възможностите за академичното им израстване.

Според Краткия преглед на напредъка на изпълнението на основните цели на Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2014 – 2020 г. въведените минимални изисквания са съобразени със спецификата на различните научни области и професионални направления. Те целят осигуряването на необходимата научна квалификация на всички преподаватели във висшите училища. В условията за заемане на академичните длъжности „доцент“ и „професор“ се въвеждат и ограничения за кандидатстване при доказано по законоустановения ред плагиатство в научните трудове.

⁹ §9, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на закона.

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 75 от 24.09.2010 г.

В подзаконовия нормативен акт са регламентирани още и процедурите по прием и обучение на докторанти, както и действието на публичния регистър, в който се вписват лицата, придобили научни степени, хабилитираните лица, защитените дисертационни трудове, както и лицата, придобили научни степени в чужбина, признати по законоустановения ред.

Предназначението на ППЗРАСРБ е да осигури приложението на ЗРАСРБ, като детайлизира и доразвие съдържашката се в него регламентация, касаеща развитието на академичния състав в България. С него се преследва и създаването на по-добри условия за обективност и безпристрастност при оценяването, както и постигане на равнопоставеност на кандидатите при провеждането на процедури във висшите училища и научните организации, повишаване качеството на академичния състав чрез създаване на условия за обективна конкуренция на базата на минималните национални изисквания, повишаване качеството и количеството на научната продукция в България и осигуряване на възможности за ефективен контрол върху провежданите процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности и т.н. За срока на своето действие Правилникът за прилагане на ЗРАСРБ е изменян и допълван общо седем пъти, съответно през 2011 г., 2012 г., 2013 г., 2014 г., 2015 г., 2018 г. и 2019 г..

2.3. Интервенционна логика на развитието на правната уредба на отношенията, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в България

Тази част от оценката има за основна задача проследяването на различните етапи и насоки на развитието на правната уредба на отношенията, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в България в съвременния ѝ вариант, в който тя е достигнала до нас. По този начин се прави опит развитието на правната уредба през годините да бъде представено като една цялостна публична (държавна) политика, включваща различни по своя характер градивни елементи (стълбове), следваща своята логика и принципи, водещи до предприемането на конкретни действия и мерки за регулиране (интервенции), имаща своите политически (вкл. policy), стратегически, концептуални, регулаторни и други основи.

Целта тук е чрез метода на ретроспективния анализ последващата оценка да се върне към първоначалните основи на политиката по регулиране на разглежданите обществени отношения. Да се провери дали идеите, които са били основополагащи при приемането на ключовите промени в националното ни законодателство от 2010 г., респективно 2018 г., са релевантни и актуални днес. Да се установи дали целите, които са били поставени за постигане от въведената правна уредба и последвалите нормативни промени, са били постигнати и в каква степен. Крайният преследван резултат тук е да се стигне до заключение дали е необходимо преразглеждане, ревизия или цялостна промяна на концепцията, стояща в

основите на българската правна уредба, касаеща придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности през последните повече от 12 години.

Този избран подход е в пълно съответствие с принципа „първо оценявай“¹¹, възприет от Европейската комисия, който в еднаква степен важи и за България. Според него обратно на логиката на хронологията, последващата оценка на въздействието предхожда предварителната. Действията по последващо оценяване следва да се осъществяват преди да се пристъпи към извършването на предварителна ОВ и разработването на следващи нормативни изменения. Това гарантира, че евентуални бъдещи нови решения за приемане или промяна на публични политики или мерки за регулиране в достатъчна степен вземат предвид изминатия до момента път и ефектите от предходно предприети подобни действия.

По този начин последващото оценяване реализира своите ефекти и като способ за организационно учене. То идентифицира не само областите за усъвършенстване, но и допринася за извличането на поуки чрез т.нар. подход на „научените уроци“¹², като насърчава споделянето на добри или лоши практики, ефекти и постижения. Резултатите от оценяването могат да бъдат ползвани, за да се подобри качеството на действащи и бъдещи публични политики и нормативни промени. Оценяването също така дава възможност за установяването на „непредвидени“ или „неочаквани“ ефекти от предприетите действия.

Изменение 1. „Законът за развитието на академичния състав в Република България от 2010 година“

II.3.1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

Причините за приемането на нормативния акт могат да съдържат няколко постигнати резултата, няколко последици (преки ефекти) и няколко въздействия – косвени ефекти. При изследването на причините за приемането на нормативния акт може да се акцентира върху връзката постигнати резултати – последици – въздействия, в този ред и в обратен ред. При изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт се:

- ✓ *вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт;*

¹¹ От англ. ‘Evaluate first!’

¹² От англ. ‘Lessons learned’.

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

- ✓ *вземат предвид причинно-следствените връзки между приемането или изменението му, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.;*
- ✓ *изследват мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;*
- ✓ *изследва съдебна практика, която е свързана с нормативния акт.*

A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт

Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.

Според мотивите към проекта на ЗРАСРБ от м. май 2010 година нормативната база, уреждаща придобиването на научни степени и звания е изключително остаряла и не отговаря на динамиката на актуалните обществени отношения. С приемането му се цели стабилно и безпротиворечиво уреждане на основните обществени отношения в областта на развитието на академичния състав и условията и реда за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Всичко това предполага приемането на изцяло нов закон, който да отрази настъпилите промени в общественото развитие и да отговори на очакванията на академичната общност и на обществото в Република България за повишаване качеството на научната дейност и на преподаването във висшите училища, както и да доведе до децентрализиране на системата за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Очакванията са, че приемането на закона ще допринесе за намаляване размера на бюджетните средства, необходими във връзка с дейността по присъждане на научни степени и заемане на академични длъжности.

Основните принципи, от които се ръководи придобиването на научните степени и заемане на академичните длъжности, според закона са:

1. автономия на висшите училища и научните организации и свързаната с нея децентрализация на процедурите;
2. свободен избор на научно развитие и обективност при неговото оценяване;
3. гарантиране на обществения интерес, свързан с качеството на образователния процес и научните изследвания чрез въвеждане на единни държавни изисквания и национален контрол за тяхното спазване;
4. международно признание, обмен на експерти и информация при провеждане на процедурите с оглед изграждането на единно образователно и научноизследователско пространство.

Конкретните условия и ред за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности се определят със съответните правилници

на висшите училища и научните организации при спазване на единните държавни изисквания (Обявена за противоконституционна с РКС № 11 от 2010 г. – В, бр. 81 от 2010 г.).

Проблем 1: Действащият към онзи момент Закон за научните степени и научните звания е приет през 1972 г. и оттогава е изменян и допълван 9 пъти, като последните промени в него са от 2000 г. Динамичните промени в обществените отношения, настъпили след този период, са поставили нови предизвикателства пред стимулирането и развитието на академичния състав в Република България, поради което е необходимо да бъде създадена адекватна нова уредба.

Проблем 2: Действащото законодателство не отразява настъпилите промени в общественото развитие и не отговаря на очакванията на академичната общност и на обществото в Република България за повишаване качеството на научната дейност, на преподаването във висшите училища и за децентрализиране на системата за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности.

През м. декември 2010 г. са приети първите изменения и допълнения в ЗРАСРБ, внесени от отделни народни представители. Първата група въведени промени целят привеждане на закона в съответствие с Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. по конституционно дело № 13 от 2010 г. на Конституционния съд и неговите мотиви, което обявява за противоконституционни част от разпоредбите на закона.

Втората група изменения са прецизиращи и допълващи първоначалната законова уредба. С тях се въвеждат диференцирани изисквания към дисертационния труд за придобиване на образователна и научна степен "доктор" и на научна степен "доктор на науките", както и диференцирани изисквания за заемане на академичните длъжности "доцент" и "професор". Урежда се статутът на лицата, придобили научна степен "доктор на науките". Предвижда се също така министърът на образованието, младежта и науката да осъществява контрол върху откритите и неприключили процедури за придобиване на научна степен, както и за заемане на академични длъжности, който ще се реализира чрез проверки по собствена инициатива или по сигнал на заинтересована страна.

***A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт;
Използваните ресурси:***

<i>Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.</i>
--

Според мотивите законопроекът ще доведе до намаляване размера на бюджетните средства, необходими във връзка с дейността по присъждане на научни степени и заемане на академични длъжности. Със закриването на

Висшата атестационна комисия ще се реализира икономия на бюджетни средства в размер около 450 хил. лв.

Към тогавашното Министерство на образованието, младежта и науката се създава комисия, чрез която министърът на образованието, младежта и науката да контролира процедурите по придобиване на научна степен и по заемане на академичните длъжности. Комисията извършва планови проверки или проверки по сигнал на заинтересувана страна само на открити и неприключили процедури за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности. В случай на констатирано нарушение министърът на образованието, младежта и науката по предложение на комисията има право да спре процедурата до отстраняване на нарушението от висшето училище или от научната организация. За финансово обезпечаване на дейността на предвидената комисия са необходими 100 хил. лв. годишно. Така пряката бюджетна икономия възлиза на около 350 хил. лв. годишно. Допълнително от оптимизирането на процедурите от бюджетите на висшите училища и научните организации се очаква да бъдат реализирани спестявания за над 2 млн. лева.

Постигнати резултати:

<i>Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.</i>
--

С приемането на законопроекта се постига ускорено децентрализиране на системата за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност у нас. С него се прави първата и основна крачка към трансформиране на системата от централизирано управление към управление чрез нейната конкурентоспособност. Създават се предпоставки и за повишаване качеството на преподаването във висшите училища. Дългосрочните очаквания са законът да насърчи и преподавателите да се включат по-активно в научни проекти.

Рамковият характер на законопроекта дава възможност конкретните процедури да се развиват и провеждат във висшите училища и научните организации. Според него академичните длъжности имат действие по отношение на висшето училище, съответно на научната организация, в които са получени, както и по отношение на други научни структури, ако те позволят това. Преминаването от академична длъжност на същата или на съответна академична длъжност в друго висше училище или научна организация може да се извършва и без конкурс и избор по решение на приемащото висше училище или научна организация и при условия и по ред, определени с правилниците им.

Последици (преки ефекти):

<i>Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.</i>

1. Законопроектът предвижда научната степен в Република България да е "доктор" и да се присъжда от висшите училища, Българската академия на науките, Селскостопанската академия и другите научни организации, получили акредитация от Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА), и да се признава между тях.

Приемането на докторанти се планира да се извършва чрез конкурс, обявен от висшите училища, БАН, Селскостопанската академия или от друга научна организация. Приемът се осъществява при спазване на държавните изисквания и на конкретни условия и ред, определени с правилниците, ако те не противоречат на държавните изисквания.

2. Предлагащото разграничение между академичните длъжности във висшите училища и научните организации при окончателното приемане на закона е отхвърлено, като е прието, че академичните длъжности във висшите училища, както и в БАН, Селскостопанската академия и в другите научни организации са „асистент“, „главен асистент“, „доцент“ и „професор“. Те се заемат при условията и по реда, определени в закона, правилника за неговото прилагане и в правилниците на съответните висши училища и научни организации. Съгласно закона тези длъжности се заемат от лица с придобита научна степен „доктор“ въз основа на конкурс и избор.

Конкурс се открива с решение на висшето училище или научната организация и се провежда от комисия, която се състои от председател и двама членове хабилизирани лица. Единият от членовете на комисията може да е външен за съответното висше училище или научна организация. Всеки член на комисията оценява кандидатите поотделно. Председателят на комисията представя обобщен доклад – заключение за резултатите от проведените изпити до академичния съвет, съответно до факултетния съвет или до съответния научен съвет на институт с предложение за провеждане на избор.

Въздействия:

<i>Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).</i>

Целеният краен резултат от приемането на предложения законопроект е чрез него да се установи усъвършенствана и осъвременена рамка за развитие на академичния състав в Република България, като от централизирано управление се премине към управление, базирано на конкурентоспособността. Според инициатора на закона стабилното и безпротиворечиво уреждане на основните обществени отношения в областта на развитието на академичния състав и условията и редът за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности предполагат приемането на изцяло нов закон.

А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.

С оглед запазването на логическата цялост и предотвратяване на ненужно разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно между измененията и въздействията от тях, са разгледани в разделите по-горе: „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

A4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива:

На база мотивите са изведени проблемите, постигнатите резултати и очакваните въздействия, описани по-горе.

A5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.

Най-значимата съдебна практика от периода на приемането на ЗРАСРБ от 2010 г. до първите му значителни изменения и допълнения от 2018 г. се отнася предимно до трудови въпроси и характера на актовете на висшите училища и научните организации.

Разпоредбата на чл. 32, ал. 8 ЗРАСРБ предвижда всички актове на органите на висшето училище и на научната организация за заемането на академичните длъжности по реда на същия закон да могат да се обжалват пред съда при условията и по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Така на практика правната природа на тези спорове бива дисквалифицирана като трудовоправна. Подменена е и родовата подсъдност на тези спорове – от гражданските съдилища, обичайно разглеждащи трудовите спорове, към административните съдилища.

По този начин съдиите от съставите в административните съдилища се оказват изправени пред изключително тежката задача да правораздават, решавайки спорове съответно разглеждайки актове, които по същността си са трудовоправни, но *de lege lata* са определени като административни. Трудовоправният характер на тези спорове е пряко следствие от безспорната правна същност на отношенията, въз основа на които се заема и изпълнява всяка академична длъжност – това несъмнено са трудови правоотношения. А чл. 357, ал. 1 от Кодекса на труда ясно предвижда, че споровете относно възникването на трудовите правоотношения са трудови спорове.

Това преплитане или смесване от законодателя на правната природа на определени актове и споровете, свързани с тяхното издаване, има като следствие липсата на категорична, безпротиворечива и обективна съдебна практика на административните съдилища относно възникването на правоотношенията за заемане на академичните длъжности, които са трудови, а не административни (служебни).

На първо място в съдебната практика може да бъде посочена все още неизяснената по категоричен начин воля на законодателя относно правната същност на основанията за възникване на индивидуалното трудово правоотношение за заемане на академичните длъжности „главен асистент“,

„доцент“ и „професор“. В практиката на Върховния административен съд дори от 2022 г. все още проличават затрудненията и колебанията на съдебните състави относно формулирането на конкретен отговор на въпроса какво точно е основанието, което поражда трудовото правоотношение за заемане на някоя от посочените академични длъжности. Според едни състави на ВАС споменатото основание е сложен фактически състав, включващ конкурс и избор. Според други съдебни състави в този фактически състав има и трети елемент, без осъществяването на който не може да възникне трудовото правоотношение, а именно трудов договор, който ректорът на висше училище или ръководителят на научна организация сключва с избрания кандидат, след като утвърди със заповед проведения избор.

Според решение на ВАС от 2019 г.¹³ трудовото правоотношение за заемане на някоя от споменатите по-горе академични длъжности се поражда от „съставен административен акт, състоящ се от два елемента: конкурс, финализиран с предложение по чл. 27а, ал. 1 от ЗРАСРБ и избор по чл. 27а, ал. 2 от ЗРАСРБ. Правните последици на решението се пораждат при наличието на двата елемента, които в своята съвкупност имат правопораждащо значение с оглед крайния юридически резултат – определяне на кандидата, с когото ректорът да сключи трудов договор като източник на трудовото правоотношение. В този съдебен акт също се излага и още нещо, което е значимо за правоприлагането: задължението на ръководителя на висшето училище, в случая на ректора, да сключи трудов договор с избрания от факултетния съвет кандидат обективира единствено задължението на работодателя по едно вече възникнало трудово правоотношение да регулира в определения срок неуредените елементи по възникналото въз основа на конкурса и избора правоотношение. Посоченото в чл. 59 ППЗРАСРБ, че трудовото правоотношение между висшето училище и лицето, спечелило конкурса, възниква от деня на утвърждаване на избора от ректора не може да доведе до извод, че правопораждащ за възникване на трудовото правоотношение факт е заповедта на ректора за „утвърждаване“ на избора. Ректорът няма правомощие да откаже издаването на заповед за „утвърждаване“.

В друго решение на ВАС отново от 2019 г. съдът е достигнал до друг важен извод, че „заповедта на ректора за утвърждаване на избора и заповедта за отмяната на избора по съществото си са актове, които имат еднаква правна природа. Касае се за вътрешноведомствени актове на ректора, които не са властнически волеизявления. С тях ректорът действа като работодател по Кодекса на труда.“ Следователно указаните актове нямат характер на индивидуални административни актове, поради което не подлежат на съдебен контрол.

В друг акт на същия съд от същата година¹⁴ съдът признава, че научното жури не е орган на висшето училище (по смисъла на чл. 32, ал. 8 ЗРАСРБ), т.е.

¹³ Решение № 4722 от 1.04.2019 г. на ВАС по адм. д. № 11934/2018 г., VII о.

¹⁴ Вж. Решение № 5829 от 9.10.2019 г. на Административен съд – София по адм. д. № 5239/2019 г., изцяло потвърдено от Решение № 10529 от 30.07.2020 г. на ВАС по адм. д. № 13321/2019 г., V о.

актът, с който не допуска кандидата до участие в конкурса, е административен, тъй като прегражда възможността на кандидата да се включи в следващите етапи от процедурата, т.е. засяга негови права. От това следва обаче съмнението дали съдът не се отклонява от императивната разпоредба на закона (чл. 32, ал. 8 ЗРАСРБ), която изрично посочва, че единствено актовете на органите на висшето училище подлежат на съдебен контрол. Това би следвало да означава, че законодателят е изключил актовете на всички други органи от възможността да бъдат обжалвани по съдебен ред. Съдът обаче твърди, че няма изрична забрана за обжалването на актовете на научното жури, което дава право за предявяването на жалби срещу тях пред административния съд. Мотивите на съда обаче съдържат позоваване на принципа на частното право, че всичко, което не е изрично забранено, е позволено. А в публичното право, към което се причисляват административното и административнопроцесуалното право, приложим е принципът, че е позволено само това, което е изрично предвидено от закона.

В по-ново решение на ВАС от 2022 г.¹⁵ като съществено нарушение на законовата процедура, съответно основание за отмяната на окончателния акт в нея какъвто е решението на научното жури, е прогласено обстоятелството, че процедурата е започнала не с акт на компетентния според вътрешните правила на звеното орган – решение на научния съвет на съответния институт при Българската академия на науките, а с решение на директора на този институт. До това се е стигнало, след като научният съвет е взел решение за обявяване на конкурс за заемане на академичната длъжност „главен асистент“, а е приел само да предложи на директора на института да обяви такъв конкурс.

В друг важен акт по изследваната правна уредба на ВАС от 2020 г.¹⁶, като незаконосъобразно се отменя решение на комисия по допускане на кандидатите до участие в конкурс за заемане на академичната длъжност „асистент“. Всъщност ЗРАСРБ и правилникът за прилагането му не регламентират процедура като сложен фактически състав за заемането на асистентска длъжност, но съответното висше училище е предвидило такава в свой вътрешен правилник. Според ВАС решението на посочената комисия е незаконосъобразно, тъй като не допуска до участие в конкурса кандидат, който е придобил и упражнил правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст, след като е заемал академична длъжност на хабилитирано лице и е бил уволнен.

Важни изводи относно компетентността на органите в процедурата за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ могат да бъдат извлечени от решение на ВАС от 2015 г.¹⁷, което касае прилагането на закона (чл. 11, ал. 2 и 4 и чл. 14 ЗРАСРБ). Според него: „Ректорът не притежава правомощие да упражнява контрол за законосъобразност на решението на научното жури, а за него възниква задължение да издаде диплома, като удостоверяващ документ след успешно проведена процедура като той няма

¹⁵ Решение № 11666 от 15.12.2022 г. на ВАС по адм. д. № 3653/2022 г., V о.

¹⁶ Решение № 4134 от 13.04.2020 г. на ВАС по адм. д. № 12034/2019 г., VII о.

¹⁷ Решение № 5845 от 21.05.2015 г. на ВАС по адм. д. № 13496/2014 г., VII о.

право на преценка дали да издаде административния акт или не. Ректорът, като орган с управленчески и представителни функции спрямо университета съчетава израза на академичната автономия, но и възложената му дейност по ръководство и представителство на университета, представляваща съвкупност от законово разписани правомощия, поради което в определените от закона случаи той действа в условията на обвързана компетентност и издаването на диплома е резултат от осъществяването на конкретни законови предпоставки.“ „Косвен съдебен контрол на издадените административни актове по провеждане на процедурата относно зачисляване на докторанта в определена катедра, обявяване на защита и заповедите на ректора, с които е определен съставът на изпитните комисии и научното жури, е недопустим и от правна точка“.

Изменение 2. *„Изменения и допълнения в Закона за развитието на академичния състав в Република България от 2018 година“*

II.3.2. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

A1. *Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт*

Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.

Според мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗРАСРБ от 2018 г. първоначалният закон от 2010 г. е бил приет като алтернатива на отменения Закон за научните степени и научните звания и основно променя философията, подхода и методиката за придобиване на научни степени и за заемането на академични длъжности у нас. Още с неговото приемане обаче част от разпоредбите му са били оспорени от група народни представители от 41-то Народно събрание и впоследствие част от текстовете му са атакувани и отменени от Конституционния съд на Република България с Решение № 11 от 5 октомври 2010 г.

Новият ред за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности недвусмислено премахва централизирания подход и сложната многостепенна процедура за придобиване на научни степени и научни звания и дава свобода на висшите училища и научните организации сами да преценяват необходимостта от разкриване на процедури, както и да определят състава на научните журита.

В същото време според мотивите законът е бил приет нееднозначно от академичната общност. От една страна, той е отговорил на дългогодишните искания за опростяване и съкращаване на сроковете на процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности. От

друга страна, липсата на общовалидни изисквания и стандарти за научните постижения, необходими за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност, е довела до значително ускоряване на тези процедури, без това да е било обвързано с повишаване на научната продукция в институционален и национален мащаб.

Горният проблем е бил допълнително усложнен от липсата на достатъчно строги изисквания за професионална компетентност и обективност на членовете на научните журита, както и от липсата на конкретни механизми за ефективен контрол, включително от страна на министъра на образованието и науката, съгласно чл. 53, ал. 6 от Конституцията на Република България върху процедурите както по време на провеждането им, така и след приключването им.

В мотивите към проектопредложенията се посочва, че резултатите от прилагането на Закона за развитието на академичния състав в Република България за последните четири години от неговото действие са показали, че са налице проблеми, които противоречат на основната цел, заложена при разработването му, която е повишаване качеството на академичния състав при спазване на принципите на академична автономия и етика. Тези дефицити стоят в основата на инициативата за предлагане на измененията и допълненията в закона.

Основната цел на предлаганите изменения и допълнения е да се осигурят условия за обективно, безпристрастно и законосъобразно прилагане на единни 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 хармонична връзка между научните постижения на кандидатите и възможностите за тяхното академично израстване. С промените се очаква министърът на образованието и науката да може да упражнява ефективен административен контрол както върху прилагането на минималните национални критерии, така и върху дейността на висшите училища и научните организации при провеждане на процедурите по придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Измененията и допълненията не засягат основния принцип за академична автономия на висшите училища и научните организации, залегнали в действащия Закон за развитие на академичния състав в Република България и в Закона за висшето образование.

Основните нови положения в Законопроекта за изменение и допълнение на ЗРАСРБ 2018 г. са следните.

1. Предвижда се приемането и прилагането на минимални национални изисквания към кандидатите за придобиване на научна степен или заемане на академична длъжност, които са съобразени със спецификата на различните научни области и професионални направления. Минималните национални изисквания са формулирани като изисквания за допустимост за оценяване на кандидатите. Законопроектът е съобразен с мотивите на Решение № 11 на

Конституционния съд от 5 октомври 2010 г., като в него 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) се предвижда да бъдат определени в правилника за прилагане на закона.

2. Създава се 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 следва да бъдат отразявани индивидуалните наукометрични показатели, както и показателите, които отразяват академичните постижения в преподавателската дейност на лицата. За основа на този регистър служи съществуващата до момента електронна база данни за защитените дисертационни трудове и за хабилитираните лица в Република България. Планира се регистърът да 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. Предлага се висшите училища и научните организации да могат да определят в правилниците си и допълнителни изисквания към кандидатите за заемане на академичните длъжности.

4. Оценяването на дисертационен труд и на кандидатите за академични длъжности да се извършва от журита, съставени единствено от лица, които отговарят на минималните национални изисквания и на допълнителните изисквания на висшите училища или на научните организации, когато такива са определени.

5. За членове на научно жури да 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 публичния регистър или учени от чуждестранни висши училища или научни организации с постижения в съответната научна област, а при възможност и в съответното направление и специалност. Всички членове на научното жури трябва да отговарят на съответните минимални национални изисквания.

6. Когато при оценяването на научен труд в процедурите по закона се установи или се получи писмен сигнал за плагиатство, който не е анонимен и е мотивиран, научното жури да е задължено да се произнася с решение относно наличието или липсата на плагиатство в дисертационния труд по ред, установен в самия закон и в правилниците на висшите училища и научните организации.

7. Във връзка с констатирано неправилно прилагане и непълноти в допълнителните разпоредби на Закона за развитието на академичния състав в Република България, касаещи наличието на конфликт на интереси при

определяне на състава на научното жури в процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации, които създават възможности за прояви на субективизъм при изготвянето на становищата и рецензиите на членовете на научното жури и съответно при приемането на решенията за присъждане на научните степени "доктор" и "доктор на науките" и при заемане на академичните длъжности, се предлагат допълнения, в които се предвижда:

7.1. обстоятелствата относно наличието на конфликт на интереси в процедурите за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност да се установяват с декларация от всеки член на научното жури, за което се носи съответната наказателна отговорност по чл. 313 от Наказателния кодекс;

7.2. при наличие на факти и обстоятелства, които пораждат основателни съмнения в обективността и безпристрастността на член на научното жури, кандидатът за придобиване на научна степен или за заемане на академична длъжност да може мотивирано да поиска от факултетния или научния съвет този член на журито да бъде заменен с друг от съответната квота по предвидения от закона ред.

8. Липсата на нормативно определени конкретни срокове за определяне на научното жури в различните процедури, както и за голяма част от техните отделни етапи, включително и неспазването на законоустановените срокове в случаите, в които са определени, според мотивите води до субективност и до липсата на прозрачност при провеждане на процедурите, както и поставя кандидатите в зависимост от решенията на съответните първични звена, респективно на ръководителите на висшите училища и научните организации. От друга страна, липсата на законоустановени срокове позволява да се добавят допълнително документи за определени субективно избрани кандидати, което води до неравнопоставеност между кандидатите при провеждане на процедурите. За разрешаване на идентифицирания проблем се предлага допълнение и се определя срок за назначаване на научното жури, както и за издаването на заповед на ректора на висшето училище, съответно на ръководителя на научната организация. Неспазването на законоустановените срокове е включено като основание за спиране на съответната процедура.

9. Предлага се изрично да се предвиди, че решенията на научното жури се оформят в протокол, който съдържа като своя неразделна част мотивите за приемане на съответното решение.

10. Информацията, свързана с провеждането на конкурсите, се предвижда да остане публично достъпна най-малко пет години след приключването на конкурса.

11. Предлага се по време на процедурите министърът на образованието и науката да осъществява контрол и относно допустимостта на кандидатите по

отношение на съответствието на техните постижения с минималните национални изисквания.

12. Със законопроекта се предлага по-детайлна уредба на процедурата за осъществяване на контрол от страна на министъра на образованието и науката относно дейността на висшите училища при провеждане на процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности относно съответствието им с изискванията на Закона за развитието на академичния състав в Република България, правилника за прилагането му и правилниците на висшите училища, съответно на научните организации, включително и относно наличието или липсата на плагиатство по смисъла на този закон в оценяваните научни трудове. По този начин се въвеждат конкретни механизми за ефективен контрол от страна на министъра на образованието и науката съгласно изискването на чл. 53, ал. 6 от Конституцията на Република България и Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. на Конституционния съд на Република България върху процедурите както по време на провеждането им, така и след приключването им при спазване на разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс относно реда за административно оспорване на съответните актове, издавани от органите на висшите училища и научните организации в процедурите, провеждани по реда на ЗРАСРБ.

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

От предлаганите промени в Закона за развитието на академичния състав в Република България се очаква въвеждането на нова национална общовалидна рамка за участие в процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности, съобразена със спецификата на различните научни области и професионални направления, както и нови правила за лицата, които ще участват в научните журита, които следва да отговарят на минималните национални изисквания за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност.

В средносрочен план очакванията са предлаганите промени да доведат до:

1. създаване на много по-добри условия за обективност и безпристрастност при оценяването, както и до равнопоставеност на кандидатите при провеждане на процедурите;

2. повишаване на качеството на академичния състав чрез създаване на условия за обективна конкуренция на базата на националните изисквания;

3. повишаване на качеството и количеството на научната продукция в Република България;

4. осигуряване на ефективен контрол върху провежданите процедури и т.н.

Освен това предложеният проект за изменение на закона прецизира нормативните текстове, като отстранява някои неясноти и противоречия, позволяващи разнопосочно тълкуване и прилагане на разпоредбите му. В мотивите се сочи, че законопроектът е изготвен след задълбочено проучване и анализ на нормативната уредба, както и на добрите практики в европейски и международен план.

Според предварителната оценка на въздействието към Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България той отговоря на необходимостта от разрешаването на проблеми, свързани с празноти и несъвършенство в съществуващата уредба на обществените отношения, касаещи придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности във висшите училища и научните организации в Република България. За да обоснове избора на най-интензивния като намеса в обществените отношения регулаторен вариант, в предварителната ОВ категорично се заявява, че идентифицираните проблеми в уредбата на този вид обществени отношения могат да бъдат разрешени трайно единствено чрез приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България.

Основните проблеми, чието разрешаване се преследва с предложеният проект за изменение и допълнение на ЗРАСРБ от 2018 г., са следните.

Проблем 1: Липса на общовалидни изисквания/стандарти за научните постижения, необходими за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност, която е довела до значително увеличаване, ускоряване и завършване на множество процедури за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност и съответно до увеличаване на броя на хабилитираните лица, без това да е обвързано с повишаване на научната продукция в институционален и национален мащаб.

Проблем 2: Липса на достатъчно строги изисквания за професионална компетентност и обективност на членовете на научното жури, което създава възможности за субективизъм, тъй като не са установени единни правила за работата на научните журита, както 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 или отсъствието на плагиатство в научните трудове, оценявани в процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации.

Проблем 3: Липса на конкретни механизми за ефективен контрол, включително от страна на министъра на образованието и науката, съгласно Конституцията и мотивите на решението на КС от 2010 г., върху процедурите по време на провеждането им и след тяхното приключване.

Проблем 4: Липса на нормативно определен в специалния закон механизъм за противодействие на проявите на плагиатство сред академичната общност след отмяната на Закона за научните степени и научните звания през 2010 г., която не може да бъде компенсирана чрез уредбата, съществуваща в Закона за авторското право и сродните му права и в Наказателния кодекс. Необходимо е според мотивите създаването на специална уредба за целите на академичното развитие, която да обхване всички хипотези на плагиатство сред академичната общност, като например случаите на заимстване от неизвестен автор в интернет, което се превръща във все по-разрастваща се практика според постъпилите в институциите сигнали.

Проблем 5: Във висшите училища и научните организации все още не се прилагат принципите на Европейската харта за изследователи, Кодекса за поведение при подбор на изследователи и Етичния кодекс на учения, което е изискване на Актуализираната Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030, приета с решение на Народното събрание¹⁸.

A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт;

Използваните ресурси:

<i>Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.</i>
--

За прилагането на законопроекта не са необходими финансови средства. Планира се изпълнението на дейностите, предвидени в него, да бъдат осигурявани финансово в рамките на определените средства за образование и наука през съответната година.

Очакваната полза от предлаганите изменения и допълнения е да се осигурят условия за обективно, безпристрастно и законосъобразно прилагане на единни 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 хармонична връзка между научните постижения на кандидатите и възможностите за тяхното академично израстване.

¹⁸ Обн., ДВ, бр. 47 от 2017 г.

Постигнати резултати:

Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.

Основните постигнати резултати от измененията се изразяват в следното:

1. регламентирана на законово ниво национална общовалидна и прозрачна 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. Минималните национални изисквания са формулирани като изисквания за допустимост за оценяване на кандидатите в съответствие и с мотивите на Решение № 11 на Конституционния съд от 2010 г.;

2. усъвършенствани правила за оценка на съответствието с минималните национални изисквания, както и за оценяването на дисертационен труд и на кандидатите за заемане на академични длъжности „главен асистент“, „доцент“ и „професор“, включително на резултати, научен принос и оригиналност на представените трудове, което следва да се извършва от научно жури. За всяка конкретна процедура съставът на научното жури се предлага от първичното звено и се утвърждава от факултетния, съответно научния съвет. Въведени са и нови правила и изисквания за лицата, които ще участват в научните журита, според които те трябва да отговарят на минималните национални изисквания за придобиване на научна степен и за заемане на академични длъжности, закрепени в ЗРАСРБ. За членовете на всяко научно жури е предвидено изискването да бъдат включени в публичния регистър, създаден от закона, поддържан от министъра на образованието и науката чрез НАЦИД;

3. нормативно установени задължения на научното жури при констатиране на случаи на плагиатство. Когато при оценяването на дисертационен труд и на кандидатите за заемане на академични длъжности научното жури установи или се получи писмен сигнал за плагиатство, който не е анонимен и е мотивиран, научното жури задължително се произнася с решение. В тези случаи, преди да се произнесе, то дава възможност на кандидата да представи своето становище.

Последици (преки ефекти):

Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.

Преките ефекти от промените в ЗРАСРБ са в няколко насоки.

1. Създават се по-добри условия за обективност и безпристрастност при оценяването, както и равнопоставеност на кандидатите при провеждане на процедурите. Предвидени са общовалидни стандарти за научните постижения, необходими за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност. С новата уредба са въведени гаранции, че всички

кандидати за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности „главен асистент“, „доцент“ и „професор“ отговарят на еднакви минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната им дейност.

2. Въведени са предпоставки за повишаване на качеството на академичния състав чрез създаване на условия за обективна конкуренция на базата на минималните национални изисквания, които са определени като числови стойности на един или няколко обективно измерими показатели, съотнесими към съответната научна област или професионално направление, като наукометрични показатели и показатели, които отразяват измерими академични резултати в преподавателската дейност. Уредена е и възможността висшите училища и научните организации да въвеждат в правилниците си допълнителни изисквания спрямо минималните национални изисквания, с които да повишат качеството на своя състав.

3. Като мярка за превенция на плагиатството са повишени изискванията за ректорите на висшите училища. Когато по отношение на ректор на висше училище бъде установено плагиатство в научните трудове, въз основа на които е придобита научна степен или е заета академична длъжност или когато ректор не изпълни правомощията си да освободи от длъжност лице, за което е констатирано плагиатство по законоустановения ред, на негово място се назнача временно изпълняващ длъжността.

4. Създават се законови предпоставки за повишаване качеството на научната работа в Република България, като в Допълнителните разпоредби на ЗРАСРБ изрично са дефинирани легално основни понятия като: монография, реферирани и индексирани издания, глава от книга, студия и други, с които занапред се препятстват възможностите за двусмислие и злоупотреби с резултатите от академичната продукция.

5. Осигуряват се законови възможности за по-ефективен контрол върху провежданите процедури. Повишени са гаранциите за публичност и прозрачност на процедурите, за избягването на конфликт на интереси, както и възможностите за институционален контрол над тях, посредством въвеждането на публичен регистър, представляващ електронна база данни за лицата, придобили образователна и научна степен „доктор“ и/или научната степен „доктор на науките“ във висше училище или научна организация в Република България, защитените дисертационни трудове и за хабилитираните лица в Република България. С промените, на министъра на образованието и науката е вменено задължението да упражнява административен контрол върху висшите училища и организациите по спазването на изискванията на Закона за развитието на академичния състав в Република България при условията и по реда, определени в него. Информацията за извършените проверки и за резултатите от тях следва да се публикува на интернет страниците на Министерството на образованието и науката и на висшето училище, съответно научната организация.

Въздействия:

Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).

Целеният краен резултат от приемането на измененията и допълненията в ЗРАСРБ от 2018 г. е постигане на следващо, усъвършенствано ниво на регулиране на обществените отношения, свързани с професионалния път и израстването на представителите на академичната общност в България. Наблюдаваните въздействия от реализираната нормативна промяна могат да бъдат обобщени по следния начин.

С измененията и допълненията на ЗРАСРБ очакваният резултат за повишаване количеството и качеството на творческата продукция е обвързан в по-голяма степен с процедурите за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност. Изискванията към кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности „главен асистент“, „доцент“ и „професор“ се определят чрез числови стойности на един или няколко обективно измерими показатели, включително чрез въвеждане на по-строги изисквания за професионална компетентност на членовете на научното жури. По този начин с новата система за оценка на кандидатите не само се насърчава постигането на повече на брой научни резултати на лицето и/или резултати, които отразяват постиженията му в художественотворческата или спортната дейност, с които то да добие конкурентно предимство, но и същите са предмет на оценка от жури, чиято подходяща квалификация е гарантирана в по-висока степен, включително и по отношение на контрола за плагиатство или недостоверност на представените научни данни.

С измененията се утвърждава принципът на академичната автономия, като е дадена възможността висши училища и научни организации да могат да въвеждат по-високи изисквания към кандидатите за заемане на академични длъжности при спазване на ЗРАСРБ и на правилника за прилагането му. По този начин обаче нормативната промяна не решава докрай въпроса с неравнопоставеността сред висшите училища и научните организации, респективно тази между отделните специалности, по отношение на възможностите за академично израстване, като в някои от тях може да се израства „по-бавно“ и несравнимо „по-трудно“, без да е ясно това с какво допринася за повишаване качеството на научната дейност. Образователната и научна степен "доктор" и научната степен "доктор на науките" са останали защитени в това отношение, като висшите училища и научните организации не могат да разширяват критериите за тяхното придобиване.

Като въздействие от предлаганите промени е направено изменение и допълнение на Закона за висшето образование, както и изменения и допълнения в подзаконови нормативни актове като Правилника за

прилагането на Закона за развитието на академичния състав в Република България, Класификатора на областите на висше образование и професионалните направления, Правилника за устройството и дейността на Националния център за информация и документация и др.

Много значимо изменение в институционален план е това, свързано с правата и задълженията на министъра на образованието и науката. Въведени са конкретни правила за контрол от негова страна по отношение на процедурите и резултатите от тях. Нормативната уредба, насочена срещу борбата с плагиатството, главно до този момент, намираща своето място в Закона за авторското право и сродните му права и в Наказателния кодекс, е доусъвършенствана със специална уредба за целите на академичното развитие в ЗРАСРБ.

Не става докрай ясно обаче по какъв начин измененията и допълненията в закона от този период насърчават висшите училища и научните организации да прилагат принципите, залегнали в Европейската харта за изследователи, Кодекса за поведение при подбор на изследователи и Етичен кодекс на учения, което е изискване и на Актуализираната Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030, приета с Решение на Народното събрание, така както е записано в мотивите към законопроекта.

Действието на Закона за изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България няма ефект върху административната тежест за физическите и юридическите лица. Той не предвижда и въвеждането на нови регулаторни режими и не засяга съществуващи режими и услуги.

А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.

С оглед запазването на логическата цялост и предотвратяване на ненужно разкъсване на текста на оценката причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно между измененията и въздействията от тях, са разгледани в разделите по-горе: „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

А4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;

На база мотивите са изведени проблемите, постигнатите резултати и очакваните въздействия, описани по-горе.

А5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.

С приемането през 2018 г. на измененията и допълненията в ЗРАСРБ са въведени много на брой и съществени по своето значение и обхват промени в нормативните правила, с които до този момент се осъществява регулирането на обществените отношения, свързани с професионалната кариера и научната работа и израстването на представителите на академичната общност в България. Най-важните от тях са тези, засягащи реда за личното научно развитие, основен израз на формалното обективизиране, на което представлява придвижването във възходящ академичен порядък на членовете на т.нар. български академичен състав, т.е. тяхното научно или академично израстване и издигане¹⁹. По-голямата част от тези промени, в сравнение с досегашните условия и ред за придобиване на образователна и научна степен „доктор“ и на научна степен „доктор на науките“²⁰ и за заемането на академична длъжност, са общи за всички от посочените процедури.

В свое решение от 2018 г. ВАС²¹ обръща внимание на задължението на съда относно прилагането на разпоредбите от вътрешните правилници на висшите училища или научните организации, в които се установяват допълнителни изисквания към кандидатите за заемане на академични длъжности. Според съда „съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗНА този вътрешен правилник следва да съответства на нормативните актове от по-висока степен, в частност с тези, въз основа на които е издаден. В съответствие с чл. 15, ал. 3 от ЗНА всеки правораздавателен орган е длъжен да приложи по-високия по степен акт, ако установи, че постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен.“

В него ВАС разглежда и въпроса за границите на възможността, всъщност на правото, висшите училища и научните организации да установяват споменатите допълнителни изисквания. Съдът застъпва следната теза: „С тези вътрешни процедури право да се развиват и заемат академични длъжности... имат единствено лицата, които вече са получили хорариум... като лектори, с което качеството на образователния процес... се ограничава единствено до техните възможности. Член 53, ал. 2 от ППЗРАСРБ допуска с

¹⁹ За академичната професия в настоящия век, включително за научната кариера в определени европейски страни вж. Грашкина, В. Кариерно развитие на академичния състав. – INFOсвят. София, НАЦИД, 2012, № 2, с. 2 – 43.

²⁰ Значимостта на изясняването на тези проблеми се подчертава и от факта, че придобиването на научната степен „доктор на науките“ е предпоставка за придобиването на почетните научни звания, присъждани от Българската академия на науките, а именно „член-кореспондент“ и „академик“. След влизането в сила на ЗРАСРБ през 2010 г. се наблюдава почти двоен спад на присъдените научни степени „доктор на науките“. За точните статистически данни, както и техния анализ, вж. Дамянов, Д. Законът за развитие на академичния състав – крайно време е за промяна. – Списание на Българската академия на науките, № 2, 2015, с. 41 – 45.

²¹ Решение № 5813 от 03.05.2018 г. на ВАС по адм. д. № 1642/2018 г., VII о.

правилниците на отделните висши училища да се въвеждат допълнителни изисквания за заемане на академичната длъжност „доцент“, единствено свързани със спецификата на отделните професионални направления“. Условието в общия случай кандидатът в съответната процедура да отговаря на изискванията по чл. 2б, ал. 2 и 3 ЗРАСРБ се счита за изпълнено, ако той получи най-малко установения минимален брой точки в съответствие с индивидуалните си резултати по тези показатели. Правният субект, който има правомощието да се произнася и да взема решение дали даден кандидат в съответните процедури е събрал минималния брой точки, т.е. дали покрива минималните национални изисквания, във всички случаи е научното жури²².

Във вече цитираното по-горе решение на ВАС от 2022 г.²³ е застъпена тезата, че липсата на „оценка от всеки член на журито за всеки от кандидатите поотделно въз основа на изпълнение на минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3 ЗРАСРБ и на изискванията на висшето училище или научната организация по чл. 2б, ал. 5 ЗРАСРБ“ е съществено нарушение на процедурата. ВАС намира, че не е достатъчно, за да се приеме, че научното жури е изпълнило задължението си да извърши проверка за съответствие с посочените изисквания, представянето от кандидатите в конкурса на „справки и таблици – изчисления на минималните национални изисквания и допълнителните такива по отношение на обективно измеримите наукометрични показатели и показателите, които отразяват измерими научни резултати в научната, преподавателската и/или художественотворческата дейност, изготвени от самите кандидати“.

В практиката на административните съдилища се появява и проблемът, свързан с неяснотата относно вписването във водения от НАЦИД Регистър на академичния състав и защитените дисертационни трудове с подрегистър на хабилитираните лица с наукометрични показатели и заличаването от него. По-конкретно става дума за действието във времето на тези вписвания и заличавания. Според решение на ВАС от 2021 г.²⁴ без значение е фактът, че към момента на назначаване на научното жури в конкурс за заемане на академична длъжност, дори до приключването на цялата процедура, член на научното жури е бил вписан в указания регистър на НАЦИД, щом като впоследствие това лице е отписано от регистъра. За съда е достатъчно не фактическото заличаване в регистъра, а само писмо на Изпълнителния директор на НАЦИД, в което се твърди, че съответното лице „не отговаря на изискванията и ще бъде отписано от регистъра по чл. 2а, ал. 1 от ЗРАСРБ.

²² В този смисъл са и Решение № 10529 от 30.07.2020 г. на ВАС по адм. д. № 13321/2019 г., V о., както и потвърденото с него Решение № 5829 от 9.10.2019 г. на Административен съд – София по адм. д. № 5239/2019 г.

²³ Вж. Решение № 11666 от 15.12.2022 г. на ВАС по адм. д. № 3653/2022 г., V о.

²⁴ Решение № 6675 от 12.11.2021 г. на Административен съд – София по адм. д. № 9516/2019 г.

Според съда в тежест на органа, чийто акт се обжалва, е установяването на съответствието на всички членове на научното жури с минималните национални изисквания както по отношение на този член на журито, така и на останалите членове, е задача на ответника.

Една от основните промени в ЗРАСРБ е нововъведеното условие за съответствие с минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3 ЗРАСРБ, като задължението докторантите да изпълнят това условие е установено в чл. 9, ал. 2 ЗРАСРБ. Идеята на законодателя е била да установи наличието на съответствие от страна на докторанта с минималните национални изисквания като предпоставка за присъждането на образователната и научна степен „доктор“ въпреки неточното формулиране на текста на чл. 9, ал. 2 ЗРАСРБ²⁵, като е посочено, че изпълнението на указаното условие е необходимо, за да може научното жури да допусне кандидата до защита на дисертационния труд. Но сред правомощията на петчленното жури не присъства такова право и задължение, свързано с допускане до защита. Това, за което става на въпрос в случая, е правомощието на журито да присъди или да не присъди образователната и научна степен „доктор“.

Наред с останалите промени, общи за всички процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности, през 2018 г. са направени няколко изменения, засягащи специално процедурата за заемане на академичната длъжност „главен асистент“, която също попада във фокуса на съдебната практика. Най-същественото от тях се съдържа в новата редакция на чл. 21, ал. 3 от ЗРАСРБ. Според тази разпоредба първата част от сложната процедура за заемане на разглежданата академична длъжност – конкурсът, няма да се състои в провеждането на конкурсен изпит, както беше преди влизане в сила на промените, а по своята същност ще представлява конкурс по документи. Така представените от определения кандидат документи се считат за достатъчни за формирането на обективна оценка за този кандидат. Основната част от тези документи свидетелства за факти, свързани с основните показатели, въз основа на които се изчисляват необходимите за покриването на минималните национални изисквания точки. Това от своя страна произтича от вмененото на членовете на научното жури задължение да преценяват дали кандидатът отговоря на минималните изисквания. Тази преценка представлява по своята същност сбиране на полагащите се на определен кандидат брой от точки за всеки от отделните наукометрични показатели – брой авторски монографии, брой публикации (статии) в реферирани и индексирани издания²⁶, брой глави от книги, брой

²⁵ Така и Киселова, Н. Нечестност и псевдопопулизъм в развитието на академичния състав. Тази публикация е достъпна на интернет адрес: <http://legalworld.bg/70202.nechestnost-i-psevdopopulizym-v-razvitiето-na-akademichniiia-systav.html>

²⁶ Изискването членовете на българския академичен състав да публикуват в реферирани и/или индексирани издания, за да получат определени точки по наукометричните показатели

студии и/или обзори, брой цитати в индексирани и реферирани издания от други автори на публикациите на кандидата, брой изнесени доклади на национални конференции и др. (арг. чл. 2б, ал. 2 ЗРАСРБ).

Редът за откриване на процедурите за заемане на академичните длъжности „главен асистент“, „доцент“ и „професор“ също не е подминат в практиката на административните съдилища и на ВАС²⁷. За разлика от процедурата за заемане на академичната длъжност „асистент“, която по никакъв начин не беше повлияна от промените, редът и условията за заемането на останалите три академични длъжности²⁸ са засегнати чувствително с измененията на ЗРАСРБ, в сила от 2018 г.

Редът за откриването на процедурите за заемане и на трите разглеждани академични длъжности е общ, т.е. не проявява никакви различия, при която да е от тях. Начинът за поставяне на началото на всяка процедура за заемане на академична длъжност е посочен в чл. 3, ал. 1 ЗРАСРБ. Тази разпоредба урежда сравнително детайлно разглеждания ред за откриване. Въз основа на нея би могло да се направи изводът, че процедурите за заемане на академични длъжности се откриват в момента, в който се вземе решението на висшето училище или научната организация за обявяване на конкурса. Любопитно е, че в съдебната практика²⁹ се посочва друг момент, в който процедурата за

брой статии и брой студии, съответно да покрият минималните национални изисквания, не е абсолютно. С последните изменения на ЗРАСРБ беше създаден нов параграф в Допълнителните разпоредби на закона – § 2а, с който е предвидена възможността публикациите и цитатите в издания, които не са реферирани и индексирани, но задължително осигуряващи поне научно рецензиране, да бъдат включвани в показателите по чл. 2б, ал. 2 ЗРАСРБ чрез съответни числови стойности на съответствие. Последното с други думи означава възможността тази категория публикации, въпреки че не отговарят на принципното изискване на чл. 2б, ал. 2 ЗРАСРБ, все пак да бъдат зачитани, но за тях ще бъдат получавани по-малък брой точки в сравнение с точките за статии в реферирани или индексирани научни издания. Впоследствие съгласно предвиденото в закона беше установено в Приложението към чл. 1а, ал. 1 ППЗРАСРБ конкретното съотношение, обективизирано в определен брой от точки, между статии и студии в реферирани и/или индексирани издания и същия вид публикации, но в нереферирани и неиндексирани издания.

²⁷ Като относими към тази проблематика могат да бъдат посочени: Решение № 218 от 12.01.2022 г. на ВАС по адм. д. № 9625/2021 г., V о.; Решение № 3444 от 16.03.2021 г. на ВАС по адм. д. № 10905/2020 г., V о.; Решение № 794 от 16.06.2022 г. на Административен съд – Бургас по адм. д. № 187/2022 г.; Решение № 3543 от 1.06.2021 г. на Административен съд – София по адм. д. № 9412/2020 г.; Решение № 4098 от 17.06.2019 г. на Административен съд – София по адм. д. № 12981/2018 г..

²⁸ В първите четири години след влизането в сила на ЗРАСРБ през 2010 г. в сравнение с периода 2007 – 2010 се наблюдава спад в общия брой на хабилитираните се при досегашния ред и условия лица, но броят на новозаетите места на академичната длъжност „професор“ се е увеличил почти двойно. За точните и подробни статистически данни, както и техния анализ вж. Дамянов, Д. Цит. съч., с. 41 – 46.

²⁹ Решение № 218 от 12.01.2022 г. на ВАС по адм. д. № 9625/2021 г., V о.; Решение № 3444 от 16.03.2021 г. на ВАС по адм. д. № 10905/2020 г., V о.; Решение № 794 от 16.06.2022 г. на Административен съд – Бургас по адм. д. № 187/2022 г.; Решение № 3543 от 1.06.2021 г. на

заемане на академична длъжност се открива. Това е денят на обнародване в „Държавен вестник“ на обявата за съответния конкурс.

Изменение 3. „Изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България“

II.3.3. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт

Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.

ППЗРАСРБ е изменян два пъти през периода 2016 – 2021 г. Първата група изменения и допълнения са от 2018 г.³⁰, а втората от 2019 г.³¹ И двата пакета предложения са били обект на частична предварителна оценка на въздействието и са били публикувани за обществени консултации според изискванията на действащото законодателство.

При съгласуването на частичната предварителна ОВ на промените в правилника от 2018 г. от МС са констатирани дефицити, свързани с качеството и пълнотата на оценката при изложението на проблема, чието разрешаване се преследва. Установена е непълнота и по отношение на информацията и статистическите данни относно актуалното състояние и проблемите, които изискват предприемане на нормативни промени. Указано е също така да бъдат посочени заинтересованите страни, съответно и техният брой – по групи, както и ОВ да бъде допълнена с информация относно очакваните негативни и положителни въздействия по групи заинтересовани страни след тяхното надлежно идентифициране.

В частичната предварителна оценка на въздействието, съпровождаща промените в ППЗРАСРБ като основен аргумент, обосноваващ нуждата от изменения и допълнения, е посочена необходимостта от подкрепа на политиката на Министерството на образованието и науката за създаване на все по-благоприятни условия за кариерното израстване на преподавателите във висшите училища, както и за повишаване качеството на висшето образование и на научните изследвания.

Административен съд – София по адм. д. № 9412/2020 г.; Решение № 4098 от 17.06.2019 г. на Административен съд – София по адм. д. № 12981/2018 г.

³⁰ Обн., ДВ, бр. 56 от 6 юли 2018 г.

³¹ Обн., ДВ, бр. 15 от 19 февруари 2019 г.

Ключовите проблеми, които стоят в основата на нормативните промени, въведени с измененията и допълненията на ППЗРАСРБ от 2018 и 2019 г., са следните:

Проблем 1: Като основен проблем, налагащ необходимостта от изменения и допълнения през 2018 г., е отбелязано, че от приемането на ЗРАСРБ през 2010 г. до момента не са прилагани ясни наукометрични изисквания към кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. В доклада към проекта се стига до заключението, че това обстоятелство е довело до значително увеличаване на броя на хабилитираните лица и на присъдените научни степени, без да е увеличена научната продукция и нейната значимост в институционален и национален мащаб. Споменатият проблем е усложнен от липсата на достатъчно строги изисквания към професионалната компетентност и обективност на членовете на научното жури, както и на конкретни механизми за ефективен контрол.

До измененията у нас липсва общовалидна национална рамка от изисквания за участие и провеждане на процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, съобразена със спецификата на различните научни области и професионалните направления. Правилникът допреди измененията и допълненията през 2018 г. не осигурява:

1. достатъчно добри условия за обективност и безпристрастност при оценяването, както и за равнопоставеност на кандидатите при провеждане на процедурите;
2. необходимото качество на академичния състав чрез създаване на условия за обективна конкуренция на базата на минималните национални изисквания;
3. необходимото качество и количество на научната продукция;
4. възможност за ефективен контрол върху провежданите процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности.

Проблем 2: С публикувания в края на 2018 г. проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България са предложени промени в приетия по-рано същата година ППЗРАСРБ предвид обстоятелството, че регламентирания в него минимални наукометрични показатели в област 4. Природни науки, математика и информатика, област 5. Технически науки и област 7. Здравеопазване и спорт следва да се променят.

Конкретно идентифицираните проблеми са в следните направления.

1. Науката в цитираните области е колективно дело и чрез делене не може да се отрази приносът на всеки от учените в едно комплексно изследване. В тази връзка е намерено за необходимо да се регламентира начин за отразяване качеството на научните публикации.

2. За повишаване дела на нематериалната част на българската икономика показателите за патенти и полезни образци се преместват в

групата показатели Г от група Е, като същевременно полученият патент се оценява като публикация с най-високо качество – 25 точки, а заявката за патент или полезен модел – с 15 точки.

3. Установена е необходимост от специфични изменения в тежестта на отделните показатели за посочените научни области, отбелязващи различията помежду им и отразяването им в научната литература, научноизследователските проекти и др.

А2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт: Използваните ресурси:

Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.

Според докладите на министъра на образованието и науката, прилагането на изменения ППЗРАСРБ и при двете негови промени през 2018 г. и 2019 г. не изисква допълнителни финансови средства и не води до пряко или косвено въздействие върху държавния бюджет. Не е отчетена и вероятност с промените да бъде наложена допълнителна административна тежест на физическите и юридическите лица. По отношение на промените е посочено, че няма да имат ефект върху малките и средните предприятия, като едновременно с това не се създават нови регулаторни режими и не се засягат съществуващи режими и услуги. В докладите на министъра на образованието изрично е записано, че с проектите не се въвеждат разпоредби от европейското право, поради което не се налага изготвяне на справки за съответствие с европейското законодателство.

Постигнати резултати:

Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.

1. С измененията и допълненията в ППЗРАСРБ от 2018 г. на първо място е постигнато привеждане на вторичното законодателство в съответствие с въведените промени в ЗРАСРБ от април същата година³².

2. На второ място, реализирана е целта на закона, според който минималните национални изисквания по научни области и/или професионални направления за придобиването на всяка научна степен и заемането на всяка академична длъжност се определят в правилника за прилагане на ЗРАСРБ въз основа на група показатели и се изразяват в

³² На основание § 42, т. 1, буква “а” от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗРАСРБ.

минимален брой точки, които трябва да получи кандидатът в съответствие с индивидуалните си резултати по тези показатели. Висшите училища и научните организации са оправомощени, провеждайки принципа на академичната автономия, при желание да определят в правилниците си и допълнителни изисквания към кандидатите за заемане на академични длъжности при спазване на ЗРАСРБ и на правилника за неговото прилагане.

3. С измененията и допълненията в ППЗРАСРБ от 2019 г. са въведени по-точни и справедливи показатели в определени научни области. С нормативните промени са прецизирани действащите разпоредби, касаещи минималните наукометрични показатели в област 4. Природни науки, математика и информатика, област 5. Технически науки и област 7. Здравеопазване и спорт. Така са създадени по-благоприятни условия за обективно и безпристрастно оценяване на научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академичните длъжности „главен асистент“, „доцент“ и „професор“ в посочените научни области и или/професионални направления.

4. Изменен е начинът за отразяване качеството на научните публикации с оглед коректното отчитане на приноса на всеки от учените в едно комплексно изследване.

Последици (преки ефекти):

<i>Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.</i>

Преките ефекти от промените от 2018 г. са в няколко насоки.

1. Първата непосредствена последица се свързва с прецизирането на правната уредба, регламентираща условията и реда за придобиване на образователна и научна степен "доктор". В правилника са доразвити и конкретизирани и правилата на ЗРАСРБ относно оценяването на дисертационен труд. Оценката на кандидатите за академични длъжности след промените се извършва от журитата само за лицата, които отговарят на минималните национални изисквания, определени в правилника, както и на допълнителните изисквания в правилниците на висшите училища и научните организации, когато такива са предвидени.

2. По нов начин е регламентиран институтът на „научното жури“, което се ангажира с оценяването на дисертационен труд и на кандидатите за академични длъжности. С измененията в правилника се предвижда то да включва като членове хабилитирани в български висши училища или научни организации лица с постижения в съответната научна област, а по възможност и в съответното направление и специалност, включени в публичния регистър, създаден по силата на закона 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. За да може обективно да оценяват кандидатите и да притежават необходимата компетентност, всички членове на научното жури също трябва да отговарят на приложимите минимални национални изисквания.

3. Пряк ефект от приемането на акта е и нормативното закрепване на минималните национални изисквания, както и правилата за тяхното приложение. Правнотехнически това се случва със заключителните разпоредби на Постановление № 122 от 29 юни 2018 г. за изменение и допълнение на ППЗРАСРБ, с което се добавя съответното приложение към правилника, озаглавено „Минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности "главен асистент", "доцент" и "професор" по научни области и/или професионални направления“. В приложението за всяка научна област и/или професионално направление се съдържат по два броя таблици. В първата от тях са посочени изискванията за минимални точки по групи показатели за всички научни степени и академични длъжности, а втората указва съответния брой точки, които се полагат за всеки от показателите в дадена група от показатели. Всяка от двете таблици е съставена от общо 6 групи от показатели, обозначени от „А“ до „Е“.

4. Следваща непосредствена последица от промените е въвеждането на мерки, свързани с изискването за качество на научната продукция и на академичния състав. До конкурс за заемане на академична длъжност вече се допускат само лица, за които не е доказано по законоустановения ред плагиатство в научните им трудове³³. ЗРАСРБ съответно закрепва правилото, че и самите членове на научното жури не трябва да са уличени в плагиатство³⁴. Дефинирани детайлно са наукометричните показатели, които следва да отразяват научните резултати и техния отзвук в научната литература и/или показателите, които отразяват измерими постижения в художественотворческата или спортната дейност.

5. С измененията и допълненията се постига и пряк ефект върху дейността на публичните органи, като се осигурява възможност за по-ефективен контрол върху провежданите процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Въвежда се ключова дигитална промяна посредством създаването на публичен регистър, съдържащ електронна база данни на лицата, придобили научни степени, и на хабилитираните лица. В регистъра място намират още защитените дисертационни трудове, както и лицата, придобили научни степени в чужбина, признати по законоустановения ред. Регистърът се поддържа от

³³ чл. 53, ал. 5 и чл. 60, ал. 6 ППЗРАСРБ.

³⁴ чл. 4, ал. 5, т. 3 ЗРАСРБ.

министъра на образованието и науката чрез Националния център за информация и документация и е публичен достъпен в интернет³⁵.

Допълнителните ефекти от измененията на ППЗРАСРБ от 2019 г. са в следните по-важни области.

1. Преместват се показателите за изобретение, патент или полезен модел, за което е издаден защитен документ по надлежния ред и за публикувана заявка за патент или полезен модел в групата показатели „Г“ от група „Е“ на област 4. Природни науки, математика и информатика. Налагат се специфични изменения в тежестта на отделните показатели за посочените научни области, отбелязващи различията помежду им и отразяването им в научната литература, научноизследователските проекти и др. С измененията полученият патент се оценява като публикация с най-високо качество – 25 точки, а заявката за патент или полезен модел – с 15 точки. За професионални направления 4.5. Математика и 4.6. Информатика и компютърни науки се въвеждат допълнителни коефициенти за умножение на точките при отчитане на съответния показател и при отчитане на определени публикации.

Въпреки тези изменения може да бъде посочен и проблем, който не е взет предвид при прецизиране на правилата, който поставя кандидатите в определено неравностойно положение. Той е свързан с материализирането на привлечените средства по проекти, ръководени от кандидата, които понастоящем са уредени в приложението на правилника със съотношение 1 точка за 5000,00 лева. В условията на задълбочаваща се и продължителна инфлация тази точка всяка година става все по-лесно достижима, тази сума все повече „намалява“, съответно кандидатите от различни години ще понесат различна тежест, докато достигнат този показател.

2. Променят се някои от особените правила, с които се целят повече обективност и прецизност при определяне на стойностите на показателите различните научни степени и академични длъжности. В приложението към ППЗРАСРБ се правят изменения и допълнения на правилата, регламентиращи делението на съ ръководители на докторант, според които не се извършва деление на броя съ ръководители на докторанта, ако те са от различни научни области. Друга промяна гласи, че се отчитат само рецензиите за публикации на кандидата, не и рецензии, писани от кандидата.

3. Изменят се и правилата за обучение на чуждестранните студенти или тези с двойно гражданство, едното от които българско, кандидатстващи при специалните условия (на чл. 95, ал. 8 и 10) по Закона за висшето образование.

4. С промените са дадени допълнителни правомощия на научното жури или на факултетния, съответно на научния съвет. Министерството на образованието и науката, чрез НАЦИД, създава и поддържа Национален референтен списък на съвременни български научни издания с научно

³⁵ Вж. <https://nacid.bg/>.

рецензиране. Този списък е от особена важност. Въз основа на него се отчитат публикации и цитати в издания с научно рецензиране, които не са реферирани и индексирани, като публикациите и цитатите са приравнени на публикации и цитати в реферирани и индексирани издания чрез съответни числови стойности на съответствие.

Въздействия:

<i>Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).</i>

1. Измененията и допълненията на ППЗРАСРБ от 2018 г. създават необходимите предпоставки за положителни въздействия в социален и икономически план, като уреждат условия за постигане на по-голяма обективност и безпристрастност чрез дефинирането на определени минимални национални изисквания, приложими към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации.

2. С промените се свързват очаквания за положителен ефект и по отношение на самите висши училища и научните организации поради повишаване качеството на академичния състав и на качеството и количеството на научната продукция. С тях се преследва постигането на хармонична обвързаност между научните постижения на кандидатите и възможностите за академично израстване, като се избягва занапред увеличаването на броя на хабилитираните лица и присъдените научни степени, без това да увеличава научната продукция в качествено и количествено измерение. Редом с това повишаването на качеството на академичния състав се свързва и със създаването на условия за обективна конкуренция на базата на минималните национални изисквания, закрепени в измененията и допълненията.

3. За всички заинтересовани страни може да бъде отчетено косвено положително въздействие от осигуряването на възможност за по-ефективен контрол върху провежданите процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Заедно с това е постигнат и баланс, като предложените изменения и допълнения не засягат основния принцип за академична автономия на висшите училища и научните организации.

4. Според доклада на министъра на образованието и науката основната цел на предлаганите изменения и допълнения в ППЗРАСРБ от 2019 г. е да се осигурят по-добри условия за обективното и безпристрастно прилагане на минималните национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в научните области Природни науки, математика и информатика, Технически науки и Здравеопазване и спорт в контекста на националните стратегически

цели за развитие на висшето образование.³⁶ В тази връзка се създават предпоставки за позитивни ефекти и по отношение на качеството на научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на съответните заинтересовани лица.

Според частичната предварителна оценка на въздействието към проектопредложенията значимостта на целените изменения и допълнения се обуславя и от положителното въздействие на нематериалните активи по отношение на европейската икономика, брутния вътрешен продукт на ЕС, заетостта и търговията. За мащабите на посоченото въздействие свидетелства обстоятелството, че повече от 42% от общата икономическа активност в ЕС (около € 5,7 трилиона годишно) се генерира от индустриите, които интензивно използват права върху интелектуална собственост³⁷.

5. С измененията на правилника от 2019 г. е постигната повече справедливост на нормативната уредба в областта на развитието на академичния състав, като са отстранени някои затруднения при коректното отчитане на приноса на всеки от учените в едно комплексно изследване, свързани с осигуряване на максимална прецизност при оценката на патенти и необходимостта от това те да се оценяват като публикация с най-високо качество. Постига се и повече прецизност при определяне тежестта на отделните показатели за посочените научни области и или/професионални направления, с което се цели да се ограничат пречките за постигане на максимална коректност при отбелязване различията помежду им и отразяването им в научната литература, научноизследователските проекти и др.

6. Студентите във висшите училища, които се обучават по специалности в научните области и или/професионални направления за област 4. Природни науки, математика и информатика, област 5. Технически науки и област 7. Здравеопазване и спорт имат възможност да получат обучение с по-високо качество и съответно по-благоприятни условия за реализация на пазара на труда. Осигурени са и стимули за продължаване на обучението в докторантура и възможности за по-бързо кариерно израстване. В по-дългосрочен план се очакват и позитивни въздействия върху бизнеса и институциите във връзка с това, че качеството на квалификацията на специалистите с висше

³⁶ Приоритетите в сферата на образованието, към онзи момент са заложили в Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017 – 2021 г. Мярка 371 от нея, която касае е висшето образование включва: „Въвеждане единни минимални национални критерии за научни степени и академични длъжности по отделните научни области“.

³⁷ Цит. по Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието. Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България, приет с ПМС № 202 от 10.09.2010 г. (обн., ДВ, бр.75 от 2010 г., изм., ДВ, бр. 57 от 2015 г., изм. и доп., ДВ, бр. 56 от 2018 г.). с. 4.

образование, обучавани в посочените области, ще отговаря на техните все по-високи изисквания и очаквания.

A3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.

С оглед запазването на логическата цялост и предотвратяване на ненужно разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно между измененията и въздействията от тях са разгледани в разделите по-горе: „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

A4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;

На база мотивите са изведени проблемите, постигнатите резултати и очакваните въздействия, описани по-горе.

A5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.

Въз основа на делегацията на чл. 26, ал. 3 ЗРАСРБ от 2018 г. са направени значителни изменения и допълнения в ППЗРАСРБ, което, по същия начин както при закона, предизвиква множество спорни моменти, някои от които стигат до съда. Те касаят органичния апарат на висшите училища и научните организации.

Едно от важните изменения в основния текст на ППЗРАСРБ е това на разпоредбата на чл. 31, ал. 1, изр. 4, която преди 6 юли 2018 г. установява задължение за научния ръководител на определен докторант да бъде член на научното жури, което да проведе защитата на дисертационния труд на същия докторант. Настоящата редакция на разглежданата разпоредба не само че не предвижда указаното задължение за научния ръководител, но дори не предоставя право на последния, ако желае да бъде член на конкретното научно жури. Коментираният текст от ППЗРАСРБ към настоящия момент съдържа диаметрално противоположно разрешение на разглеждания проблем спрямо редакцията, действала до 5 юли 2018 г. След тази дата вече е в сила абсолютна забрана за участие на научен ръководител на докторант в процедурата по неговата защита в качеството му член на научното жури. Съображенията на нормотвореца за установяването на това разрешение се основават на стремежа да бъдат избегнати всякакви съмнения по отношение на обективността при произнасянето на научното жури относно присъждането на образователната и научна степен „доктор“. По този въпрос Наталия Киселова правилно отбелязва, че въведената забрана за участие на научния ръководител в научното жури е „израз на презюмирана недобросъвестност на научния

ръководител, че ще изрази мнение, което не съответства на действителната научна стойност на дисертационния труд³⁸. Заслужава подкрепа изразеното от същия автор мнение, че „демонстрирането на подобно отношение на държавата към учени, които всъщност създават свои последователи, е недопустимо... и неуважително“³⁹.

Първата значима новост в съдебната практика по отношение на ППЗРАСРБ се съдържа в решение на ВАС от 2015 г.⁴⁰, с което се откроява един съществен извод по отношение на правомощията на ректора (ръководителя на научната организация) след момента на придобиване от докторанта на образователната и научна степен „доктор“. ВАС приема следното: „При анализ на разпоредбата на чл. 34 от ППЗРАСРБ, съгласно която образователната и научна степен „доктор“ се придобива от деня, в който дисертационният труд е защитен успешно, е видно, че ректорът не притежава правомощие да упражнява контрол за законосъобразност на решението на научното жури, а за него възниква задължение да издаде диплома като удостоверяващ документ след успешно проведена процедура, като той няма право на преценка дали да издаде административния акт, или не.“

Вторият важен момент, който следва да се спомене е, че със съдебната практика се поясняват и някои въпроси относно дейността на научното жури. В решение на Административен съд – София-град от 2021 г.⁴¹ се открояват следните значими изводи относно правомощията на научното жури: „Съответствието с тези изисквания обаче следва да се „провери“ от Научното жури /чл. 48, ал. 3 от ППЗРАСРБ/, като въз основа на собствена преценка по тези обективноизмерими показатели журито следва да посочи резултатите на кандидатите, като само определи конкретния брой точки или поне изрично да посочи, че изчислените от самите кандидати точки в представените от тях справки са правилно отразени... Вярно е, че самата преценка на журито по отношение на тези „обективно измерими показатели“, съотносими към съответната научна област и/или професионално направление, по чл. 2б, ал. 2 и 3 от ЗРАСРБ, съответно чл. 1а и чл. 4б от ППЗРАСРБ, изразяващи се в покриване на минималните и допълнителните изисквания, не подлежи на съдебен контрол и с оглед спецификата на тази дейност е предоставена изцяло в оперативната самостоятелност и преценката на специалистите в областта, каквито са членовете на научното жури, а впоследствие и на научния съвет, но в компетентността на съда е да провери дали изобщо тази преценка е

³⁸ Киселова, Н. Висшите училища в Република България според чл. 53, ал. 4 от Конституцията се ползват с академична автономия. А дали тихомълком не искат да го обезсмислят? Тази публикация е достъпна на интернет адрес: <http://legalworld.bg/72406.visshte-uchilishta-v-republika-byulgaria-s-pored-chl-53-al-4-ot-konstituciata-se-polzvat-s-akademichna-avtonomiia-a-.html>.

³⁹ Пак там.

⁴⁰ Решение № 5845 от 21.05.2015 г. на ВАС по адм. д. № 13496/2014 г., VII о.

⁴¹ Решение № 6675 от 12.11.2021 г. на Административен съд – София по адм. д. № 9516/2019 г.

извършена и дали същата е мотивирана по начина, по който указва законът, което в случая не е така.“

В друго, вече цитирано решение на ВАС от 2022 г.⁴² е застъпена тезата, че научното жури не се счита, че „е извършило дължимата проверка за съответствието... с изискванията съобразно разпоредбата на чл. 48, ал. 3 от ППЗРАСРБ, когато са налице само представени от кандидатите в конкурса справки и таблици – изчисления на минималните национални изисквания и допълнителните такива по отношение на обективно измеримите наукометрични показатели...“.

II.3.4. Интервенционна логика на развитието на правната уредба на отношенията, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в България

II.3.4.1. Стратегически основи на оценяваната правна уредба

Оценяваната правна уредба намира своите основи в принципите и политиките, залегнали в стратегическите документи на европейско и национално равнище в областта на образованието и научните изследвания. По-важните от тях са:

1. Инициативата на Европейската комисия „Европейско научноизследователско пространство за научни изследвания и иновации“;
2. Националната стратегия за развитие на научните изследвания 2020;
3. Актуализираната Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 г.;
4. Оперативният план за изпълнение на първия етап на Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030;
5. Националната пътна карта за научна инфраструктура 2017 – 2023 г.;
6. Националната пътна карта за научна инфраструктура 2021 – 2027 г.

Допълнителни, косвено приложими към материята стратегически документи, са Националната стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 и Стратегията за развитие на българската култура 2019 – 2029 г., свързани с ангажимента за посочване на пътищата за развитието на българската култура и отстояването на националната културна идентичност, утвърждаването на физическото възпитание, спорта и социалния туризъм и издигането на съответното академично развитие на лицата с постижения в художественотворческата и спортната дейност.

⁴² Решение № 11666 от 15.12.2022 г. на ВАС по адм. д. № 3653/2022 г., V о.

П.3.4.1.1. Национална стратегия за научни изследвания в Република България 2020 от 2011 година

Начало на стратегическата рамка, в чиито граници попада оценяваната правна уредба, в съвременния ѝ вариант, в който тя е достигнала до нас днес, се поставя с приемането на Националната стратегия за научни изследвания в Република България 2020⁴³. Тя полага идейните основи и базисните принципи и определя насоките, в които предстои да се развива българската научна и научноизследователска дейност, както и задава посоката на развитие на оценяваната правна уредба.

Стратегията отразява политиката на Министерския съвет като част от отговорностите му по отношение на стратегическото развитие на страната. Тя има за цел да подпомогне утвърждаването на науката в България за превръщането ѝ във фактор за развитието на икономика, базирана на знанието и иновационните дейности. Целевата група, към която е насочена стратегията, са научните организации – университети, научни институти и други организации, занимаващи се с научноизследователска дейност.

Националната стратегия за научни изследвания отразява виждането, че образованието, научните изследвания, технологичното развитие и иновациите са основата за постигане на динамичен и устойчив икономически растеж. Стратегията отразява също така и европейските цели до 2020, които са дефинирани в нея по следния начин:

1. 75% от населението на възраст между 20 – 64 години да е с пълна заетост;
2. Инвестициите в научна и развойна дейност да достигнат 3% от brutния вътрешен продукт;
3. Целите “20/20/20” по отношение на климата и на енергетиката да бъдат изпълнени, като се постигне и до 30% намаление на вредните емисии в сравнение с настоящите стойности;
4. Делът на ранно напускащите образование да е под 10%, а най-малко 40% от младото поколение да има висше образование;
5. Изложените на риск от бедност да бъдат с 20 милиона по-малко.

В раздел IV на стратегията е разгледан и кадровият проблем в българската наука, като се сочи, че в България недостигът на човешки потенциал в областта на науката и технологиите се е появил още в началото на прехода през 1989 г. и оттогава непрекъснато се задълбочава. Тези тенденции са още по-силно проявени към момента на приемане на стратегията, тъй като са налице и други бариери пред учените, особено пред младите хора. Като причини са изредени ниското заплащане, липсата на свобода при избора на работно място, бавният ръст в кариерата и други остарели практики при управлението на човешките ресурси. Именно приетият

⁴³ Приета с Решение на Народното събрание от 28.07.2011 г.

нов ЗРАСРБ е даден като пример за действие, което има за цел да въведе гъвкави и бързи процедури за придобиване на научна степен, но е отчетено, че с него на този етап не се решава друг проблем, водещ до отлив на кадри в науката – ниското заплащане на труда в тази област.

В стратегията сред водещите фактори за неблагоприятния финансов профил на страната по отношение на научноизследователската и развойна дейност са посочени архаичният модел на управление, включващ неефективен мениджмънт на човешките ресурси, силно неблагоприятното възрастово разпределение и липсата на визия за обновяване на академичния състав. Обърнато е внимание, че са започнали дейности за лимитиране на тези проблеми чрез новия ЗРАСРБ, чрез който се дава възможност на университетите да развият собствена кадрова политика. Стратегията акцентира върху липсата на съвременни методи на управление в публичните университети и научните организации, което води до невъзможност за израстване и обновяване на научния състав. Друг проблем е прилагането на неатрактивни образователни програми и модули за младите хора в училищна и студентска възраст, които да ги подтикнат към научна кариера.

В това отношение в стратегията са дадени конкретните предложения и препоръки за:

- инициране и стимулиране на процес на модернизация на научноизследователските звена и повишаването на техния потенциал;
- насърчаване на действията, насочени към преодоляване на негативните тенденции на намаляване притока на млади хора в науката и стимули за тяхното задържане за реализирането на научна кариера, както и специални грижи, за да се гарантира навлизането на научния подход и в средното образование. Държавата следва да насърчава изследователския интерес на учениците и студентите чрез участие в различни проекти и инициативи, което е приоритетна задача и на Националната стратегия за младежта;
- улесняване на възможностите за допълнително трудово възнаграждение на учени, в т.ч. докторанти, постдокторанти и млади ученир чрез програмно-проектно финансиране;
- гарантиране на свободното движение на интелектуален капитал, като правителството се стреми да създава благоприятна среда – нормативна, социална и материална с оглед превръщането на научната кариера в атрактивно и търсено занимание;
- създаването на възможности за постоянно обучение, в т.ч. дистанционно, във висшите училища и повишаване на квалификацията и уменията на научния персонал и реализиране на съвместни програми за научно обучение и практика между академичната и бизнес общностите.

II.3.4.1.2. Актуализирана Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 година

Актуализираната Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България определя целите, мерките и действията от страна на държавата за развитие на научните изследвания в периода 2017 – 2030 г. Документът е едно от необходимите условия за постигане на целите, залегнали в Споразумението за партньорство на Република България с Европейската комисия през програмния период 2014 – 2020 г. и е обвързан с Иновационната стратегия за интелигентна специализация 2014 – 2020 г. Посочено е, че стратегията е съобразена и с редица национални и европейски документи.

Стратегията има амбициозната цел чрез бързо, мащабно и дългосрочно развитие на системата за научни изследвания България да се превърне в привлекателен център за авангардни научни изследвания и развитие на нови технологии, да се привличат и задържат младите таланти у нас, да се засили отговорността на българската наука към обществото и обратно, да се издигне международният авторитет на страната в областта на науката и като краен резултат да се постигне икономически растеж и значително повишаване на качеството на живот в страната.

В документа е представен кратък анализ на динамиката на националната система за научни изследвания през последните години. Посочена е тенденцията на устойчив спад в областта на научните изследвания. Като основна причина за него е посочена липсата на последователна държавна политика за подкрепа на научните изследвания. Тя се изразява не само в хронично недофинансиране, но и в липсата на подходящи структурни реформи и дългосрочни приоритети. Отчетено е и незадоволителното изпълнение на предишната Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2020.

Според изложеното в политиката за развитие на човешкия потенциал (раздел. 4.4) от актуализираната стратегия, нейният успех е свързан най-вече с осигуряване на достатъчен брой мотивирани и висококвалифицирани изследователи. Като част от решенията за това е посочена необходимостта от ефективна система за контрол на качеството на научната продукция на изследователите. Тя е важна и за предотвратяване на заемането на научни позиции от неквалифицирани лица като изрично предвижда, че ученият не може да заема академична длъжност след повече от една негативна оценка от атестация. Целта е броят на учените в България да достигне средното ниво за ЕС при спазване на критериите за висока квалификация.

В същия смисъл е формулирана и специфична цел 1 на стратегията, която е осигуряване на висока квалификация и ефективно кариерно развитие на учените, основано на високо ниво на научните изследвания. За нейното постигане са предвидени следните дейности.

Първо, въвеждане на единни минимални национални критерии за научни степени и академични длъжности по отделните научни области. Основна предпоставка за осигуряване на високо ниво на научните

изследвания и висока компетентност на учените в България е разработването на единен национален механизъм за проследяване на кариерното израстване на учените и за получаването на научни степени, които трябва да отговарят на еднакви минимални критерии за всички научни организации в страната.

Във връзка с реализирането на тази дейност е предвидено разработване, приемане и прилагане на нормативен акт (Закон за развитието на академичния състав) с минимални изисквания за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в Република България, съобразени със спецификата на различните научни области и професионални направления, като „чисто научните критерии ще са по-високи за изследователи, работещи в научни институти, за сметка на критерии, свързани с образователни дейности във висшите училища“, както и въвеждане на система за административен и публичен контрол за изпълнението на минималните изисквания на основа на регистъра на научната дейност в България.

Втора е дейността по периодично атестиране на научните организации и висшите училища, съобразено със спецификата на отделните науки, както и периодично атестиране на учените. Според стратегията въвеждането на ефективна система за оценка на научноизследователската дейност е компонент на всяка съвременна научна политика. Тази система позволява да се наблюдават процесът на усвояване на средствата, равнището на изпълнение на научните задачи и програми и резултатите от научната дейност. Оценката дава възможност държавата да анализира доколко ефективна е научната политика и да набелязва мерки за нейното оптимизиране на основата на съпоставимост и съизмерване на качеството на научноизследователската дейност със световните и европейските стандарти.

За постигане на високи научни резултати трябва да се стимулират тези колективи, които осъществяват висококачествена научна дейност. В тази връзка в стратегията е предвиден комплекс от мерки с оглед атестацията както на висшите училища и научните организации, така и индивидуално за всеки учен в изпълнение на ЗРАСРБ, който въвежда изискване лицата, заемащи академични длъжности, да бъдат атестирани не по-малко от един път на всеки 5 години. Сред тях място намират и решенията за интегриране на информацията от атестацията и резултатите от нея с данните за съответния учен и научна организация в Регистъра на научната дейност, съответно приемането на ефективна процедура за освобождаване от академична длъжност при незадоволителен резултат от атестации.

Последна е дейността по повишаване на квалификацията на учените в научните организации и висшите училища. В основата ѝ стои виждането, че успешната научна дейност е свързана с непрекъснато повишаване на квалификацията на учените. Макар и тази мярка да се отнася за всички изследователи и специалисти, особено внимание следва да се обърне на повишаването на квалификацията на младите учени и на учените от

институции в икономически слаборазвити региони. Поради очакваното от стратегията намаляване на броя на студентите през първия период на нейното изпълнение се предвижда този времеви отрязък да бъде ползван за повишаване на квалификацията на учените във висшите училища чрез разширяване на възможностите за специализации и осигуряване на повече време и средства за научни изследвания. По този начин се очаква да бъде постигнато съществено повишаване на научното ниво на учените-преподаватели и съответно на нивото на висшите училища. Затова предвидените в тази дейност мерки трябва да бъдат приложени възможно най-скоро.

Стратегията препоръчва на висшите училища да разработят собствени програми за повишаване на квалификацията на преподавателите и да намаляват учебната натовареност за сметка на увеличаване на участието им в научните изследвания и трансфера на знания и технологии. Също както и предишната дейност и тази включва комплекс от мерки, насочени към решения за повишаване на квалификацията на учените чрез специализации, стипендии, реинтеграция или привличане на водещи чужди учени в България, конкурсно проектно финансиране и др.

Посочените групи дейности и мерки от националната стратегия кореспондират и с решенията за интеграция в Европейското изследователско пространство и международната научна общност. Основен фактор за развитие на науката е именно постоянният обмен на идеи и знания, който се осъществява посредством мобилността на учените, участието в научни форуми и трансгранично научно сътрудничество. Тази политика е в съответствие с подновения ангажимент на България по Европейската пътна карта на Европейското изследователско пространство, включително за отворена наука, от който се очаква да спомогне за по-пълноценно участие на българските учени в Европейското изследователско пространство. Накрая се посочва, че стратегическият избор за разширяване на международното сътрудничество и по-доброто използване на потенциала на българската научна диаспора биха спомогнали за постигането на по-широко признание от чуждестранните партньори.

П.3.4.1.3. Оперативен план за изпълнение на първия етап на Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030

Реализацията на Актуализираната Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 се обезпечава от оперативния план за изпълнение на първия етап на Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 г., в който са посочени конкретните мерки, периодът за тяхното изпълнение, индикативната инвестиция, включваща необходимото финансиране в лева, и съответният му източник, както и отговорната за изпълнението институция.

Първо място в него е отредено на политиката за развитие на човешките ресурси на стратегията и нейната специфична цел по осигуряване на висока квалификация и ефективно кариерно развитие на учените, основано на високо ниво на научните изследвания чрез разработване на минимални изисквания за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в България, съобразени със спецификата на различните научни области и професионални направления. Посоченият период за изпълнение на мярката е 2018 г., а прилагането ѝ е „постоянно“, като за отговорна институция е посочено Министерството на образованието и науката. По отношение на втората поддейност от стратегията по въвеждане на система за административен и публичен контрол на изпълнението на минималните изисквания на основа на регистъра на научната дейност в България се сочи, че периодът на изпълнението ѝ е 2019 – 2020 г., като необходимото финансиране следва да се осигури в рамките на утвърдения ресурс от държавния бюджет, а отговорни институции са Министерството на образованието и науката и НАЦИД.

Пряко отношение към действието на ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ може да бъде намерено и в разписаните в плана мерки по дейността, свързана с периодичното атестиране на научните организации и висшите училища, съобразено със спецификата на отделните науки, както и периодично атестиране на учените. Предвидено е изискване спрямо научните организации и висшите училища, финансирани от държавния бюджет, да приемат и прилагат вътрешни правила за атестация както на отделните свои звена, така и на учените на основата на критериите за атестация на институцията. Установен е срок на изпълнение 2018 – 2022 г. с финансиране в рамките на утвърдените ресурси от държавния бюджет.

II.3.4.1.4. Пътна карта за прилагане на приоритетите на европейското научноизследователска дейност

Към Оперативния план, в самостоятелно приложение към него, е представена Пътната карта за прилагане на приоритетите на европейската научноизследователска дейност“. Нейните приоритети са следните:

1. ефективни национални научноизследователски системи чрез засилване на оценката на научните и иновационните политики и търсенето на допълняемост и рационализация на европейските и националните инструменти за наука и иновации;

2. съвместно преодоляване на големите предизвикателства чрез разширяване на трансграничното сътрудничество с цел преодоляване на фрагментацията и по-добро адресиране на глобалните и социалните предизвикателства, като се постигне по-голяма взаимосвързаност на планирането на ресурсите в сектора на научните изследвания между държавите членки;

3. отворен пазар на труда за изследователи чрез въвеждане на открити, прозрачни и основани на индивидуалните постижения практики за назначаване и наемане на изследователи.

Сред преследваните в пътната карта цели са повишаването на динамичността, резултатността и ефективността на научноизследователската дейност в полза на икономиката и обществото. Изградените и функциониращи национални научноизследователски системи следва да отговарят на специфичните цели на всяка отделна държава членка на ЕС и да имат добавена стойност към целите на ЕС. Тези системи са посочени като водещ фактор за постигането на целите на Европейското научноизследователско пространство.

Изпълнението на Националната пътна карта за научна инфраструктура изисква изграждането, поддържането и достъп до съвременни научни инфраструктури, което гарантира високо качество на направените изследвания, модерен процес на обучение, възможност за привличане на интелектуален потенциал, насърчаване на предприемачеството чрез възможност за генериране на нови знания и техния трансфер към икономиката на страната, както и благоприятни условия за кариерно развитие на учените. Ефективната реализация на тези дейности подобрява осезателно резултатите от научните изследвания, които се измерват с различни индикатори като публикационна активност, брой получени цитати, патентна активност, полезни модели и т.н. За тази цел са предвидени и съответните инструменти за изпълнение.

П.3.4.1.5. Национална пътна карта за научна инфраструктура 2021 – 2027

Националната пътна карта за научна инфраструктура 2021 – 2027 е един от стратегическите документи, който също има отношение към уредбата на развитието на академичния състав в България. Тя представлява естествено продължение и надграждане на политиките на първата Национална пътна карта за научна инфраструктура на Република България, приета през 2010 г. В тази пътна карта от 2010 г. са дефинирани националните потребности в областта на научната инфраструктура, определени са и европейските и националните инфраструктури, които ще бъдат развивани с цел постигане на конкурентноспособна и иновативна икономика.

Научната инфраструктура е неделим компонент при изграждането на „триъгълника на знанието” – образование, наука и иновации, и е ефективен начин за концентрация на научен потенциал и ресурси. През 2014 пътната карта от 2010 г. е актуализирана, като са направени преглед и оценка на съществуващите и новите научноизследователски инфраструктури и са идентифицирани тези, които се вписват в европейските приоритетни проекти. Очертани са и приоритетни направления за модернизирането и/или изграждането на нови научни съоръжения.

Националната пътна карта за научна инфраструктура 2021 – 2027 представлява дългосрочен стратегически документ, чрез който се планира развитието на научната инфраструктура и който съдържа списък с нови и в процес на обновяване инфраструктурни обединения от национално и европейско значение. Инфраструктурите, включени в пътната карта, са както физически обекти и мрежови структури, така и консорциуми, свързани с членство на страната ни в международни организации с научна инфраструктура. Тя съдържа набелязване на целите, които трябва да бъдат постигнати в резултат от реализирането на планираните мерки, които гарантират достъпа на учените до най-съвременни научни съоръжения с цел провеждане на конкурентни изследвания на високо международно ниво.

П.3.4.2. Концептуални основи на оценяваната правна уредба

Първият и основополагащ етап от еволюцията на съвременната правна уредба в разглежданата област на регулиране започва с приемането на Закона за развитието на академичния състав в Република България и Правилника за неговото прилагане през 2010 г. С него се прави основополагащата крачка към трансформиране на дотогавашната система от такава, базирана на централизираното управление към система на управление, залагаща на конкурентоспособността.

Вторият значим етап от развитието на национална правна регламентация на материята, отнасяща се до придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности у нас се свързва с приемането на измененията и допълненията на Закона за развитието на академичния състав в Република България и правилника за неговото прилагане през 2018 г. Той включва изцяло нова уредба на минимални национални изисквания към кандидатите за придобиване на научна степен или заемане на академична длъжност, въвеждането на национална общовалидна рамка за участие в процедурите за това, създаването на публичен регистър на лицата, придобили научна степен, на защитените дисертационни трудове и на хабилитираните лица у нас и нови процедури на административен и публичен контрол при провеждането на процедурите и след това за спазване на минималните национални изисквания по закон.

Третият етап в развитието на правната уредба е все още потенциален, т.е. предстои евентуално да се осъществи. Той се свързва с идеите за усъвършенстване на правната уредба и за актуализиране и хармонизиране на подхода при отчитане на показателите за изпълнение на минималните национални изисквания. Същият следва да бъде реализиран едва след задълбочен и обективен анализ на резултатите от прилагането на въведената правна уредба до момента, каквото е предназначението на настоящата последваща оценка на въздействието.

П.3.4.3. Регулаторни основи на оценяваната правна уредба

П.3.4.3.1. Решение на Конституционния съд от 2010 година

Само няколко месеца след влизането в сила на ЗРАСРБ от 2010 г. по инициатива на 52 народни представители от 41-вото Народно събрание пред Конституционния съд е образувано к. д. № 13/2010 г., решението по което е произнесено през есента на същата година⁴⁴. Общото основание, посочено от народните представители, които искат обявяването за противоконституционни на над 20 разпоредби от закона, е че той създава сериозни проблеми за българското висше образование, българската наука и за развитието на научните кадри.

Решението на КС може да бъде определено като първия и най-сериозен институционален отговор и коректив на нововъведената правна уредба на отношенията, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в България. В юридически смисъл решението служи за изкрystalизирането на основните начала на изследваната уредба и за установяването на нейните принципи. Въпреки че се отнася до първата реформа, с която за първи път след промените у нас от 1989 г. е заложена изцяло нова управленска концепция за подобряване на качеството на науката и развитието на академичната общност чрез децентрализация на системата, която предхожда промените от 2018 г., голяма част от доводите и мотивите на КС в него звучат актуално и днес и са ценен източник на информация относно развитието на оценяваната правна уредба. Решението на КС от 2010 г. до голяма степен се е превърнало в крайъгълен камък на интервенционната логика на развитието на ЗРАСРБ и Правилника за прилагането му през всичките следващи изменения и допълнения в правната уредба в тях през годините до днес.

1. Първият въпрос, който е поставен за разглеждане от КС, е свързан със своеобразното *първо ниво на децентрализация*, реализирано с реформата в правната уредба, започнала през 2010 г. и продължила с промените от 2018 г. Тя касае съвместимостта с Конституцията на **делегирането на законодателни правомощия от НС на други държавни органи**. В ЗРАСРБ от 2010 г. изрично е предвидено, че Министерският съвет приема правилник за прилагане на закона, в който следва да се уредят единните държавни изисквания за придобиване на научни степени и за заемане на научни длъжности.

Според КС отговорът на въпроса, дали законодателят може свободно да преценява кога даден въпрос да бъде уреден със закон или с подзаконов акт на изпълнителната власт, трябва да се даде, като бъдат отчетени два от основните принципи по действащата ни Конституция: принципа за разделението на властите и принципа на правовата държава⁴⁵. В редица

⁴⁴ Решение № 11 от 5.10.2010 г. на КС, Обн. "Държавен вестник", бр. 81/2010 г.

⁴⁵ По конкретния случай вж. Стайков, И. Принципът на правовата държава като граница на нормотворчеството (по повод някои от последните промени в Закона за развитието на

случаи Конституцията изрично "резервира" материя, чиято правна уредба трябва да стане само със закон. Когато подобно посочване липсва, Народното събрание не е свободно по свое усмотрение да преценява дали съответните обществени отношения трябва да се уредят със закон или с подзаконов нормативен акт, а съблюдавайки посочените принципи, следва да държи сметка, че прехвърлянето на законодателна власт на друг орган би означавало нарушаване на баланса и равновесието между властите. Парламентът е органът, който осъществява законодателната власт в държавата и който единствено разполага с правомощието да приема закони, и от гледна точка на принципа за разделението на властите неговият едностранен отказ от това правомощие е конституционно недопустим⁴⁶.

Прехвърлянето на правомощия от един конституционно установен държавен орган на друг е оправдано единствено дотолкова, доколкото такова би имало своето основание в Конституцията, защото само тя е в състояние да определи конкретните параметри на балансите във властта. Доколкото нашата Конституция не съдържа подобни правила, изводът е, че тя поначало отхвърля делегираното законодателство и правото на конституционно установените държавни органи сами да се отказват от предоставената им компетентност.

На първо място, когато се преценява дали да се уреди дадена материя и какви да бъдат границите на уредбата, трябва да се държи сметка, че в правовата държава, щом действа изискване, предвид нейното естество, тя да бъде уредена на законово ниво, тя трябва да бъде уредена със закон, приет от Народното събрание. Материята, която остава извън горните граници, може да се уреди с подзаконов акт. Във всички случаи обаче законът следва не просто да зададе параметрите на регулирането на съответните обществени отношения, а да очертае и тяхното основно съдържание, което означава да ги уреди правно, без да делегира или прехвърля това на изпълнителната власт.

Оттук изводът, който правят конституционните съдии, е че правната уредба, която се съдържа в ЗРАСРБ от 2010 г., трябва да бъде пълна и той не би могъл да има, както се посочва в мотивите към него, "рамков характер". На същото основание не е допустимо от подзаконов акт да се очаква да запълва пропуски в уредбата на закона, да определя смисъла и съдържанието на споменати в закона понятия или пък, когато трябва да се реши даден въпрос, основаниято за решаването му да се търси в подзаконовия акт.

На следващо място, отново с оглед преценката за разпределението на правната компетентност да се издава нормативен акт, самата Конституция не допуска подзаконовите актове да дават първична правна уредба. Напротив, те

академичния състав в Република България). – В: Право и граници. Сборник с доклади от научна конференция, проведена от катедра „Теория и история на държавата и правото“ на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ на 15 май 2018 г. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2018.

⁴⁶ В този смисъл е и Решение № 12 от 1995 г. по к.д. № 15 от 1995 г.

имат вторичен характер и се издават въз основа и в изпълнение на закона. Самата природа на подзаконовия акт следователно предполага наличието на съответни правила в закона, а не създаване тепърва на тези правила от подзаконовия акт. В този смисъл недопустимо е законът да предписва в подзаконов акт да се съдържат правила, които не го развиват и допълват, не дават насоки за изясняване на неговите текстове, а да оторизира приемането на правила, за които в закона няма правна уредба. Това създава условия за нестабилност на правната уредба, правилата да се променят по съображения от конюнктурен характер извън Народното събрание.

Когато законодателят предоставя на друг орган да формулира единните държавни изисквания за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности или пък да определя условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, той не действа в съответствие с установените в правовата държава правила за разпределение на материята при правното регулиране. Задача именно на закона е да посочи какво представляват единните държавни изисквания, докъде те се разпростират и как те се съотнасят с предоставената на висшите училища академична автономия.

Погрешно е разбирането, че законът може единствено да посочи, че ще се издадат единни държавни изисквания и това да се възприема като достатъчно, за да се изпълни изискването те да бъдат издадени въз основа и в изпълнение на закона. Напротив, единните държавни изисквания трябва да стъпват на определена уредба, която е дадена в закона, и той в общ вид да определи тяхното съдържание. Законът има друга цел не да дава насоки, а да уреди определен кръг обществени отношения. Ето защо според КС, когато говори за "единните държавни изисквания", ЗРАСРБ от 2010 г. влиза в противоречие с принципа на правовата държава⁴⁷, което се проявява вследствие неспазването на изискването на Конституцията за законодателно уреждане на свързаните с тях обществени отношения.

2. Вторият въпрос, с който КС е сезиран, е свързан със своеобразното *второ ниво на децентрализация*, реализирано с реформата в правната уредба, започнала през 2010 г., продължила с промените от 2018 г. С него е предоставена възможността на **висшите училища и научните организации в своите правилници да уредят** различни аспекти на придобиването на научни степени и на заемането на научни длъжности, включително конкретните условия и ред за придобиването на научни степени и за заемането на научни длъжности.

Правилниците на висшите училища и на научните организации са особени вътрешни актове според КС, които са задължителни за колективите им, като целта им е да организират различни аспекти на тяхната дейност. Самата Конституция насърчава подобен подход, доколкото тя признава на

⁴⁷ Уреден в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

висшите училища правото на академична автономия. Ето защо няма пречка законодателят да даде право на висшите училища и на научните организации да въвеждат в своите вътрешни правилници по-строги изисквания, доколкото той е предвидил това. На основата на законовите норми могат да бъдат създавани други специфични изисквания по отношение на вътрешната организация и дейността на съответните образователни и научни институции.

Факт е обаче, че ЗРАСРБ от 2010 г. разчита твърде много на тези вътрешни актове. Преди да възложи на висшите училища и научните организации да създават такива правила в своите правилници, той трябва да установи фундамента на правната уредба, върху който те да "надградят" вътрешните правилници, като се отчетат спецификата на научната област или научното направление, в което те развиват своята дейност. Като отказва да определи условията за придобиване на права и предоставя уредбата им да бъде предмет на вътрешни правилници, законодателят абдикира от задължението си да уреди основни обществени отношения със закон и поставя под съмнение собственото си предназначение и функция в рамките на нормативното регулиране.

От друга страна, КС смята, че е недопустимо да се обвързва предоставянето на уредбата относно условията за придобиване на права, особено тези, които трябва да имат стабилна регламентация и действие на цялата територия на държавата, на правилниците на висшите училища, с правото на академична автономия, което Конституцията им предоставя. Доколкото става дума за правни последици, които важат за всички висши училища и научни организации, очевидно е, че вътрешните правилници не могат да създават такава правна уредба. Оттук следва, че конституционният принцип на правовата държава не допуска уредбата на материя, която трябва да се създаде със закон, да се възлага за регулиране чрез вътрешни правилници.

3. На трето място, КС разглежда поставените в искането на народните представители до него въпроси, свързани с **наличието на вътрешни противоречия и неясноти** в ЗРАСРБ от 2010 г. Според него правната техника на закона е непрецизна. Проблемите са не само в използваната терминология и в начина на формулиране на текстовете, но и в стремежа уредбата да е по-обобщаваща, който стремеж не е намерил адекватен израз в закона. КС посочва, че действително принципът на правовата държава изисква от законодателя да не допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба и в своята практика той е поддържал, че само по себе си противоречието между разпоредбите на един закон и изобщо с действащото законодателство нарушава принципа на правовата държава⁴⁸. КС обаче не е компетентен да преценява съответствието на закон със закон, вкл. на разпоредбите, които

⁴⁸ В този смисъл са Решение № 10 от 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г., Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.; Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г.

съставят корпуса на един и същи закон, защото правото е изградило собствен способ за преодоляване на неяснотите и противоречията и това е институтът на тълкуването. Ето защо не е правилно да се поддържа, че неяснота или вътрешно противоречие на текстове от даден закон автоматично го правят неконституционен на основание нарушаване принципа на правовата държава. За да се случи това, е необходимо тези негови пороци да са достатъчно сериозни, като например поставят под съмнение годността му да регулира обществените отношения, които той е призван да уреди, или пък да съдържа взаимоизключваща се правна уредба.

4. На четвърто място, КС анализира и евентуалното противоречие между нивото и начина на уредбата на **контролните правомощия на министъра** на образованието и науката (министъра на образованието, младежта и науката тогава) и конституционноправната уредба⁴⁹. Според КС Конституцията възлага на държавата да упражнява контрол върху висшите училища. Този текст преследва целта да създаде нормативно основание за ангажиране на държавата с провеждане на политики в областта на образованието и науката. Контролът, за който той говори, очевидно има предвид компетентност, различна от предоставената на държавата законова компетентност в лицето на определени нейни органи.

Контролът, който упражнява държавата върху висшите училища, трябва да се съобразява с факта, че самата Конституция им гарантира академична автономия⁵⁰. Контролът по смисъла на Конституцията не може да ограничава академичната автономия, както и академичната автономия сама по себе си не изключва възможността за контрол от страна на държавата. Както академичната автономия не изключва нормативното регулиране на отношенията в сферата на образованието и науката, така и контролът, който Конституцията казва, че държавата упражнява върху висшите училища, не би трябвало да бъде изключван и ограничаван. Оттук и заключението на КС е, че държавата е длъжна да уважава решенията на висшите училища, заложили в правилниците им, но не би трябвало да бъде пасивен наблюдател при евентуални техни нарушения на закона или дори на собствените им правилници.

В заключение Конституционният съд констатира, че Законът за развитието на академичния състав в Република България от 2010 г. не предлага ясна концепция относно материята, до която той се отнася. Редица негови разпоредби са така формулирани, че създават предпоставки за двусмислено тълкуване и биха създали проблеми в процеса на неговото прилагане. Той съдържа правила, които разгледани във връзка едни с други и като система, влизат в противоречие с разпоредбите и принципите на Конституцията. Народното събрание следва да постанови как да се уредят

⁴⁹ По чл. 53, ал. 6 от КРБ.

⁵⁰ По смисъла на чл. 53, ал. 4 КРБ.

обществените отношения с оглед обявените за противоконституционни разпоредби (над 15 на брой) на закона, в т. ч. разработването и приемането на нова, концептуално завършена, обхватна и единна законодателна уредба на въпросите на образованието и развитието на академичния състав.

II.3.4.3.2. Проекти за изменение и допълнение на закона от 2015 година

През първата половина на 2015 г. в НС е внесен *Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България на Министерския съвет*⁵¹. В мотивите към него е посочено, че с новия ЗРАСРБ от 2010 г. са били променени философията, подходът и методиката за придобиване на научни степени и за заемането на академични длъжности у нас, като той е отговорил на дълггодишните искания за опростяване и съкращаване на сроковете на процедурите за придобиване на научни степени и академични звания.

В същото време липсата на общовалидни изисквания/стандарты за научните постижения, необходими за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност, е довела до значително ускоряване на тези процедури, без това да е обвързано с повишаване на научната продукция в институционален и национален мащаб. Този проблем е бил допълнително усложнен от липсата на достатъчно строги изисквания за професионална компетентност и обективност на членовете на научното жури, както и от липсата на конкретни механизми за ефективен контрол върху процедурите. Вследствие на това резултатите от първите четири години от прилагането на закона са показали, че са налице проблеми, които противоречат на основната цел, заложена при разработването му, а именно: повишаване качеството на академичния състав при спазване принципите на академична автономия и етика.

Основната цел на предлаганите промени в ЗРАСРБ е да се осигурят условия за обективно, безпристрастно и законосъобразно прилагане на единни 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 хармонична връзка между научните постижения на кандидатите и възможностите за тяхното академично израстване. Министърът на образованието и науката да има възможност за административен контрол и върху прилагането на минималните национални критерии.

Основните положения в законопроекта са, както следва:

1. предвижда се приемането и прилагането на минимални национални изисквания към кандидати за придобиване на научна степен или заемане на академична длъжност, като тези изисквания са съобразени със спецификата

⁵¹ № 502-01-36 от 12.05.2015 г., 43-но НС.

на различните научни области и професионални направления. Минималните национални изисквания са формулирани като изисквания за допустимост за оценяване на кандидатите. Законопроектът е съобразен с мотивите на Решение № 11 на Конституционния съд от 5 октомври 2010 г. по к.д. 13/2010 г. Планира се конкретните минимални числови стойности да бъдат определени в правилника за прилагане на закона;

2. създава се 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 да бъдат отразявани и индивидуалните наукометрични показатели, както и показателите, които отразяват академични постижения в преподавателската дейност на лицата;

3. висшите училища и научните организации да могат да определят в правилниците си допълнителни изисквания към кандидатите за заемане на академичните длъжности;

4. оценяването на дисертационните трудове и на кандидатите за академични длъжности да се извършва от журитата само за лицата, които отговарят на минималните национални изисквания;

5. за членове на научното жури да 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 новия регистър, които отговарят на съответните минимални национални изисквания;

6. информацията, свързана с провеждането на конкурсите, да е предвидено да остане публично достъпна най-малко 2 години след приключването на конкурса;

7. по време на процедурите министърът на образованието и науката да осъществява контрол и относно допустимостта на кандидатите по отношение на съответствието на техните постижения с минималните национални изисквания и др.

Очакваните резултати от предлаганите промени в ЗРАСРБ са да се създаде 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 и правила за лицата, които ще участват в научните журита.

В средносрочен план тези промени се очаква да доведат до:

- създаване на много по-добри условия за обективност и безпристрастност при оценяването, както и до равнопоставеност на кандидатите при провеждане на процедурите;

- повишаване качеството на академичния състав чрез създаване на условия за обективна конкуренция на базата на националните изисквания;

- повишаване на качеството и количеството на научната продукция в Република България;

- осигуряване на ефективен контрол върху провежданите процедури и т.н.

Освен това предложеният проект за изменение на закона прецизира нормативните текстове, като отстранява някои неясноти и противоречия, позволяващи разнопосочно тълкуване при прилагане на разпоредбите му. На практика това е почти същият текст на законопроекта и мотивите към него, по-късно приет през 2018 г., с който се поставя началото на съвременната реформа в регулирането на разглежданите обществени отношения. Законопроектът на МС от 2015 г. обаче е приет на първо четене, след което е отхвърлен.

В средата на 2015 г. е внесен друг *Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България от група народни представители*⁵². В мотивите към законопроекта е направен анализ на резултатите от прилагането на ЗРАСРБ съгласно разпоредбите на чл. 17, ал. 1 от Закона за нормативните актове (отм.) и чл. 53 от Указ № 883 за прилагане на ЗНА (отм.). Този тип анализ се счита за предшественика и родоначалника на съвременната последваща оценка на въздействието на законодателството и практиката по неговото прилагане е изключително рядка в годините преди промените в ЗНА от края на 2016 г.

Според вносителите на законопроекта анализът на резултатите от правоприлагането е показал предимствата и недостатъците на новия модел за кариерно развитие на академичния състав. Висшите училища и научните организации са възприели модела и са създали работещи и относително ефективни вътрешни системи за придобиване на научни степени и академични длъжности. Постигнато е и укрепване на условията за автономия на научните институции и динамизиране на средата за научно израстване на академичния състав. Успоредно с това обаче са се проявили и някои съществени недостатъци на новия модел, които подлежат на корекция.

Основните несъвършенства на действащата система за кариерно развитие на академичния състав са свързани с липсата на национален център за координация и контрол на процедурите и с очевидни несполуки на системата за подбор на съставите на научните журита. Тези несъвършенства са обект на интензивни дискусии в публичното пространство и сред заинтересованите страни. Те мотивират и необходимостта от промени в действащото законодателство, уреждащо визираната материя.

Основната цел на предлаганите законови промени е да бъде усъвършенстван механизмът за получаване на научни степени и за заемане на академични длъжности в съответствие с принципа за безпристрастност, обективност и отговорност.

Основните нови положения, предлагани със законопроекта, са следните:

⁵² № 554-01-121 от 24.06.2015 г., 43-то НС.

1. към Националната агенция за оценяване и акредитация се създава Постоянна комисия по развитието на академичния състав от 9 души - хабилитирани учени, всеки от които е представител на една от областите на висше образование;

2. създава се нов механизъм за определяне на състава на научните журита, при който външните членове се определят на случаен принцип;

3. текущият административен контрол върху неприключилите процедури за даване на научни степени и заемане на академични длъжности се осъществява от ръководителя на съответната организация;

4. предвижда се разработване и утвърждаване на Класификатор на научните области и научните специалности в Република България;

5. възлага се на Министерския съвет да внесе съответните промени в ППЗРАСРБ, а на НАОА да подготви промени в правилника за дейността си и др.

Очакваните резултати от предлаганите изменения и допълнения са да се усъвършенства националната система за даване на научни степени и заемане на академични длъжности. Израстването в научната кариера да бъде по-адекватно обвързано с постигнати конкретни научни резултати. Преследва се възвръщане на увереността на българските научни общности в справедливостта на кариерното развитие, свободно от конюнктурни фактори, както и укрепване на международния авторитет на българското висше образование и наука в контекста на по-нататъшното развитие на Болонския процес. Законопроектът е приет на първо четене, след което е отхвърлен от НС.

II.3.4.3.3. Проекти за изменение и допълнение на закона от 2017 година

През пролетта на 2017 г. на Портала за обществени консултации на МС за обществено обсъждане е публикуван *Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България на МС*. В неговите мотиви е записано, че законопроектът в голямата си част е базиран на предишен проект, приет от МС 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, представени от народни представители. Тези законопроекта са били в Комисията по образованието и науката на 43-то Народно събрание, но поради предсрочното прекратяване на неговия мандат процедурата по второ гласуване на законопроекта в комисията не била довършена и той не е стигнал до етап на второ гласуване в пленарна зала.

Разликата на този законопроект от всички останали преди него е, че той е разработен при действието на новите правила в нормотворчеството ни, въведени с промените в ЗНА от края на 2016 г. и е съпътстван от частична предварителна ОВ, изготвена по формуляра, който е задължителен за проекти на законопредложения, които се правят по инициатива на МС. Посочените проблеми, стоящи в основата на предложенията, са идентични с тези,

изложени впоследствие в проекта на закон от 2018 г., като: липса на общовалидни изисквания/стандарти за научните постижения, липса на високи изисквания за професионалната компетентност и обективността на членовете на научното жури, липса на конкретни механизми за ефективен контрол и т.н.

Посочва се, че първият проблем, свързан с липсата на общовалидни изисквания за научните постижения, е довел 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.

В ОВ са цитирани и конкретни данни от НАЦИД, като за пример са включени десетте висши училища с най-много процедури, валидни за периода 2011 – 2017 г., подадени от самите висши училища съгласно изискванията на Правилника за прилагане на ЗРАСРБ. Изрично е отбелязано, че висшите училища редовно бавят подаването на тази информация в НАЦИД. Данните сочат, че 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 броя 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 тези за „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. В периода 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.

При определянето на целите (целеполагането) в частичната предварителна ОВ на МС е посочено, че 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. 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.

При представянето на нулевия вариант (Вариант 0: „Без действие“), който предвижда запазване на наличната към момента нормативна уредба в ОВ, се казва, че това би създало предпоставки за отрицателни последици в социален и икономически аспект. Ще продължи да бъде нарушен балансът между различните академични длъжности. Това ще продължи и тенденцията на

намаляване на количеството и качеството на научната продукция, тъй като има пряка връзка между академичните постижения и академичното изграждане. Крайните потърпевши от това развитие биха били преките заинтересовани страни – висшите училища, научните организации, преподавателите, научните работници, докторантите и студентите, тъй като ще продължат да съществуват условия, които противоречат на стремежа им към повишаване качеството на академичния състав и на висшето образование при спазване на принципите на академичната автономия и етика.

Увеличаването на броя на лицата с придобити научни степени и на заеманите академични длъжности, които не създават реални и полезни за икономиката и обществото научни резултати, ще има негативно отражение в цялост и върху икономическото и общественото развитие на страната. Отрицателните въздействия ще имат и социално измерение в посока на понижаване на авторитета на висшите училища, научните организации и на академичния състав сред гражданите на Република България.

По отношение на Вариант 1: Регулаторна намеса от ОВ, който включва приемането на предложените изменения и допълнения в ЗРАСРБ, е посочено, че чрез него се предприемат 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, като те ще трябва да отговарят на минималните национални изисквания за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност.

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 ще допринесе за подобряване на връзката висше образование – наука – бизнес. Очаква се да се повиши и 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. Законопроектът на МС в този му вид не е внесен в НС.

В средата на 2017 г. в НС е внесен нов *Проект на Закон за допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България от група народни представители*⁵³, с който най-общо се предлага въвеждането на

⁵³ № 754-01-20 от 08.06.2017 г., 44-то НС.

минимуми на възнагражденията на лицата, заемащи академични длъжности. В предварителна оценка на въздействието към него като основание за законодателната инициатива се сочи дългогодишното подценяване на научния капацитет и на високоинтелектуалния труд в България, който демотивира кадрите във висшето образование и в научните организации и лишава страната от млади учени. Докато в цял свят броят на учените се увеличава – от 5,1 % на 7,3 %, за последните години в България тенденцията е обратна.

Според вносителите губим национална компетентност в цели научни области. В резултат на неконкурентоспособно ниско заплащане все повече млади хора с потенциал за преподавателска и изследователска работа напускат страната. Неблагоприятен е и възрастовият профил на учените в България. Нисък е интересът към докторантурата като цяло и това се дължи на три основни фактора: ниско заплащане, липса на ясно кариерно развитие, липса на добре платена професионална реализация след защитата.

Демографската криза и мобилността на работната ръка, в това число на изследователите и преподавателите, интензивното научно-техническо развитие и конкуренцията, свързана с него, налагат нов подход на държавата към финансирането и към кадровия ресурс на висшето образование и на научните изследвания. Досегашните критерии и механизми са довели до деформации, които се отразяват негативно на качеството на висшето образование и на изследванията и не позволяват положително развитие на сектора.

"Изтичането" на високообразовани и висококвалифицирани кадри от страната е в пряк ущърб на икономиката и на обществото, тъй като за обучението и квалификацията на тези кадри държавата е вложила милиарди. Този процес продължава и загубите за държавата – дори само във финансов план – са огромни, да не говорим за загубите за обществото, което губи най-можещите си и перспективни кадри. Задържането на младите и висококвалифицирани специалисти в България трябва да залегне като основен принцип в политиката на страната, с ясна и дългосрочна стратегия.

Наблюдаваните процеси предполагат, че България ще продължи да изостава в научното си развитие спрямо останалите страни, ако не се вземат спешни мерки за промяна на установените тенденции в тяхното развитие и на диспропорциите в оценката на труда на преподавателите и учените.

В средносрочен план се очаква предлаганите промени да създадат благоприятни условия за:

- повишаване качеството на академичния състав на базата на обективна конкуренция и засилена мотивация на преподавателите и изследователите;
- повишаване на качеството и количеството на научната продукция в Република България;
- привличане на повече млади хора с възможности за преподавателска и научна дейност към академична професия.

Подобреното качество на висшето образование и на научните изследвания ще се отрази позитивно 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.

Наличните данни не позволяват да бъдат точно пресметнати необходимите средства за въвеждане на минимални нива на основни трудови възнаграждения във висшето образование и в науката - в голяма част от висшите училища заплащането е над предлагания базов минимум. Но по предварителни пресмятания за въвеждането на минимална базова заплата по основен трудов договор за академични длъжности във висшето образование и в науката ще бъдат необходими допълнителни бюджетни средства в размер на 70 млн. лв. Това е начин да бъдат преодоляни натрупаните през годините отрицателни тенденции, вредни за икономическото и културното развитие на страната, както и да се осигури ръст на допълнителните приходи на образователните и научните институции.

Предварителната ОВ борава с данни към 2015 г., а и използваните изрази и терминология са много сходни с тези на вече представените проектопредложения за промени в ЗРАСРБ от 2015 г., което сочи, че те са тяхно продължение. Този законопроект е отхвърлен на първо четене в НС.

П.3.4.3.4. Предложения за промени в Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България от 2022 година

През м. април 2022 г. е открита процедура за обществена консултация на Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на ППЗРАСРБ, по който е получен значителен обем от коментари, препоръки и становища, включително от висши учебни заведения и научни организации.

През м. юли 2022 г. за обществена консултация е публикуван нов Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на ППЗРАСРБ, в който е посочено, че представлява коригиран вариант на предходния, който е бил обявен за обществено обсъждане едва три месеца по-рано. Изтъкнатата причина за този нов вариант са голямото значение и изразеният интерес на академичната общност към проекта за изменение и допълнение на нормативния акт, за което свидетелстват получените многобройни коментари и бележки, както и разнопосочните мнения по предложените показатели.

Според доклада на тогавашния министър на образованието и науката актуализираният проект на нормативен акт представлява обобщеното мнение

и постигнато съгласие от всички участвали в обсъждането представители на отделните професионални направления, като уточнените и прецизирани промени в нормативния акт са публично оповестени и подложени на повторно обществено обсъждане. За съжаление, в текста на самия доклад не са отразени тези процеси, довели до актуализацията, не са синтезирани фактите и аргументите, обосноваващи предлагането на новите моменти, нито редът и начинът, по който представителите на академичната общност достигат до това обобщено мнение и постигнато съгласие. Докладът е почти изцяло идентичен с този на първия проект на правилник с изключение на няколко незначителни различия.

В мотивите към проекта на ППЗРАСРБ е посочено, че с измененията и допълненията на правилника от 2018 г. са въведени минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации, които са изготвени по групи показатели за различните научни степени и академични длъжности в деветте научни области и съответстващите им направления с цел постигане на обвързаност между научните постижения на кандидатите и възможностите за академичното им израстване. През годините се открояват някои съществени различия по отношение на изискваните минимални показатели дори в сходни области на висше образование и професионални направления, както и известно напрежение между учените от висшите училища и научните организации поради еднаквите изисквания към тях, без да се отчитат разликите в характера на основните им дейности.

В частичната предварителна оценка на въздействието към проекта на правилник посочените цели, преследвани с приемането на акта, са свързани с оптимизиране и създаване на устойчива и дълготрайна политика в сферата на висшето образование и науката по отношение на академичното развитие и израстване. Това следва да създаде по-добри условия за повишаване качеството на висшето образование, научноизследователските процеси и иновациите. По този начин се обусловят и възможности за развитие на общество, базирано на интелигентен растеж.

Като резултат от прилагането на изменените минимални национални изисквания са изложени очакванията, които са познати от предишни оценки на въздействието на предходни предложения за изменения и допълнения на ППЗРАСРБ:

1. да се създадат по-добри условия за обективност и безпристрастност при оценяването, както и за равнопоставеност на кандидатите при провеждане на процедурите във висшите училища и научните организации;
2. да се повиши качеството на академичния състав чрез създаване на условия за обективна конкуренция на базата на минималните национални изисквания;

3. да се повишат качеството и количеството на научната продукция в Република България;

4. да се осигури възможност за по-ефективен контрол върху провежданите процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности.

В оценката на въздействието е изяснено, че прилагането на този акт е свързано и с оптимизиране на системата за кариерно развитие на академичните общности в страната и мотивирането на повече хора да избират този житейски път за свое професионално поприще при постигане на по-високи резултати в обучителния си и изследователски процес. Посочва се, че предлаганите промени ще съдействат и за нарастване на конкурентостта и подобряване на конкурентоспособността на българските висши училища и научни организации както във вътрешен, така и в международен план. Предлаганите промени са напълно в духа на целите на Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021 – 2030 г. и целите за развитие на висшето образование от Приоритет „Образование и умения“ на Националната програма за развитие „България 2030“, насочени към оптимизиране на висшето образование.

В ОВ е посочено, че посочените критерии и показатели не са нови за научната общност. Всички те се съдържат и при сега съществуващия правилник, но са групирани по начин, който да показва мястото на учените в световната наука (категория А), оставеното от тях научно наследство (категория Б) и разпознаваемостта им в практиката и по света (категория В). Оценката по точки не се прави по нова методика, използва същите тежести, както и предишния правилник. Новият момент е свързан с това, че се дава по-висока тежест на публикации в списания и издания с по-висока категория в научното подреждане в базите данни WoS и Scopus, които бази данни и понастоящем са основни при формиране на наукометрията.

В становището на администрацията на Министерския съвет по оценката се сочи, че тя не е изцяло съобразена с препоръките при съгласуването ѝ, като:

- не се посочват конкретните проблеми, които да обосноват въвеждането на промени при отчитане на показателите за различните научни степени и академични длъжности;

- не са включени примери, данни или други аргументи, с които да се изясни причината за констатираното напрежение между учените от висшите училища и научните организации;

- не са разгледани подробно двата варианта на действие и въздействията върху заинтересованите страни (освен само общи ефекти). Не са описани действащите правни норми, процедури, срокове, изисквания и т.н. и не става ясно как са определени показателите в таблиците, начините за изчисляване на точките, има ли методика и каква е разликата между двата варианта, какви са критериите за избора на конкретните издателства за публикациите и др.

Становището по изготвената частична предварителна оценка на въздействието по първия проект на ППЗРАСРБ от 2022 г. също съдържа съществени по своя характер препоръки. По-лошото е, че двете оценки се припокриват, повтарят почти дословно своите цели, наблюдава се механичното пренасяне на отделни текстове между тях. Оценките не кореспондират помежду си в смисъл, че между тях липсва каквато и да е приемственост, освен че се преповтарят. Всичко това поставя под съмнение достоверността на изследването на различните варианти в тях и коректността на представените очаквани ефекти от прилагането на предлаганата регулаторна интервенция.

Последният проект за изменение на ППЗРАСРБ от 2022 г. затвърждава тенденцията проблемите на правната регламентация на обществените отношения, свързани с придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности в Република България, да се решават „на парче“, да се увеличава интензитетът на регулирането чрез завишаването на критерии и изисквания, без да се държи сметка за тяхната синхронизация и съответствието им с горестоящия нормативен акт – закона. С подобни изменения през годините остават да висят нерешени едни и същи проблеми с неравнопоставеността, субективността, липсата на хармонизация по отношение на критериите и процедурите в процеса на академичното развитие и др. Все още остават висящи и проблемите с демотивацията и възможността за отлив на академичен и творчески потенциал в страната. Под въпрос са и въведените до момента мерки за гарантиране на качеството на научната продукция и на академичния състав, качеството на нормативно закрепените минимални национални изисквания, както и правилата за тяхното приложение.

Посочените несъвършенствата в коригираното предложение за изменение и допълнение на ППЗРАСРБ и липсата на ясно дефинирани ефекти от него дават основание да се постави въпросът дали съдържащите се в него нови решения няма да доведат до още по-голям дисбаланс в изискванията към кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности "главен асистент", "доцент" и "професор"⁵⁴. Не се дава издържан анализ, подкрепящ твърдението, че с тези промени ще бъде ликвидирано възникналото „известно напрежение между учените от висшите училища и от научните организации по отношение на еднаквите изисквания“, какъвто проблем е изложен в предварителната оценка на въздействието. Не става ясно и по какъв начин поредните изменения ще успеят да доведат до очакваната дълготрайност в уредбата на съответните обществени отношения.

⁵⁴ Особено по отношение на целеното изменение в чл. 1а, ал. 3, съгласно който се определят пределите на допълнителните изисквания на висшите училища и научните организации.

II.3.5. Критерии за оценка

При извършване на последваща оценка на въздействието могат да се прилагат различни критерии, за да се оценят резултатите от прилагането на нормативния акт. В изложението по-долу са представени най-често използваните критерии за последваща оценка на въздействие (междинно и последващо оценяване). Възможните критерии са няколко (Ръководството, РМС № 885 от 2020 г., стр. 17 – 20):

В тази част от доклада с ОВ последователно са представени отделните критерии, чрез които е извършено последващото оценяване, които са следните: постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност.

Критерий 1. Постигане на целите

Постигане на целите – този критерий показва степента, в която целите от приемането или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на прилагането на нормативния акт.

Преценката дали целите на един нормативен акт са реализирани е проверка за обективното им постигане или непостигане. Оценяването се съсредоточава само върху постигането на заявените цели и няма стремеж да покаже съответните причинни връзки или да ги обяснява и тълкува. Критерият „постигането на целите“ може да се прилага на всички нива: на ниво постигнати резултати; на ниво последици (преките, непосредствените ефекти); на ниво въздействия (чиито проявления се регистрират в дългосрочен план).

В конкретната ОВ разглеждането на критерия „Постигане на целите“ е значително затруднено поради фрагментарното и непоследователно поставяне на цели, то е твърде общо и не е следвало добрата практика на т. нар. SMART (SMART) порядък на целеполагане⁵⁵. Поради това екипът, разработил ОВ, е положил усилия да попълни тези липси, като е идентифицирал, анализирал и обобщил максимална съвкупност от количествени и качествени данни, свидетелстващи за начина, по който политиката, съответно конкретните нормативни изменения, „работят“ на практика и оттам след сравнение между първоначалната и текущата ситуация е направил констатации и извел заключения относно постигането на целите.

⁵⁵ Понятието SMART (от англ.) в случая се употребява двояко – думата „smart“ означава „умен, разумен, интелигентен“ и в същото време думата SMART, изписана с главни букви представлява съкращение на Specific, Measurable, Achievable, Relevant (преди Realistic), Time-dependent. Този порядък изисква целите, поставяни пред една публична политика, интервенция или мярка да бъдат конкретни, измерими, постижими, релевантни, изчислени времево.

Критерий 2. Ефективност

Ефективност – този критерий показва степента, в която постигането на целите, заложи при приемането или изменението на нормативния акт, се дължи на прилагането на нормативния акт.

Анализът на ефективността при настоящата последваща ОВ е спомогнал да се формира становище относно напредъка в постигането на целите до момента и за приноса на конкретните мерки за регулиране към реализирането на наблюдаваните промени. Ако целите (обща, конкретни, оперативни) не са постигнати или прилагането на мерките, респективно на промените, свързани с тях, не се движат в правилната посока, последващата ОВ посочва степента, в която е налице напредък, респективно тази, в която такъв липсва, и обосновава защо определени елементи са били успешни, а други не. Тя изследва кои са факторите, изиграли ролята на двигатели или пречки за напредъка, както и доколко успешни са били мерките в постигането на поставените им цели.

Критерий 3. Ефикасност

Ефикасност – този критерий измерва постигането на целите, заложи при приемането или изменението на нормативния акт, с минимално използване на ресурсите при прилагането на нормативния акт.

Чрез анализ на ефикасността е изследвано кои фактори са причина за разходите, респективно за ползите, свързани с оценяваните мерки за регулиране. Ефикасността отчита връзката между вложените за отделните интервенции ресурси и промените, породени от тях, които могат да бъдат както положителни, така и отрицателни. Разликите в подхода на първоначалното въвеждане или прилагането на мерките могат да имат значително влияние върху последиците, което следва да постави на изследване и въпроса дали изборът на друг вариант на действие, различен от въведения, не би постигнал същите ползи при по-ниски разходи или по-големи ползи при същите разходи.

Критерий 4. Устойчивост

Устойчивост – критерий за оценяване на степента на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми.

Чрез този критерий е установено дали оценяваната политика или мерки за регулиране са допринесли за окончателно разрешаване на проблемите, които са стояли пред тях, или не и по какъв начин и доколко те са могли да работят заедно и да се интегрират в съществуващата към момента на тяхното въвеждане рамка от норми и политики. В конкретния случай последващата ОВ се опитва да даде отговор на въпросите къде и как приносът на отделните мерки за постигане на преследваните цели се съчетава или не с други действащи в същата област мерки за регулиране.

Критерий 5. Ползност

Полезност – критерий за измерване на степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт.

Полезността на политиката или мерките за регулиране е изследвана на база събраните данни и становищата, представени в рамките на проведеното социологическо проучване и дълбочинни интервюта, чрез които е установена степента на удовлетворяване на очакванията на техните адресати. Освен това тук ОВ е анализирала и релевантността на разглежданите мерки, като е проверила дали техните цели продължават да съответстват на потребностите и проблемите и е разгледала връзката между нуждите и проблемите в обществото и целите, които са били поставени пред нормативните промени. Изследването на полезността и релевантността е особено важно за последващата ОВ, защото ако политиката или мерките не спомагат за справяне с настоящите нужди или проблеми, няма значение колко ефективни, ефикасни или съгласувани с останалите политики са били. Те просто са били безполезни.

II.3.6. Въпроси за оценка

Въпросите, които се поставят за разглеждане от всяка последваща оценка на въздействието, са две групи: общи и конкретни. Общите въпроси за разглеждане могат да бъдат поставени при всяко последващо оценяване. Задължително е обаче да бъдат зададени и конкретните въпроси, които са специфични за текущо оценяваните интервенции, и които се отнасят до всеки от критериите за оценка: постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност на интервенциите. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20 – 21).

Общи въпроси за оценка:

Въпрос 1.	До каква степен са постигнати целите, поставени пред оценяваните мерки за регулиране? До каква степен тези промени/ефекти се дължат на тях? До каква степен различни фактори са повлияли на наблюдаваните постижения?
Въпрос 2.	Какви са количествените и качествените ефекти от мерките за регулиране? До каква степен наблюдаваните ефекти кореспондират на целите?
Въпрос 3.	До каква степен включените разходи са оправдани, предвид промените/ефектите, които са постигнати?
Въпрос 4.	До каква степен отделните мерки за регулиране са вътрешно съгласувани?
Въпрос 5.	До каква степен ефектите от мерките за регулиране задоволяват нуждите на заинтересованите лица?

Конкретни въпроси за оценка:

Въпрос 1.	Кои са причините в България да има проблеми с регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности?
Въпрос 2.	По какъв начин тези причини могат да бъдат неутрализирани?
Въпрос 3.	Как най-пълноценно могат да бъдат разрешени идентифицираните проблеми?

II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни

Посочва се информация за заинтересованите страни, събраните данни и информация за проведените консултации.

II.4.1. Заинтересовани страни

Посочват се идентифицираните адресати и заинтересовани страни на нормативния акт. Възможно най-пълно обхващане на заинтересованите страни в процеса по извършване на последващата оценка на въздействието е от изключителна важност. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20 – 22)

За постигане на възможно най-широко покритие на всички потенциални заинтересовани страни от оценяваните интервенции и нормативни промени в ОВ е приложен инструментът за набелязване на заинтересованите страни, възприет от Европейската комисия, който е в две стъпки:

I. идентифициране на категориите заинтересовани страни, за които се отнася или които имат интерес в съответната област на действие на политики и законодателство;

II. сортиране на категориите заинтересовани страни в съответствие с нивото на интерес или на влияние върху конкретната инициатива или мярка за регулиране, за която трябва да се проведе консултацията.

Списъкът на заинтересованите страни включва:

1. Висшите училища и научните организации;
2. Министерството на образованието и науката;
3. Националният център за информация и документация;
4. Националната агенция за оценяване и акредитация;
5. Лицата, кандидатстващи за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности;

6. Лицата, придобили образователната и научна степен "доктор" и научната степен "доктор на науките";
7. Лицата, заемащи академичните длъжности "асистент", "главен асистент", "доцент" и "професор";
8. Организациите с нестопанска цел в областта на висшето образование и науката, синдикални организации, бизнес и публични институции;
9. Държавата и обществото като цяло.

II.4.2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни

Посочват се заинтересованите страни, начините и периода на провеждане на консултациите със заинтересованите страни.

В рамките на извършването на настоящата последваща ОВ е проведено **емпирично правно-социологическо изследване „Правно-социологически параметри на действието на закона за развитието на академичния състав в Република България“**. В неговата уводна част, озаглавена „Теоретична обосновка“, се посочва че ЗРАСРБ за периода на своето действие от над 10 години е показал редица положителни страни от гледна точка на заложените в него цели. В същото време обаче динамиката на обществените отношения изисква и налага перманентно осъвременяване на неговите основни постановки, както и конкретни промени на някои от текстовете.

За да се осъществи задълбочена и цялостна оценка на ефективността на закона не е достатъчно само позитивноправен анализ, но е важно да се проследят социалните параметри на действието както на принципите, така и на конкретните разпоредби на този значим за академичната общност, а и за обществото като цяло, нормативен акт. Това е възможно само чрез прилагане на методите на правно-социологическия анализ, които доставят необходимата емпирична информация за положителните или отрицателните страни в социалното действие на закона. Чрез тези методи е възможно да се проучи общественото мнение и по-конкретно вижданията както на представители на академичната общност, така и на ръководители на научни организации, доколкото и двете групи са пряко засегнати от действието на закона или самите те го прилагат в рамките на служебните си задължения.

Целта на проведеното емпирично правно-социологическо изследване е да се събере достатъчна по обем надеждна и представителна информация относно мнението на учени и ръководители на научни организации за прилагането на закона и за евентуалните предложения за усъвършенстване на правната уредба de lege ferenda.

Обект на изследване е академичната общност във висшите училища и научни институти в страната.

Предмет на изследване са мненията и оценките на учените/преподавателите за ЗРАСРБ, неговото прилагане и ефективността му от гледна точка на целите, които той си поставя.

В териториален план изследването обхваща цялата страна. Във времеви план се събира информация за периода след приемане на ЗРАСРБ през 2010 г. с диференциация за времето след промените в него от 2018 г.

Цел на изследването е на базата на надеждна и представителна емпирична информация да се установи, опише и анализира мненията на академичната общност относно ЗРАСРБ и правилника за неговото приложение и действието им с оглед повишаване на тяхната ефективност. Така формулираната цел на изследването е декомпозирана в пет задачи, чието изпълнение ще доведе до нейната реализация, както следва:

1. да се събере емпирична информация за мненията на академичната общност относно общите принципи на закона;
2. да се установи мненията на учените за наукометричните показатели, изисквани за получаване на научни степени и за заемане на академични длъжности;
3. да се събере емпирична информация за оценките на учените за ефективността на ЗРАСРБ;
4. да се идентифицират конкретни непълноти, недостатъци и противоречия в ЗРАСРБ и при прилагането му, които следва да се отстранят с оглед на пълноценното постигане на неговите цели;
5. да се обобщят предложенията за премахване на всички дефицити, свързани със закона и неговото приложение.

Хипотезите, направени в началото на емпиричното правно социологическо изследване, са следните:

Хипотеза 1: Съществуват различия в мненията и оценките на двете изследвани групи – ръководители на висши училища и научни институти и академичен състав относно прилагането на закона и резултатите от него;

Хипотеза 2: Съществуват различия в мненията на ръководителите на научни организации и учените в зависимост от областта на висше образование;

Хипотеза 3: Няма единно мнение по въпроса за формулиране на наукометричните показатели както между двете изследвани групи, така и във всяка от тях.

Предвид очакването, че ще съществуват различия в мненията и оценките на редовия академичен състав и на ръководителите на институти и висши училища, а и с оглед на наличието у последните на по-общ поглед върху процесите и проблемите, е приложена методика на изследването, която предвижда формирането на две отделни извадки и съответно изготвяне на две анкетни карти.

За да се осигури представителност на информацията, която се събира в хода на изследването, е реализирана случайна/стохастична извадка. Същевременно, за да има адекватно представяне на учените/преподавателите

от различните области на висше образование и професионални направления, извадката е двустепенна, стратифицирана – с вероятност, пропорционална на обема на съответната генерална съвкупност. Във всяка от тях на случаен принцип със стартово число и изчислена конкретна подборна крачка са определени необходимият брой единици за изследване.

Изследването е реализирано комбинирано чрез анкета и полустандартизирано интервю в съответствие с правилата за подбор на респонденти. Включването на открити въпроси и възможността за предоставяне на допълнителна информация от страна на респондентите позволява не само да се очертае картина с количествени параметри, но и да се установят детайли и специфики. Допълнително за обогатяване на информацията са проведени и серия дълбочинни интервюта с представители на различни професионални направления и институции.

В хода на проучването стриктно са спазвани етичните принципи при провеждане на емпирични правно-социологически изследвания, като напълно е гарантирана анонимността на респондентите чрез използване на информацията само в обобщен вид и само за научноизследователски цели.

За реализация на целта и задачите на изследването бяха разработени две анкетни карти: Анкетна карта № 1 – за ръководители на изследователски институти и висши училища и Анкетна карта № 2 – за академичния състав на изследователски институти и висши училища.

Анкетна карта 1 (за ръководители) включва:

1. първи блок – обща информация за научното развитие на академичния състав в институцията и за обучението на докторанти;
2. втори блок – оценка на ЗРАСРБ и правилника за прилагането му от гледна точка на отражението им върху израстването на академичния състав и върху развитието и конкурентоспособността на българската наука и визия за оптимизирането им;
3. трети блок – преценки относно изискванията и въведените наукометрични показатели;
4. четвърти блок – информация за ръководителя, включително статут, област на висше образование и професионално направление.

Анкетна карта 2 (за академичния състав) включва:

1. първи блок – оценка на ЗРАСРБ и правилника за прилагането му от гледна точка на отражението им върху израстването на академичния състав и върху развитието и конкурентоспособността на българската наука;
2. втори блок – мнения и оценки за правилниците на отделните институти и висши училища, конкретизиращи ЗРАСРБ и Правилника за прилагането му;
3. трети блок – преценки на учените относно изискванията и въведените наукометрични показатели;

4. четвърти блок – информация за учения, включително статут, област на висше образование и професионално направление, времеви параметри на академичното му развитие.

II.4. 3. Събрани данни

Посочва се информация за други използвани източници на относими за оценката данни.

За целите на настоящата последваща оценка на въздействието са събрани и данни от **дълбочинни интервюта** с представители на следните заинтересовани страни:

1. Университет за национално и световно стопанство: проф. д-р Румен Брусарски – Декан на Финансово-счетоводния факултет;
2. Икономически университет – Варна: доц. д-р Силвия Благоева – Зам.-ректор по учебната дейност и акредитацията;
3. Стопанска Академия „Д. А. Ценов“, Свищов: проф. д-р Андрей Захариев – Декан на факултет „Финанси“
4. Софийския университет „Св. Климент Охридски“: доц. д-р Симеон Гройсман от Катедрата по теория и история на държавата и правото, Научен секретар на Юридически факултет в периода 2016 – 2020 г.

Със същата цел са специално генерирани и обработени **данни от Националния център за информация и документация**.

II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията

Представя се анализът на всички събрани данни, който включва тяхното тълкуване и обобщаване и/или изчисляване чрез прилагане самостоятелно или заедно на някои от методите за оценяване на въздействията.

A1. Информация за отговорите и изразените становища на заинтересованите страни

1. Емпирично правно-социологическо изследване

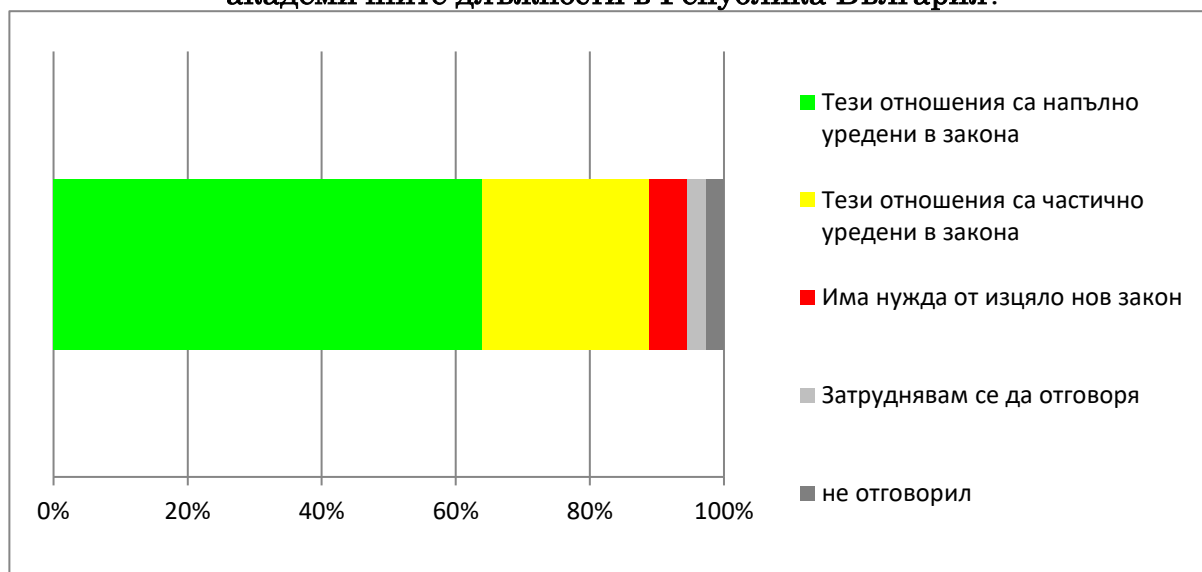
Предвид факта, че размерът на генералната съвкупност на ръководителите на научни организации и съответно на извадката от тях, включени в проведеното за целите на последващата оценка на въздействието ЕПСИ „Правно-социологически параметри на действието на закона за развитието на академичния състав в Република България“, не е достатъчно голям, за да могат да се проявят статистическите закономерности, при анализа на информацията от тази група изследвани лица е акцентирано на

качествената страна, като не са изчислявани средни величини и корелационни коефициенти.

1. Мнение относно обхвата на закона и степента, в която той урежда обществените отношения – негов обект

На анкетираният е зададен въпрос: „В каква степен ЗРАСРБ урежда обществените отношения, свързани с придобиване на научните степени и за заемане на академичните длъжности?“

Фигура 1. В каква степен според Вас ЗРАСРБ урежда обществените отношения, свързани с придобиване на научните степени и за заемане на академичните длъжности в Република България?



Вижда се, че преобладаващата част от анкетираният (63,9%) са на мнение, че като цяло отношенията са напълно уредени. В същото време обаче един немалък процент (25,0%) изразява мнение, че „Тези отношения са частично уредени в закона“, а 5,6% са категорични, че „Има нужда от изцяло нов закон“.

В дълбочинните интервюта по този въпрос се получиха разнообразни отговори, които се отнасят до отделни аспекти и/или визират конкретни нетипични случаи, които не са уредени в закона. Например преподавател във висше училище споделя, че при тях задължително изискване за заемане на академичната длъжност „професор“ е преподавателят да има обучени докторанти. Но в неговия случай специалността му е различна от направлението на висшето училище и по нея то няма акредитация, т.е. този преподавател няма възможност да обучава докторанти. Това означава, че независимо от научните си постижения той никога не би могъл да стане професор.

Получиха се и отговори от типа:

„Трябва да се види каква е уредбата в други европейски страни“;

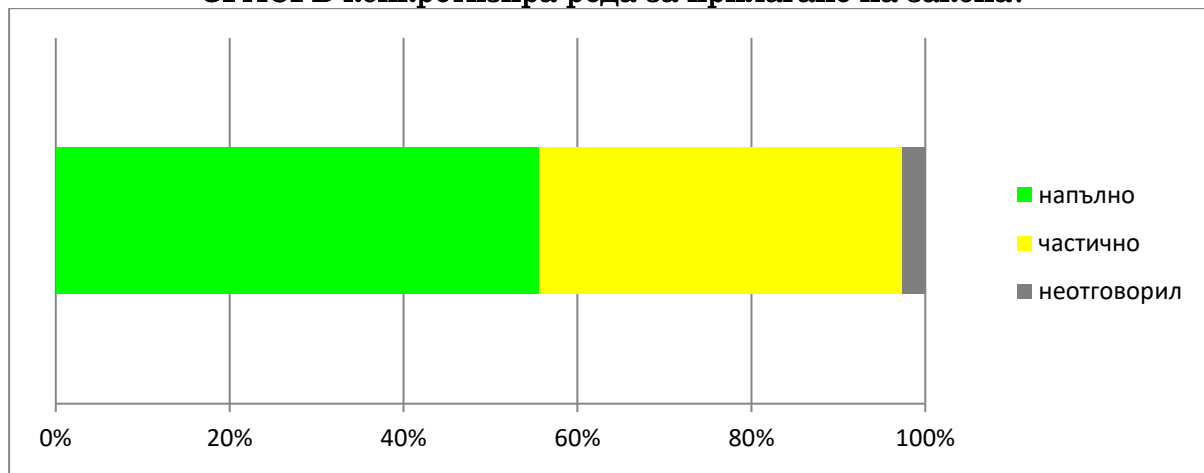
„Не са отчетени недостатъците от прилагането на сходни по предмет закони“;

„Не се отчита промяната в демографските процеси в Р България, което налага намаляване на висшите училища”.

2. Мнение относно обхвата на отношенията, уредени в Правилника за прилагане на закона

На анкетираният е зададен въпрос: „В каква степен според Вас Правилникът за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България конкретизира реда за прилагане на закона?”

Фигура 2. В каква степен според Вас Правилникът за прилагане на ЗРАСРБ конкретизира реда за прилагане на закона?



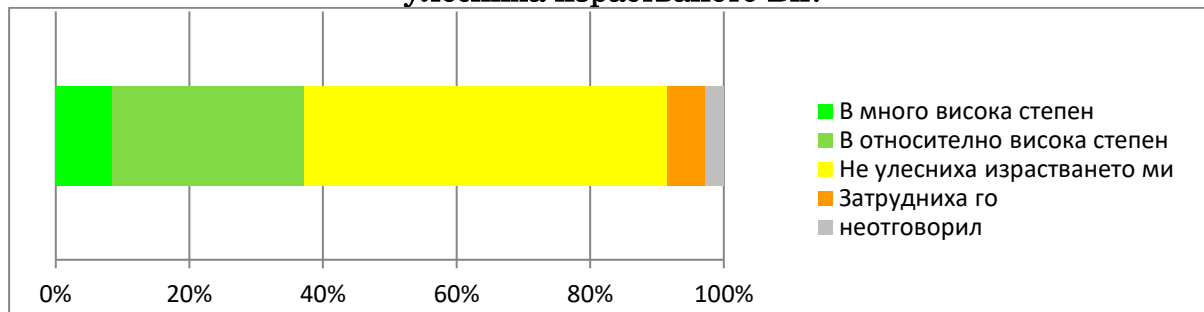
Малко повече от половината от анкетираният (55,6%) изразяват мнение, че като цяло отношенията са напълно уредени. В същото време обаче близко до този процент се и респондентите, които изразява мнение, че *„Тези отношения са частично уредени (41,7%)*. Налице е полярно разпределение на отговорите, въпреки че процентът на избраните първия отговор е по-висок.

В проведените дълбочинни интервюта голяма част от учените изразяват мнение, че *„Правилникът за прилагане на ЗРАСРБ съдържа ненужна детайлизация на основните положения”*.

3. Научно изразяване благодарение на закона

С много висок оценъчен заряд е следващият въпрос от анкетната карта, а именно: „В каква степен ЗРАСРБ и Правилникът за прилагането му улесниха изразяването Ви?”

Фигура 3. В каква степен ЗРАСРБ и Правилникът за прилагането му улесниха израстването Ви?

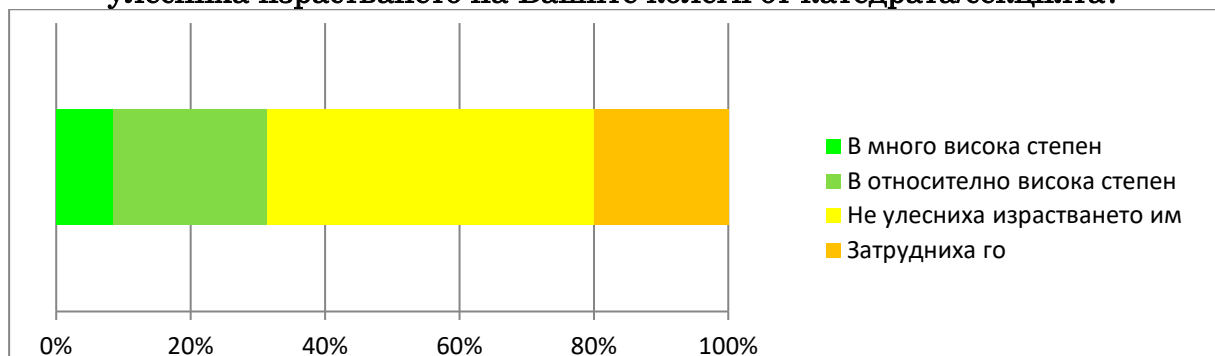


За 8,3% от анкетираните ЗРАСРБ и правилникът за неговото прилагане са улеснили научното им израстване „*в много висока степен*”, за 27,8% – „*в относително висока степен*”, а 52,8% заявяват, че законът не е улеснил израстването им.

Интерес представлява сравнението на тази оценка с отговорите на следващия въпрос, отнасящ се до впечатлението за влиянието на закона върху израстването на колегите на респондентите.

4. Научно израстване благодарение на закона на Вашите колеги от катедрата/секцията

Фигура 4. В каква степен ЗРАСРБ и Правилникът за прилагането му улесниха израстването на Вашите колеги от катедрата/секцията?



Отговор „*в много висока степен*” избират само 8,3%, „*в относително висока степен*” – 22,2%, а 47,2% са на мнение, че двата нормативни акта не са улеснили израстването на колегите от най-близкото им обкръжение.

Ако оценките са обективни, то има голямо съвпадане на мненията, че средно в доста повече от половината случаи законът не допринася за научното израстване както на изследваните лица, така и на колегите им.

Този резултат е съпоставим с резултатите от Анкетна карта № 1, предназначена за ръководители на научни звена.

Те бяха помолени да предоставят данни за това какъв е броят на учените в съответните звена, които са придобили научна степен или са заели академична длъжност след приемането на ЗРАСРБ от 2010 г. и как той е допринесъл за развитието на научните кадри в техните организации.

Информацията от ръководителите показва относително невисок брой на придобилите образователната и научна степен „Доктор”, а що се отнася до

общия брой на придобилите научна степен „Доктор на науките”, то той е забележително нисък.

Малко по-добро е положението със заемането на съответните академични длъжности, но там относителният брой е в зависимост от съответните научни области или направления.

Обща констатация е незадоволителният брой кандидати за докторанти, което влияе върху подбора на кадрите.

Очертава се общо мнение, че законът е улеснил в много висока степен учените най-вече в област 5 (технически науки), във висока степен учените от области 2 (хуманитарни науки), 4 (природни науки, математика и информатика) и 7 (здравеопазване и спорт).

Според респондентите законът не е улеснил учените от област 3 (социални, стопански и правни науки).

По-диференцираната информация очертава различията. Най-често декларираят, че законът и правилникът не ги улесняват главните асистенти (очевидно имайки предвид изискванията да станат доценти).

Във възрастов аспект този отговор е по-застъпен сред учените във възрастовата категория 46 – 55 години (голяма част от които са доценти, явно с поглед напред към професорска длъжност) и между 56 – 65 години – група, част от която вече са станали професори и се опират на личен опит, а други – с такива амбиции.

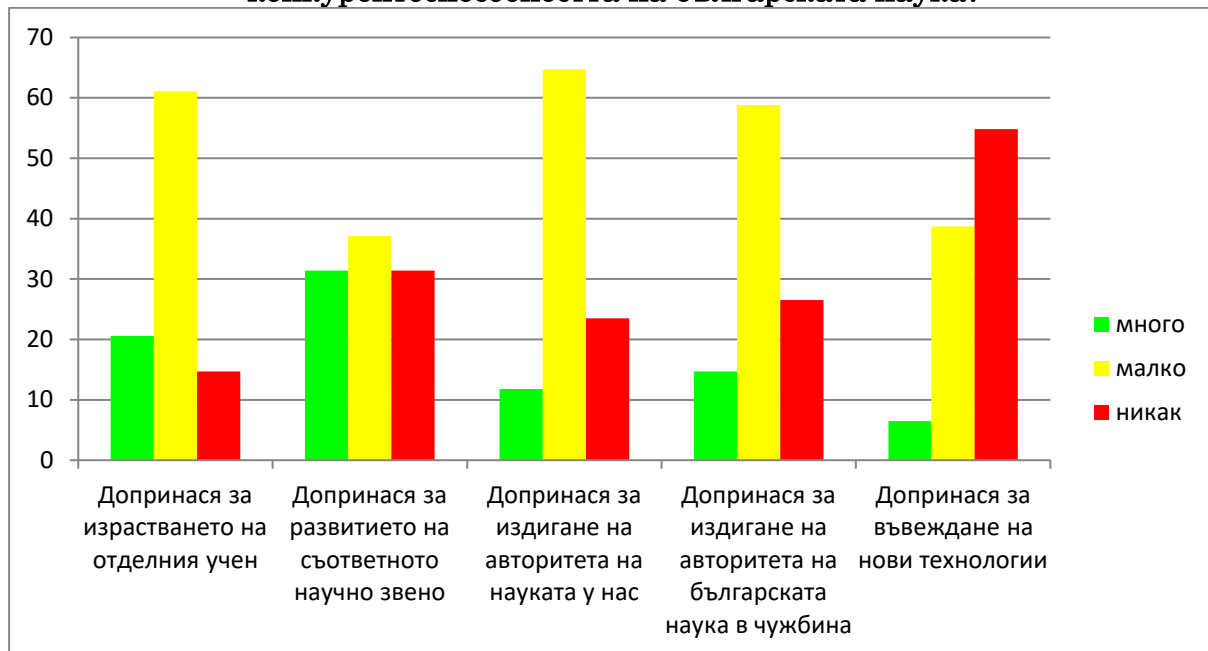
Един от въпросите, които имат особено голямо значение за оценката на закона в посока издигане на авторитета на учените и на науката като цяло, беше формулиран в по-разгърната форма и това позволи да се получат по-конкретни резултати.

Той е представен по-долу.

5. Степен, в която Законът за развитие на академичния състав в Република България допринася за:

- 1. развитието на отделния учен;***
- 2. развитието на съответното научно звено;***
- 3. издигане на авторитета на науката у нас;***
- 4. за издигане на авторитета на българската наука в чужбина;***
- 5. за въвеждане на нови технологии.***

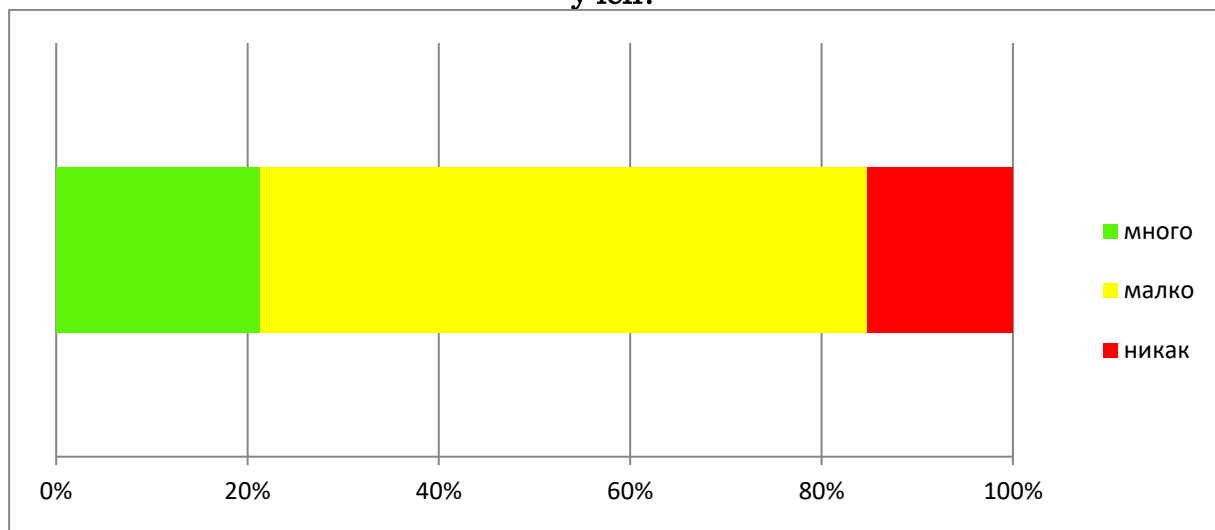
Фигура 5. В каква степен ЗРАСРБ допринася за нарастване на конкурентоспособността на българската наука?



Полученият резултат от изказаните от учените мнения е доста обезпокоителен, което се вижда от горната фигура.

Най-много оценки за положително влияние на ЗРАСРБ се дават относно развитието на съответното научно звено, след това на отделния учен. Що се отнася до издигане авторитета на българската наука в чужбина, голям позитивен принос на закона виждат едва 14,7% от респондентите. Че допринася малко, са на мнение най-голяма част от учените. Силно обезпокоителен е високият дял на тези, според които ЗРАСРБ никак не допринася за въвеждане на нови технологии – повече от половината.

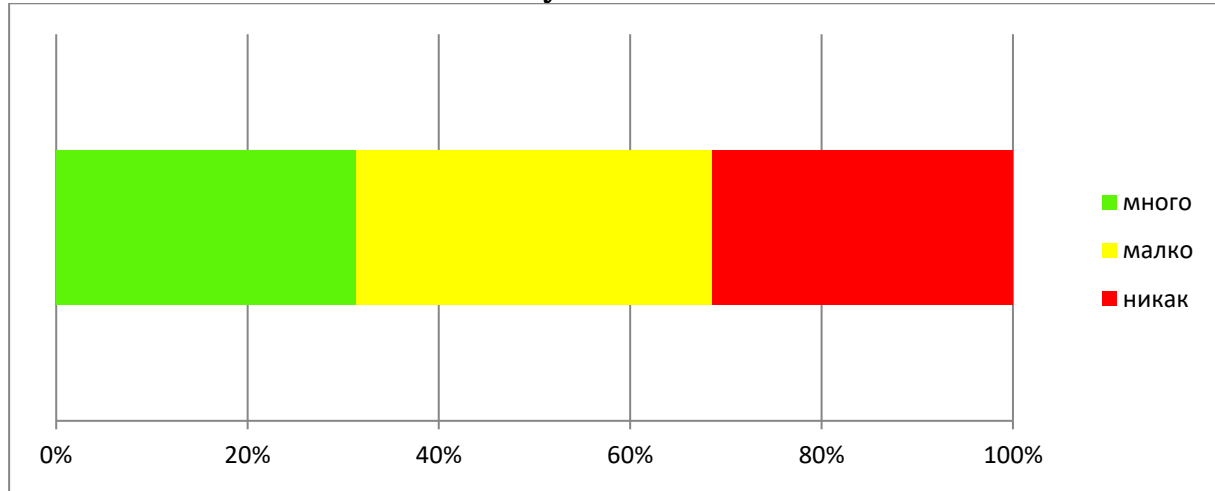
Фигура 6. В каква степен ЗРАСРБ допринася за развитието на отделния учен?



Около една пета от интервюираните говорят за голям принос на закона за израстване на отделния учен, докато преобладаващата част го определят като

малък, а всеки осми – като никакъв. Че допринася малко, са на мнение най-често главните асистенти, а че не допринася – доцентите.

Фигура 7. В каква степен ЗРАСРБ допринася за развитието на съответното научно звено?



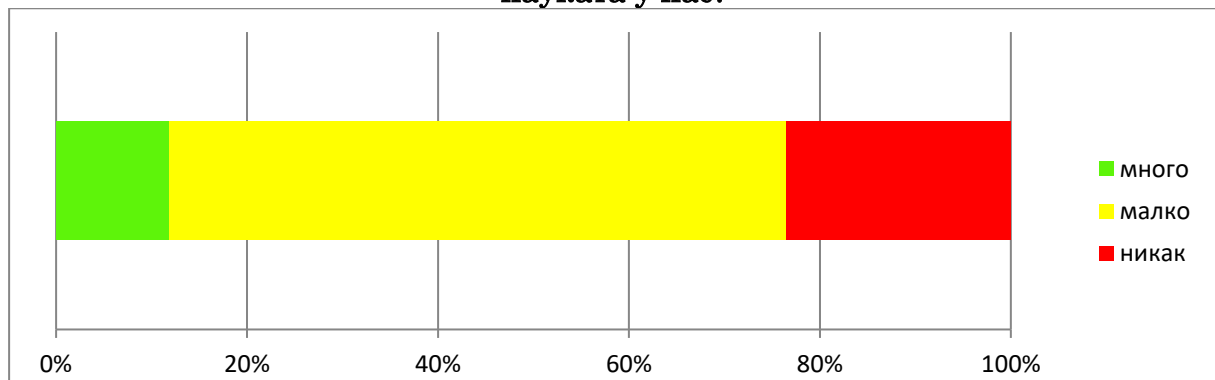
Тук процентното разпределение е близко за трите отговора – средно по около една трета изразяват мнение, че допринася *много* за развитието на отделния учен (31,4%), че допринася *малко* (37,1%) или че *никак не допринася* (31,4%).

Голям принос на закона в това отношение виждат най-често представителите на област „Здравеопазване и спорт“.

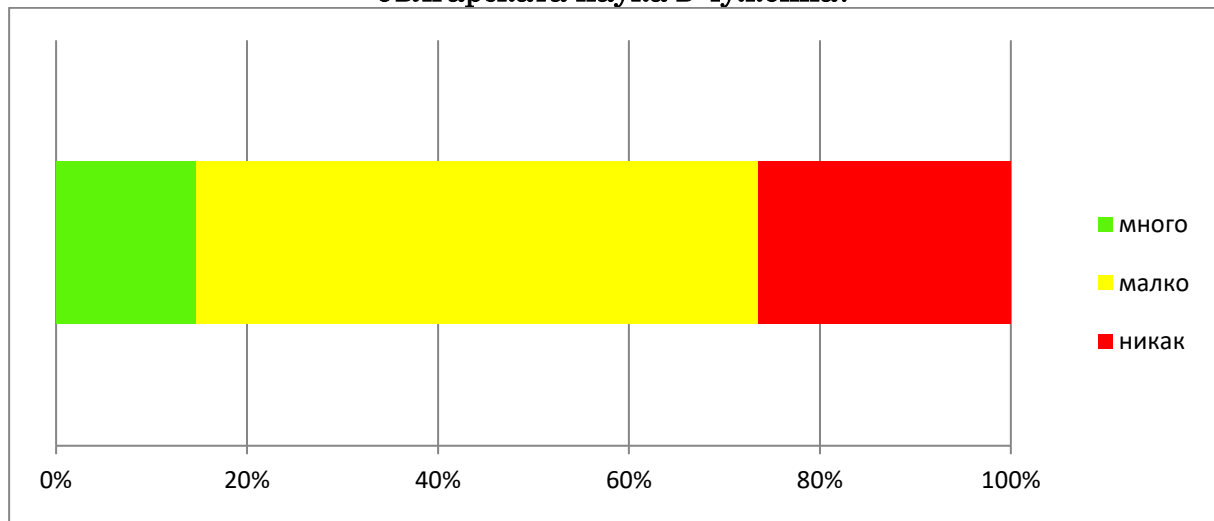
По въпроса „В каква степен ЗРАСРБ допринася за издигане на авторитета на науката у нас?“ разпределението показва много нисък дял на високите позитивни оценки – малко повече от една десета (11,1%) са на мнение, че допринася *много*, 61,1% – че допринася *малко* и 22,2% – че не допринася *никак*.

Позитивната му роля се споделя най-вече от представителите на област „Здравеопазване и спорт“ и докторите на науката.

Фигура 8. В каква степен ЗРАСРБ допринася за издигане на авторитета на науката у нас?



Фигура 9. В каква степен ЗРАСРБ допринася за издигане на авторитета на българската наука в чужбина?

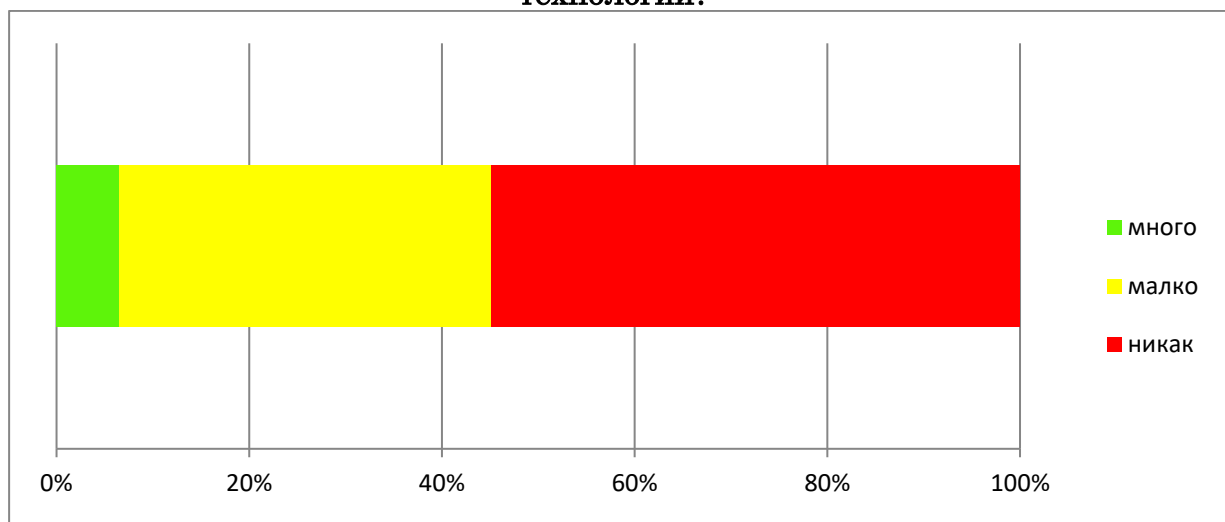


Само 14,7% са на мнение, че допринася *много*, 58,8% – че допринася *малко* и 26,5% – че не допринася *никак*. Последното становище е най-често изразявано от представителите на социалните, стопански и правни науки.

Това е много обезпокоителен резултат, който може да се интерпретира нееднозначно.

Тук се наблюдава различие в мнението на двете изследвани групи. При ръководителите на научни организации е налице убеденост, че ЗРАСРБ допринася за издигане авторитета на българската наука в чужбина в доста висока степен.

Фигура 10. В каква степен ЗРАСРБ допринася за въвеждане на нови технологии?

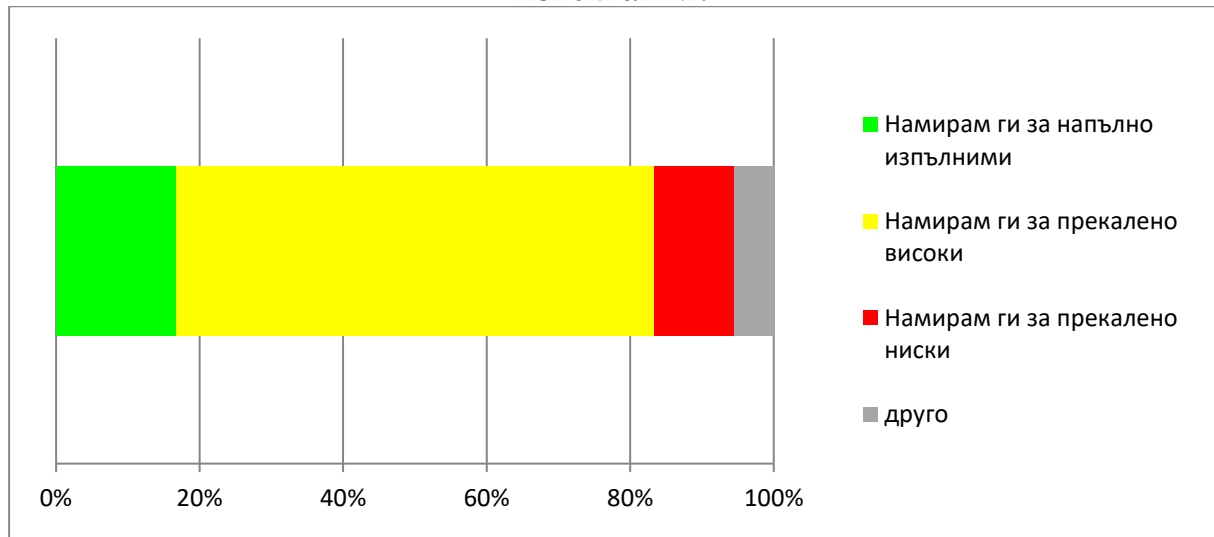


Само 6,5% са на мнение, че допринася *много*, 38,7% – че допринася *малко* и 54,8% – че не допринася *никак*. Това мнение е изразявано най-често от хората с най-много опит – професорите и тези на възраст между 56 и 65 години. Като цяло е обезпокоително, че повече от половината от изследваните редови учени изразяват категорична позиция, че ЗРАСРБ не допринася за въвеждане на нови технологии.

Това поставя на преден план въпроса за откриване на инструменти и механизми, чрез които това може да се преодолее.

6. Лична преценка относно националните наукометрични изисквания

Фигура 11. Каква е Вашата преценка за националните наукометрични изисквания?



Вижда се, че според много голяма част от учените (повече от половината) наукометричните изисквания са прекалено високи. По-малко от една пета ги намират за изпълними, а още по-малко считат, че са ниски. Тук възниква въпросът дали и доколко тези преценки и съответно очертаваните от тях перспективи за кариерно развитие няма да повлияят върху ориентацията, респ. отблъскването на младите от научна дейност, а оттам и на процеса на възпроизводство на научните кадри. В подкрепа на едно такова допускане е и малкият брой кандидати, участващи в конкурсите за докторантури.

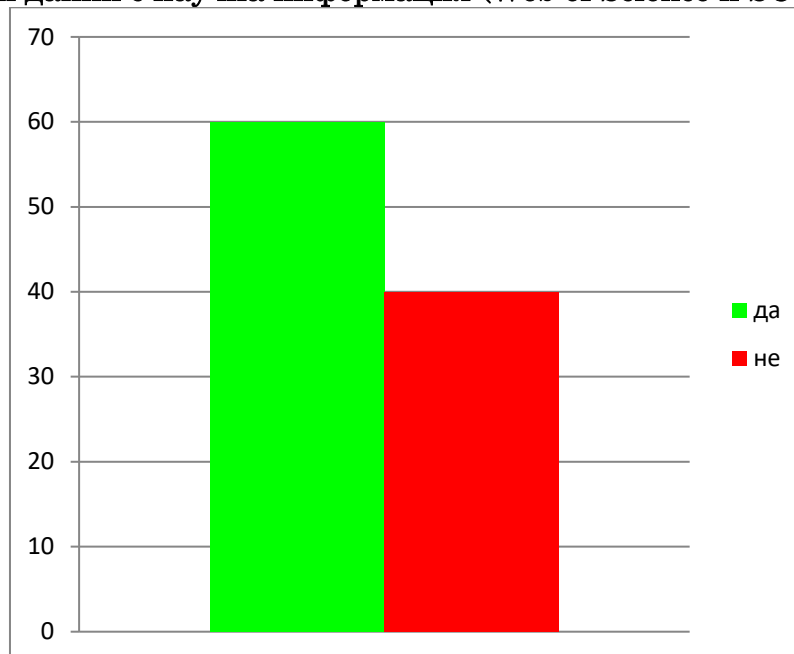
Свързването на информацията със статуса на респондентите и някои демографски характеристики показва, че като ниски и изпълними се оценяват изискванията по-често от доктори на науките, професори, представители на техническите науки. Обратно, като високи ги оценяват най-вече представителите на област „Здравеопазване и спорт“, доктори, главни асистенти, възрастовите групи 36 – 45 и 56 – 65, т.е. тези, които се стремят към израстване.

Съществено значение за ефективността на закона има определянето на такива наукометрични показатели, които да допринасят за съчетаване на изискванията с очакваното научното израстване на съответния учен.

Интересно е да се види как се отразяват изискванията за покриване на определени наукометрични показатели върху публикационната активност в реномирани издания. Информация за нея носи следващият въпрос.

7. Динамика на броя на научните публикации в издания, които са реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация (WoS, SCOPUS) след измененията от 2018 година

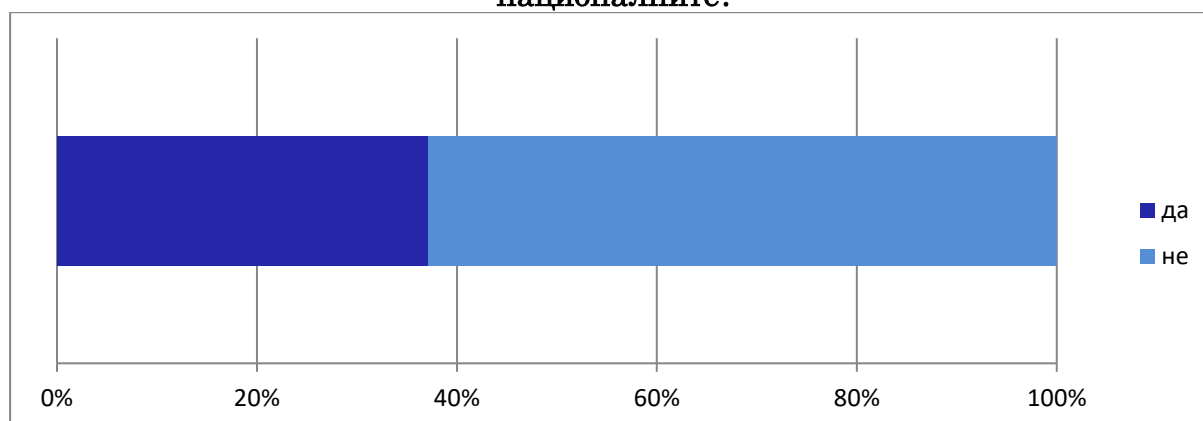
Фигура 12. След измененията от 2018 г. увеличи ли се броят на вашите научни публикации в издания, които са реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация (Web of Science и SCOPUS)?



Отговорите определено очертават поляризация. Приблизително 60% отговарят положително и около 40% – отрицателно.

8. Наличие на изисквания за по-високи наукометрични показатели от националните уредба във вътрешните правилници на висшите училища и научните организации

Фигура 13. Правилникът на Вашето висше училище/научна организация въвежда ли изискване за по-високи наукометрични показатели от националните?



Включването на този въпрос в анкетната карта показва ясно очертани различия между отделните висши училища и научни организации.

Прави впечатление, че за 61,1% от анкетираните няма въведени такива допълнителни изисквания, но за 36,1% – има. За такива допълнителни изисквания говорят най-често учени от областите „Хуманитарни науки“, „Социални, стопански и правни науки“, „Здравеопазване и спорт“.

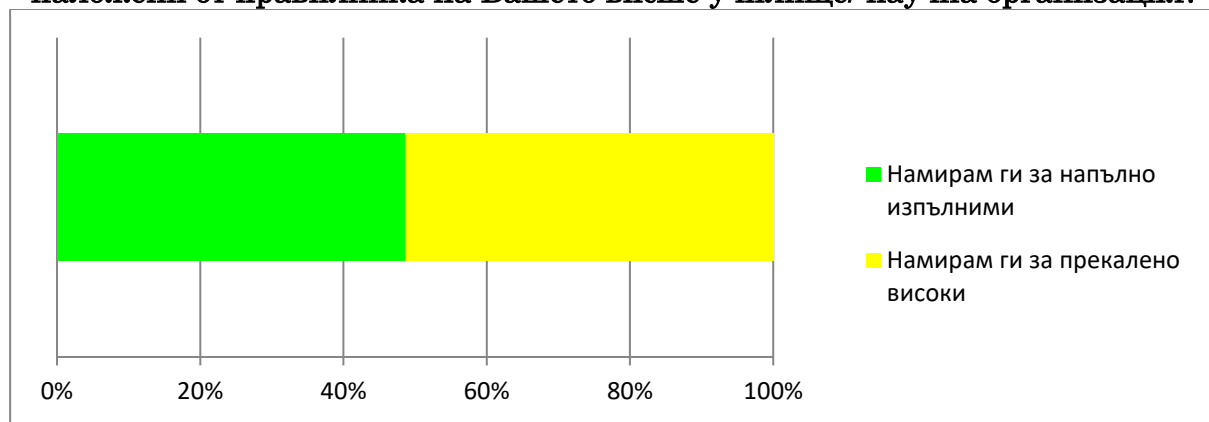
Оказва се, че дори сред звената в една научна организация (например Българската академия на науките) се констатира различни изисквания – например в някои институти – да има защитил докторант, в други – наличие на научна степен „доктор“ за заемане на академичната длъжност „професор“ – изисквания, каквито не са налични на други места. Същото се отнася и до участието в проекти.

Полученият при изследването сред академичния състав резултат се потвърждава и от отговорите на ръководителите на научни звена.

9. Лична преценка за наукометричните изисквания, наложени от правилника на съответното висше училище или научна организация

Отговорите на въпроса за преценка на изпълнимостта на наукометричните изисквания, наложени от правилника на съответното висше училище/научна организация, са показателни и очертават едно полярно разпределение. Малко над 50% от анкетиранияте намират изискванията за прекалено високи, а 47,2 – за напълно изпълними. Като такива ги оценяват най-вече представителите на техническите науки, професорите, учените над 65 години. Обратната позиция, че са прекалено високи, се застъпва най-вече от представителите на социалните, стопанските и правните науки, главните асистенти, докторите и тези на възраст 36 – 45 години.

Фигура 14. Каква е Вашата преценка за наукометричните изисквания, наложени от правилника на Вашето висше училище/ научна организация?

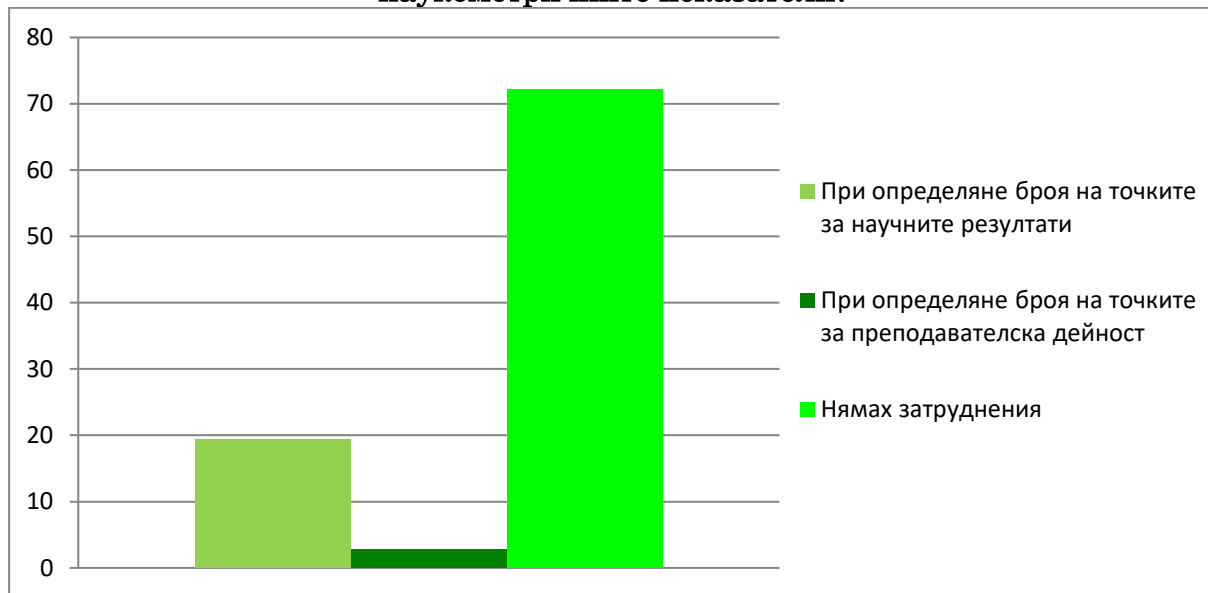


Очевидно съществуват различия в критериите за оценяване на учените от различни научни организации, което поражда и разминавания в оценките, и следва да се помисли в каква насока да се осъществи уеднаквяването.

Значителен брой от въпросите в анкетната карта са посветени на мненията и оценките за наукометричните показатели, които имат ключово значение за придобиването на научни степени и за заемането на академични длъжности, както и за трудностите (нееднозначните интерпретации) при определяне на точките във връзка с предстоящи процедури.

10. Наличия на затрудненията при определянето на точките по наукометричните показатели

Фигура 15. Какви бяха затрудненията Ви при определянето на точките по наукометричните показатели?



Този първи от серията въпроси показва, че макар 72% да не са имали трудности, то за 22,2% са били налице някакви затруднения при определянето на броя на точките за научните резултати, а за 2,8% – при определянето на броя на точките за преподавателската дейност.

За проблеми съобщават най-вече учени от социалните науки – при определяне на резултатите от научната дейност, а за тези от преподавателската – от техническите науки.

11. Степен на одобрение на разпоредбата, според която научният ръководител няма право да бъде член на научното жури на своя докторант

Един от оспорваните текстове от измененията и допълненията на Правилника за прилагане на ЗРАСРБ от 2018 г. е този на чл. 31, ал. 1, пр. последно, според който научният ръководител няма право да бъде член на научното жури на своя докторант.

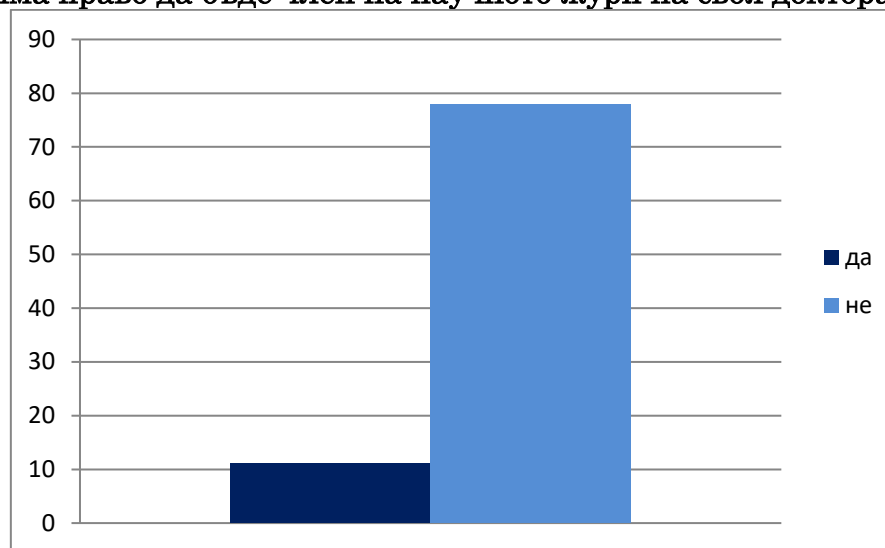
В анкетната карта беше включен въпрос: „Одобрявате ли разпоредбата, според която научният ръководител няма право да бъде член на научното жури на своя докторант?“

Един от мотивите да бъде зададен такъв въпрос е, че една такава промяна на практика е израз на неуважение и недоверие към обективността и научната коректност на научния ръководител.

Друг мотив е, че с натрупване на практика в тази насока се оказва, че е налице известна незаинтересованост от страна на научните ръководители, а това на свой ред води до намаляване на качеството на разработваните дисертационни трудове.

Сам по себе си полученият резултат е достатъчно убедителен – почти 80% от анкетиранияте учени не одобряват промяната и смятат, че научният ръководител следва да е член на научното жури на своя докторант за придобиване на образователната и научна степен „Доктор“. Само 11,1% одобряват сега съществуващото положение.

Фигура 16. Одобрявате ли разпоредбата, според която научният ръководител няма право да бъде член на научното жури на своя докторант?

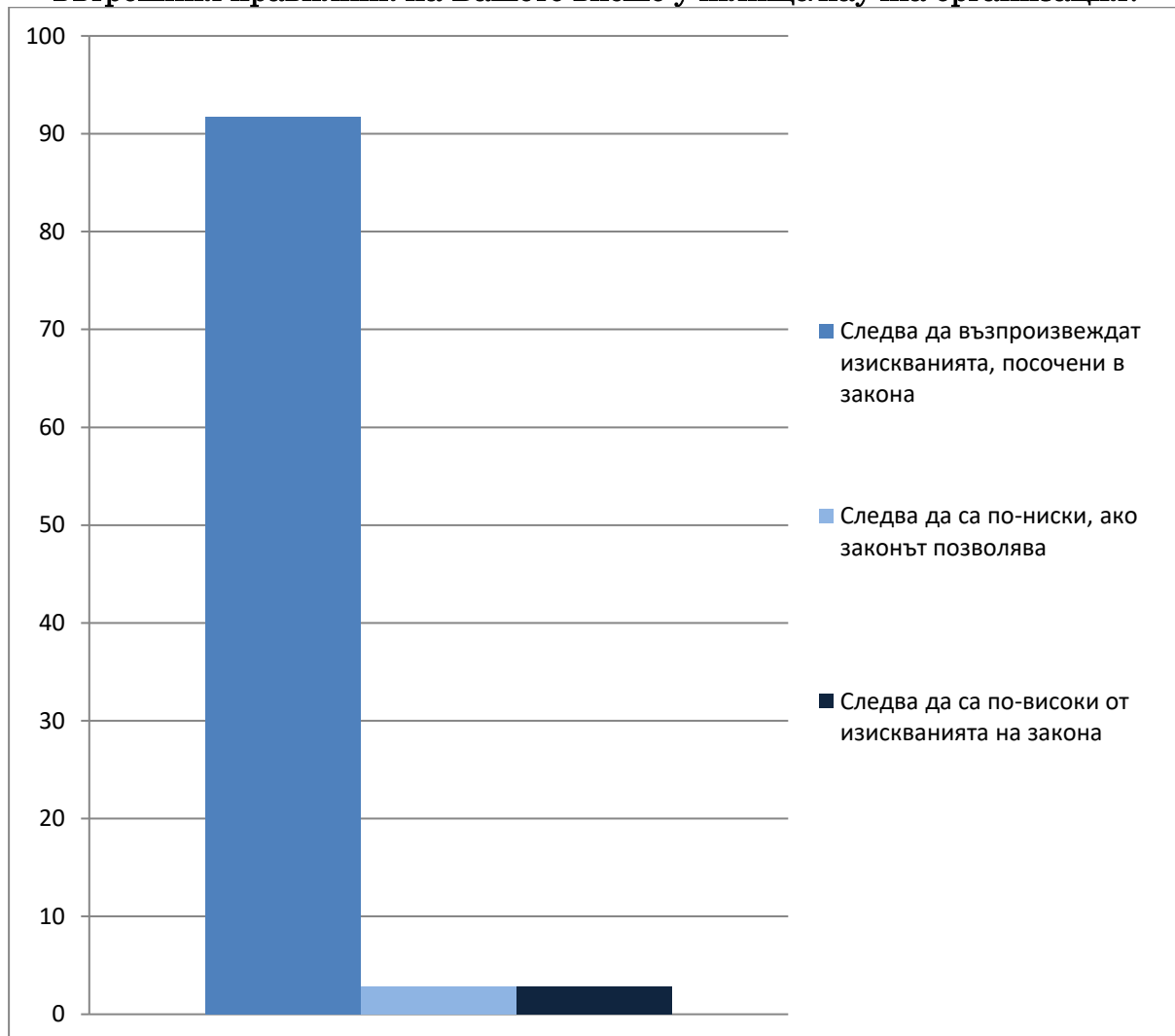


Следващите въпроси от проучването са тематично сходни по своето съдържание и имат за цел да сондират мнението относно това какви следва да са изискванията както за придобиване на образователната и научна степен „доктор” и научната степен „доктор на науките”, така и за заемане на академичните длъжности, определени в закона – главен асистент, доцент и професор.

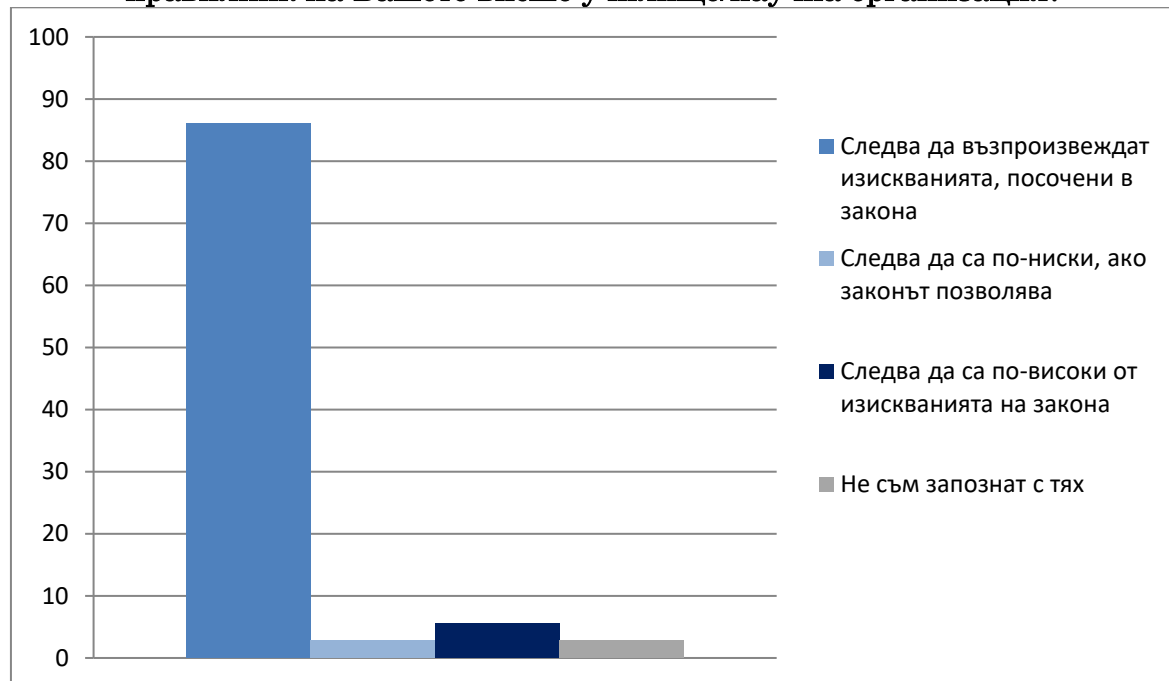
Налице е много висока степен на подкрепа за виждането, че тези изискванията следва да възпроизвеждат изискванията, посочени в закона – процентът варира между 86 и 91, което само по себе си е показател за одобрението на закона в тази насока.

В същото време обаче на практика се получава нещо по-различно от законовия модел. В правилниците на някои научни организации са въведени по-високи критерии от тези в закона. Такъв е примерът с Института за държавата и правото при Българската академия на науките.

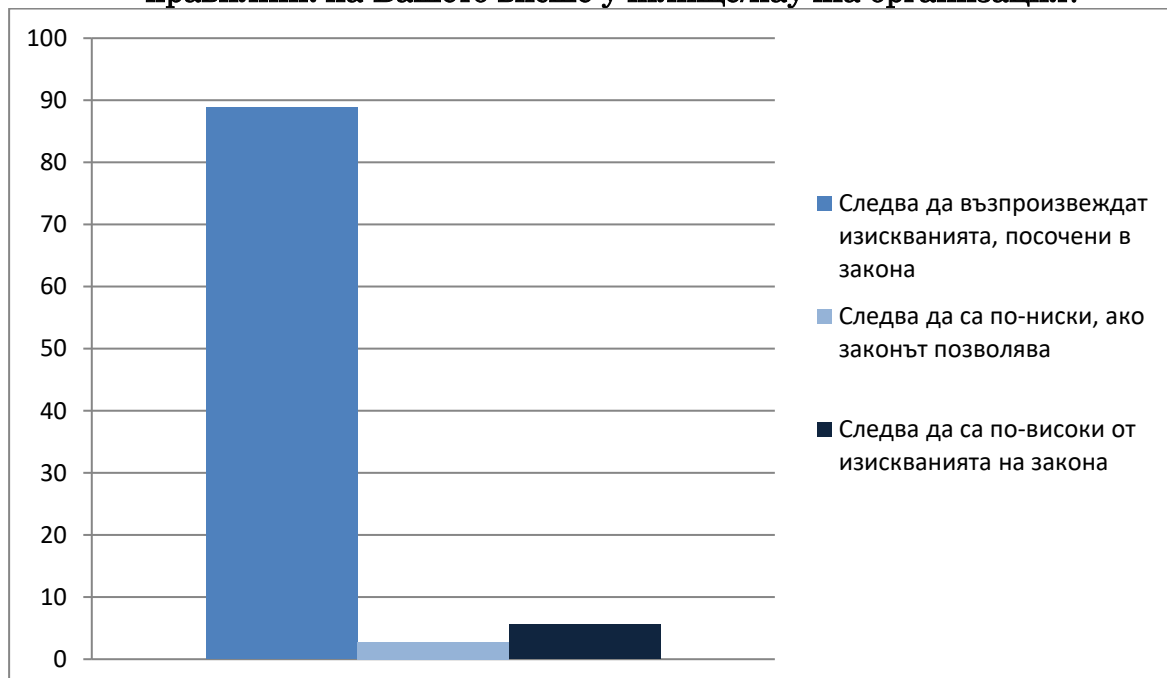
Фигура 17. Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за придобиване на образователната и научна степен „доктор”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/научна организация?



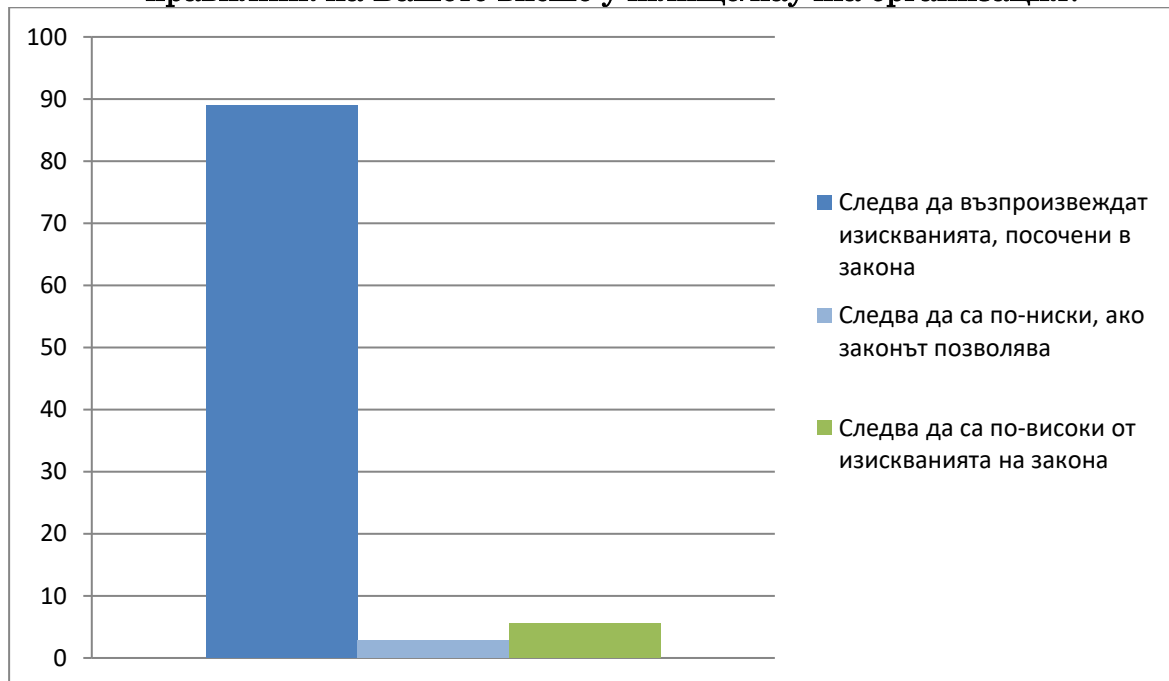
Фигура 18. Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за придобиване на научната степен „доктор на науките”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/научна организация?



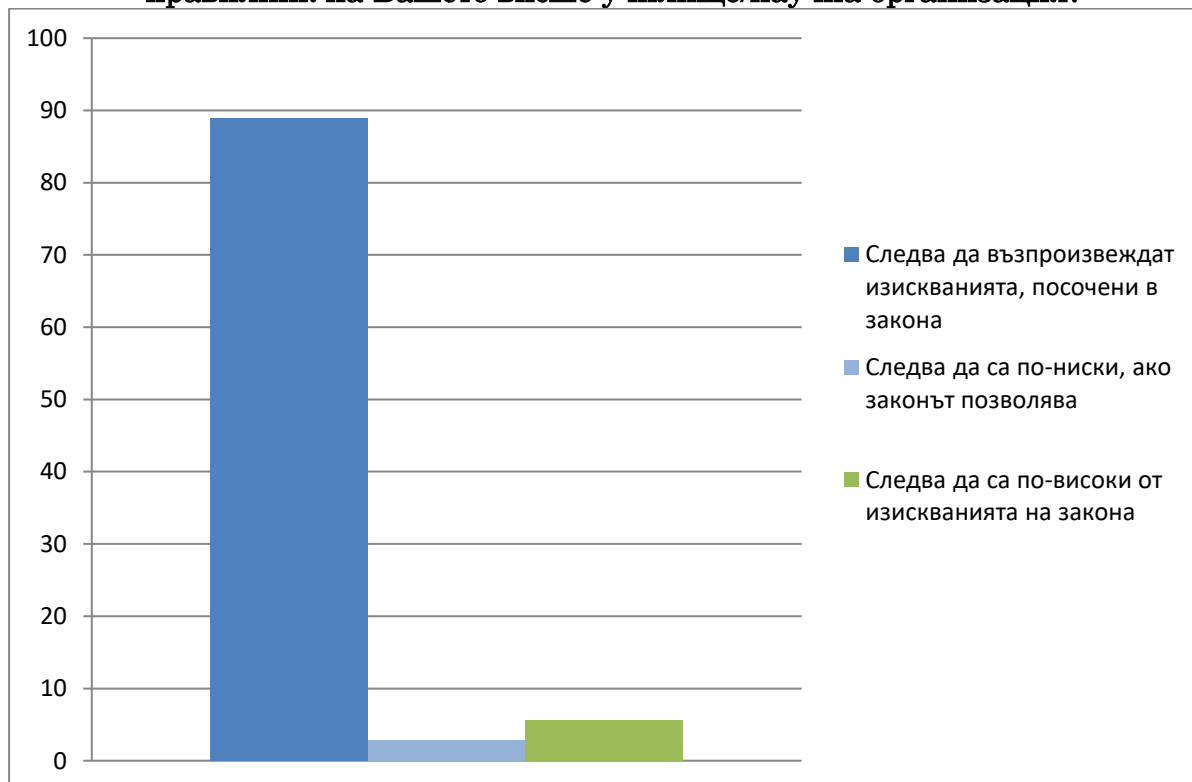
Фигура 19. Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за заемане на академичната длъжност „главен асистент”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/научна организация?



Фигура 20. Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за заемане на академичната длъжност „доцент”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/научна организация?



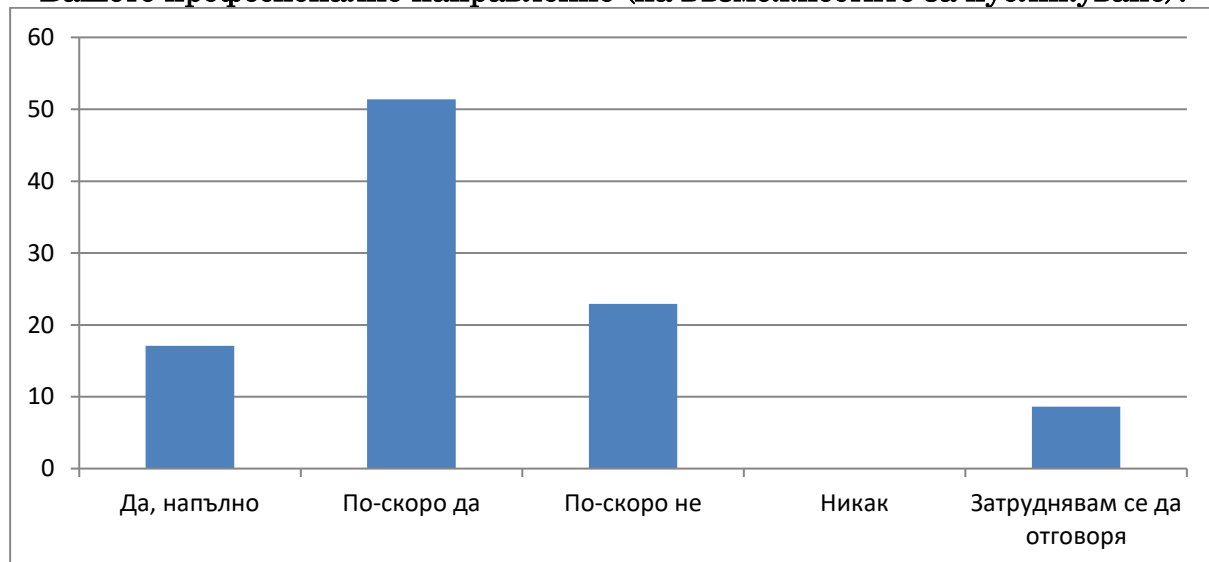
Фигура 21. Според Вас какви трябва да бъдат изискванията за заемане на академичната длъжност „професор”, регламентирани във вътрешния правилник на Вашето висше училище/научна организация?



Конкретизация на този въпрос, съответстваща на съществуващите различия по научни области, е следващият въпрос в проучването, който

изследва личното мнение на респондентите относно адекватността на изискванията за наукометрични показатели за съответното професионално направление включително възможностите за публикуване.

Фигура 22. Изискванията за наукометричните показатели адекватни ли са за Вашето професионално направление (на възможностите за публикуване)?



Повече от 50% споделят мнението, че наукометричните показатели са по-скоро адекватни на съответното научно направление. В тази посока са и още 17,1%, които заявяват, че са напълно адекватни. В същото време 22,9% изразяват обратно мнение.

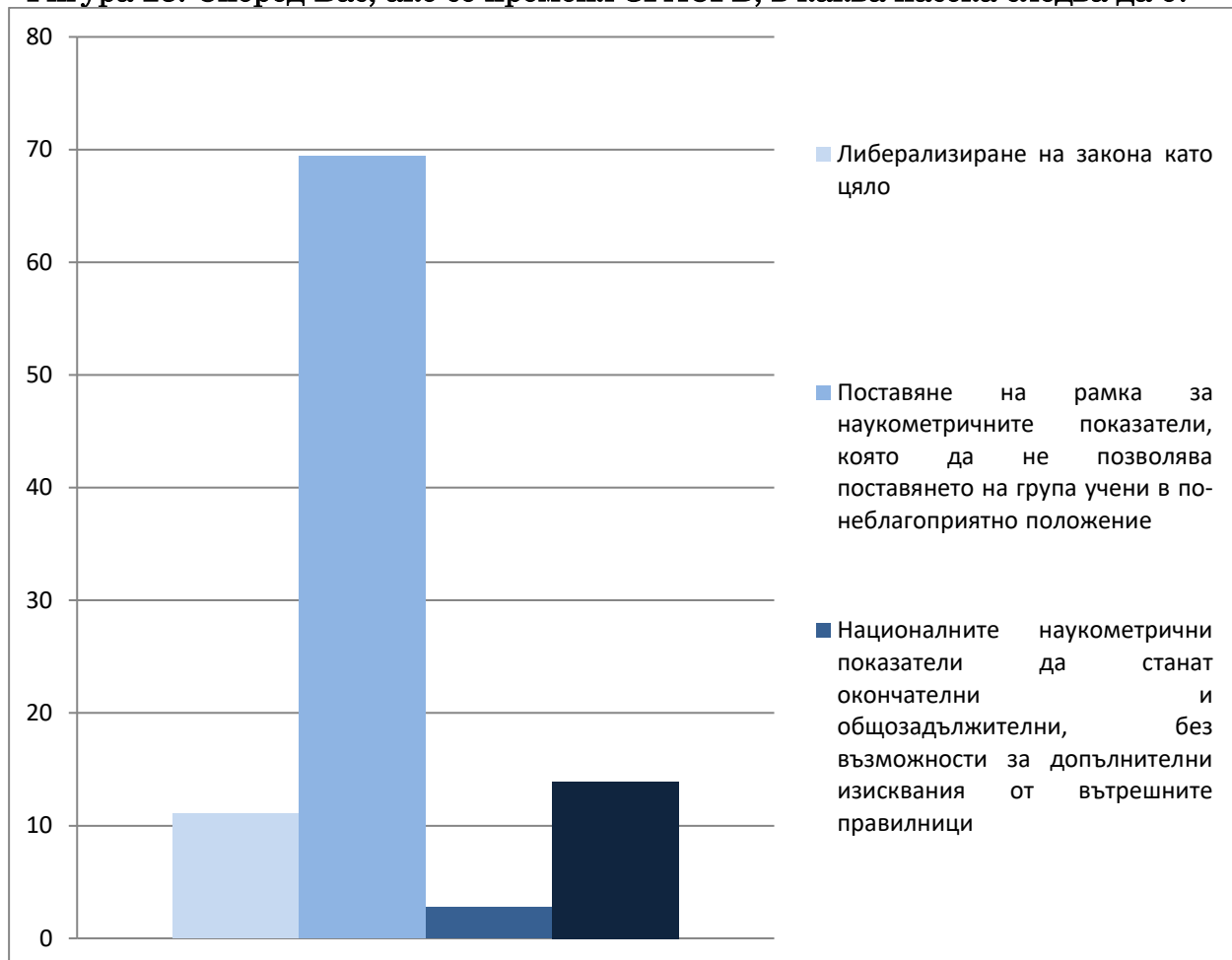
Предвид събраната обширна информация може да се направи извод – да се предложи изричен текст, в който да има изискване да се постави рамка, която да не позволява поставянето на групи учени в по-неблагоприятно положение. Но едновременно с това е необходимо много внимателно да се прецени какви да са изискванията за съответните направления.

Гореказаното е конкретизация и разновидност на по-общата формулировка *„наукометричните показатели да станат окончателни и задължителни, без допълнителни изисквания от вътрешните правилници“*.

Това е една от опциите, включени като отговори на следващия въпрос в проучването, който се интересува за личното мнение на участниците относно това, ако се променя ЗРАСРБ, в каква насока следва да бъдат измененията и допълненията.

Други предлагани изменения се съдържат в отговорите: *„Либерализиране на закона като цяло“* – с подкрепа от 11,1% или *„Завишаване на националните наукометрични показатели“* – 3,9%.

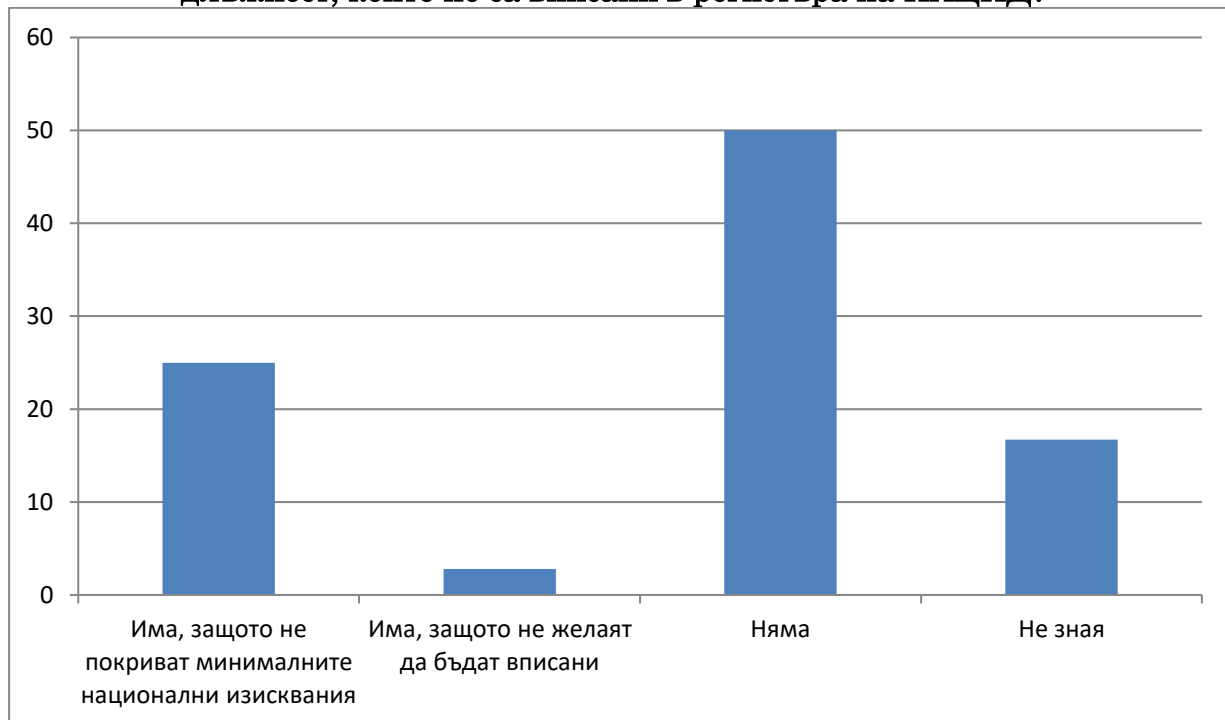
Фигура 23. Според Вас, ако се променя ЗРАСРБ, в каква насока следва да е?



При ръководителите на научни звена най-голямо натрупване има при отговора „поставяне на рамка за наукометричните показатели”.

В практикоприложен план от времето на приемане на закона, осъществените промени в него и евентуалната негова бъдеща новелизация се поставя един немаловажен въпрос, този за вписването в регистъра на НАЦИД на лицата, заемащи съответната академична длъжност.

Фигура 24. Има ли във Вашата катедра/секция лица, заемащи академична длъжност, които не са вписани в регистъра на НАЦИД?



Разпределението на отговорите на този въпрос показва, че половината отговарят утвърдително, което е доста обезпокоително. Според 25% от анкетираните невписани са лица, които не покриват минималните национални изисквания. Не е ясно обаче защо не са вписани около 17%. В интервютата, проведени като част от ЕПСИ, са посочени и други причини, като нежелание да се впишат от конкретна организация, която е била тяхна последна месторабота, нежелание да участват в научни журита и др.

Общите заключения от събраните мнения в рамките на социологическото изследване са, че като цяло и двете изследвани съвкупности – ръководители и общ академичен състав, оценяват обективно съществуващите параметри на закона, които имат за цел израстването на учените в съответната област.

Налице е доста критично отношение към наукометричните показатели, изразяващо се в необходимост от тяхното прецизиране и привеждане в съответствие с международните стандарти и норми.

Констатирана е известна поляризация в мненията относно необходимостта от увеличаване или снижаване на наукометричните показатели. Същевременно застъпниците и на двете тези настояват за прилагането на общовалидна рамка, която да не позволява завишаване на критериите в отделни институции и така да се поставят учени в неравносечно положение.

Очакванията на научната общност са свързани най-вече с улесняване на процедурите за заемане на съответните длъжности, но на базата на обективни критерии, които да не се изработват безкритично.

2. Дълбочинни интервюта

Според интервюираните представители на **Университета за национално и световно стопанство, Икономическия университет – Варна и Стопанската академия „Д. А. Ценов“ – Свищов** най-значимите изменения и допълнения в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ през оценявания период могат да бъдат систематизирани по следния начин:

1. Прецизиране и детайлизация на нормативната уредба на процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, в т.ч.:

- строги изисквания за професионална компетентност и обективност на научното жури;
- наличие/установяване на конфликт на интереси при определяне на състава на научното жури;
- срокове за определяне на научното жури в различните процедури;
- документация;
- публичност на информацията, свързана със съответните процедури и т.н.

2. Въвеждане на единни (общовалидни) изисквания/стандарты за научните постижения, необходими за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност, в т.ч.:

- за образователна и научна степен „доктор“ – минимален общ брой точки, формиран като сума от точките за публикувани монография, книга, студии, статии и доклади, глава от колективна монография (и дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“);
- за научна степен „доктор на науките“ – минимален общ брой точки, формиран като сума от точките за публикувани монография, книга, студии, статии и доклади, глава от колективна монография, цитирания и рецензии (плюс дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ и дисертационен труд за присъждане на научна степен „доктор на науките“);
- за академична длъжност „главен асистент“ – минимален брой точки за дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“;
- за академичната длъжност „доцент“ – минимален общ брой точки, формиран като сума от точките за дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, хабилитационен труд (монография), публикувани монография, книга, студии, статии и доклади, глава от колективна монография, цитирания и рецензии;

- за академичната длъжност „професор“ – минимален общ брой точки, формиран като сума от точките за дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, хабилизационен труд (монография), публикувани монография, книга, студии, статии и доклади, глава от колективна монография, цитирания и рецензии и сбора от точките за придобита научна степен „доктор на науките“, участие в национален и международен научен или образователен проект, ръководство на национален и международен научен или образователен проект, публикувани университетски учебник и учебно пособие и учебник и учебно пособие, които се използват в училищната мрежа.

3. Създаване на конкретни механизми за ефективен контрол (основно от страна на министъра на образованието и науката) върху процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности както в хода на тяхното провеждане, така и след приключването им, в т.ч.:

- Създаване на Комисия по академична етика към министъра на образованието и науката за разглеждане на сигналите, отправени до него относно нарушения при провежданите процедури за присъждането на научни степени или заемането на академични длъжности, както и относно сигнали за наличието на плагиатство в дисертационните трудове и представените за оценяване публикации, недостоверност на представените научни данни, конфликт на интереси при формирането на съставите на научните журита;
- Разширяване на правомощията на министъра на образованието и науката в упражняването на административен контрол върху процедурите за придобиване на научна степен и заемане на академична длъжност.
- Разработване на цялостен механизъм за противодействие на плагиатството в академичната общност.

Основна цел на измененията и допълненията в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ оказват въздействие върху цялата академична общност, в т.ч. в научна област 3. Социални, стопански и правни науки. За целите на настоящата оценка паралелно е изследвано развитието на академичния състав в трите български висши училища (Университет за национално и световно стопанство, Икономически университет – Варна и Стопанска академия „Д. А. Ценов“, Свищов) за периода 2016 – 2021 г.

Придобиване на научни степени

Придобиването на научни степени (образователна и научна степен „доктор“ и научна степен „доктор на науките“) е ключов фактор за формирането и възпроизводството на академичния състав на всяко висше училище. То допринася за развитието на науката, научно-техническия прогрес и образованието в страните от развития свят.

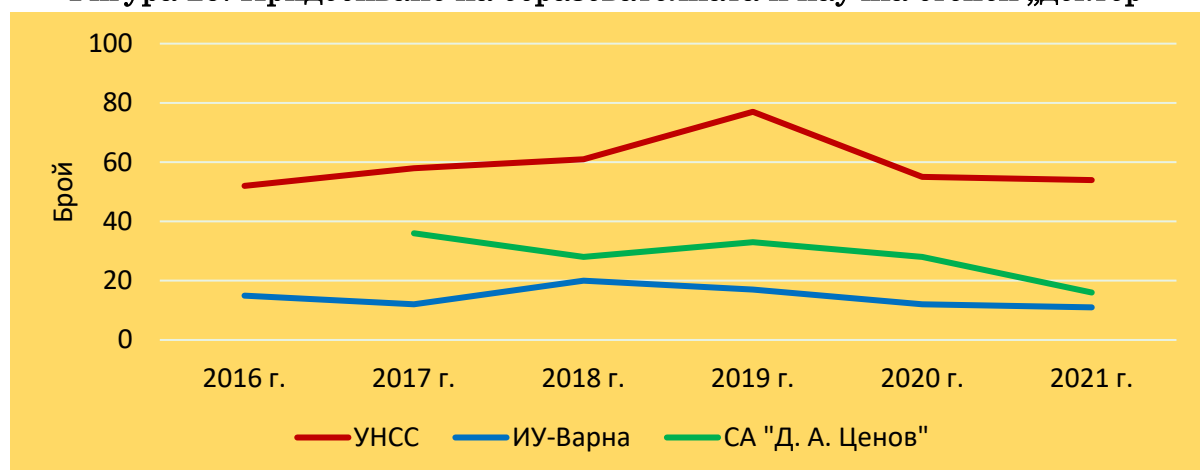
На основание съответните промени в ЗРАСРБ за научна област 3. Социални, стопански и правни науки ППЗРАСРБ регламентира минимален праг от 30 точки за образователна и научна степен „доктор“, които се формират като сума от точките на кандидата по 7 показателя от група Г (публикувани монография, книга, студии, статии и доклади, глава от колективна монография). Другото изискване (което носи 50 точки) е за дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“.⁵⁶ Така изискваният общ минимален брой точки става 80.

Динамиката в придобиването на *образователната и научна степен „доктор“* в трите висши училища⁵⁷ е представена на таблица 1 и фигура 25.

Таблица 1. Придобиване на образователната и научна степен „доктор“ (брой)

Висше училище	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
УНСС	52	58	61	77	55	54
ИУ – Варна	15	12	20	17	12	11
СА „Д. А. Ценов“		36	28	33	28	16

Фигура 25. Придобиване на образователната и научна степен „доктор“



⁵⁶ Виж: Правилник за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн., ДВ, 75 от 24.09.2010 г.)

⁵⁷ По официална информация от висшите училища (УНСС, ИУ – Варна и СА „Д. А. Ценов, Свищов)

Очевидно през втората половина на изследвания период (2019 – 2021 г.) настъпват съществени промени (спад) в броя на хората, придобили образователната и научна степен „доктор“ и в трите висши училища. В Университета за национално и световно стопанство е налице първоначален ръст от 26,2% през 2019 г. в сравнение с 2018 г., последван от рязък спад през 2020 г. (от 28,6% в сравнение с 2019 г.) и 2021 г. (от 1,82% в сравнение с 2020 г.). В Икономическия университет – Варна намаляването на броя на хората, придобили образователната и научна степен „доктор“, започва още от 2019 г. (15% в сравнение с 2018 г.) и продължава до края на периода – 29,4% спад през 2020 г. в сравнение с 2019 г. и 8,3% спад през 2021 г. в сравнение с 2020 г. Стопанска академия „Д. А. Ценов“ (подобно на Университета за национално и световно стопанство) регистрира първоначален ръст от 17,9% през 2019 г. в сравнение с 2018 г., последван от спад през следващите две години (15,2% през 2020 г. в сравнение с 2019 г. и 42,9% през 2021 г. в сравнение с 2020 г.).

По мнението на мнозина изискването за минимум 30 точки по показателите от група Г не е особено сериозно препятствие за докторантите в изследваните висши училища. То се изпълнява (например) с 1 статия/доклад, публикувани в научни издания, реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация или с 2 студии, публикувани в нереферирани списания с научно рецензиране или в редактирани колективни томове или с 3 статии/доклади, публикувани в нереферирани списания с научно рецензиране или в редактирани колективни томове и т.н. В този смисъл регистрираният спад в придобиването на образователната и научна степен „доктор“ (вероятно) не се дължи на въведените през 2018 г. минимални национални изисквания.

На основание съответните промени в ЗРАСРБ за научна степен „доктор на науките“ в научна област 3. Социални, стопански и правни науки ППЗРАСРБ установява следните минимални изисквания:

- дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ – група показатели А, показател 1 (50 точки);
- дисертационен труд за присъждане на научна степен „доктор на науките“ – група показатели Б, показател 2 (100 точки);
- публикувани монография, книга, студии, статии и доклади, глава от колективна монография – група показатели Г, сума на точките по показатели от 4 до 10 (100 точки);
- цитирания и/или рецензии – група показатели Д, сума на точките по показатели от 11 до 13 (100 точки).

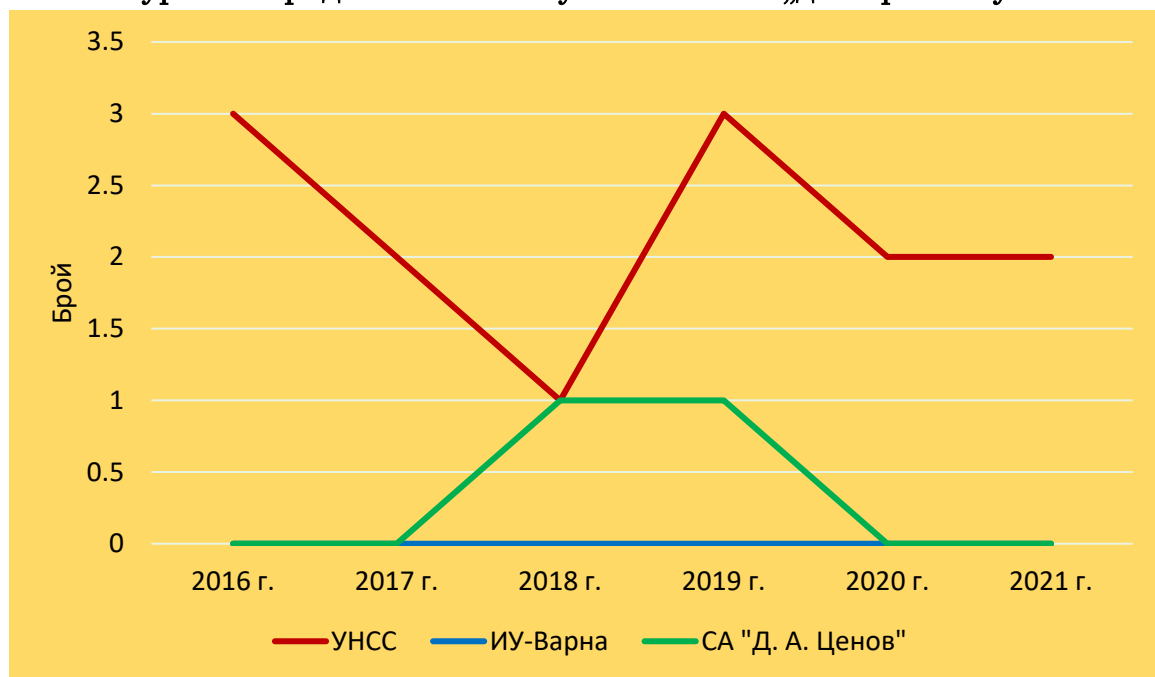
Така изискваният общ минимален брой точки е 350.

Динамиката в придобиването на научна степен „доктор на науките“ в трите висши училища⁵⁸ е представена на таблица 2 и фигура 26.

Таблица 2. Придобиване на научната степен „доктор на науките“ (брой)

Висше училище	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
УНСС	3	2	1	3	2	2
ИУ – Варна	0	0	0	0	0	0
Стопанска академия „Д. А. Ценов“	0	0	1	1	0	0

Фигура 26. Придобиване на научната степен „доктор на науките“



През последните 10 – 12 години интересът към научната степен „доктор на науките“ в изследваните висши училища (и не само) не е особено голям. Това е така основно защото тази втора научна степен (т.нар. жаргон „голям доктор“) няма критично значение за изкачването по стълбицата на академичните длъжности във висшите училища и научните организации. В миналото, по неписано правило, тя е била (почти) задължителна за получаване на научното звание „професор“. Днес това не е така и научната

⁵⁸ По официална информация от висшите училища (УНСС, ИУ – Варна и СА „Д. А. Ценов, Свищов)

степен „доктор на науките“ започва да придобива характеристиките на почетна титла.

В рамките на изследвания период броят на хората, придобили научната степен „доктор на науките“ в Университета за национално и световно стопанство, се колебае в относително тесни граници (1 – 3 лица). В Икономическия университет – Варна резултатът е твърдо 0 лица, а в Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов тази научна степен е придобита от двама души преди въвеждането на минималните национални изисквания.

На този фон въвеждането на минимални изисквания практически не оказва съществено влияние върху динамиката в придобиването на научната степен „доктор на науките“ в изследваните висши училища.

Заемане на академични длъжности

Израстването в академична длъжност (главен асистент, доцент и професор) е важен процес на формиране и развитие на академичния състав на висшите училища и научните организации.

На основание съответните промени в ЗРАСРБ за заемането на академични длъжности в научна област 3. Социални, стопански и правни науки ППЗРАСРБ установява следните минимални изисквания:

- за главен асистент: група показатели А, показател 1 (50 точки) – дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“;⁵⁹
- за доцент:
 - група показатели А, показател 1 (50 точки) – дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“;
 - група показатели В, показател 3 (100 точки) – хабилитационен труд (монография);
 - група показатели Г, сума на точките по показатели от 4 до 10 (200 точки, а за професионално направление 3.6. Право – 100 точки) – публикувани монография, която не е представена като основен хабилитационен труд, книга на основата на защитен дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ или научната степен „доктор на науките“, студии, статии и доклади, публикувани в реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация, студии, статии и доклади, публикувани в нереферирани списания с научно рецензиране или в редактирани колективни томове, глава от колективна монография;

⁵⁹ Това изискване е още от 2010 г. Виж: Закон за изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България (обн., ДВ, бр. 101 от 28.12.2010 г.).

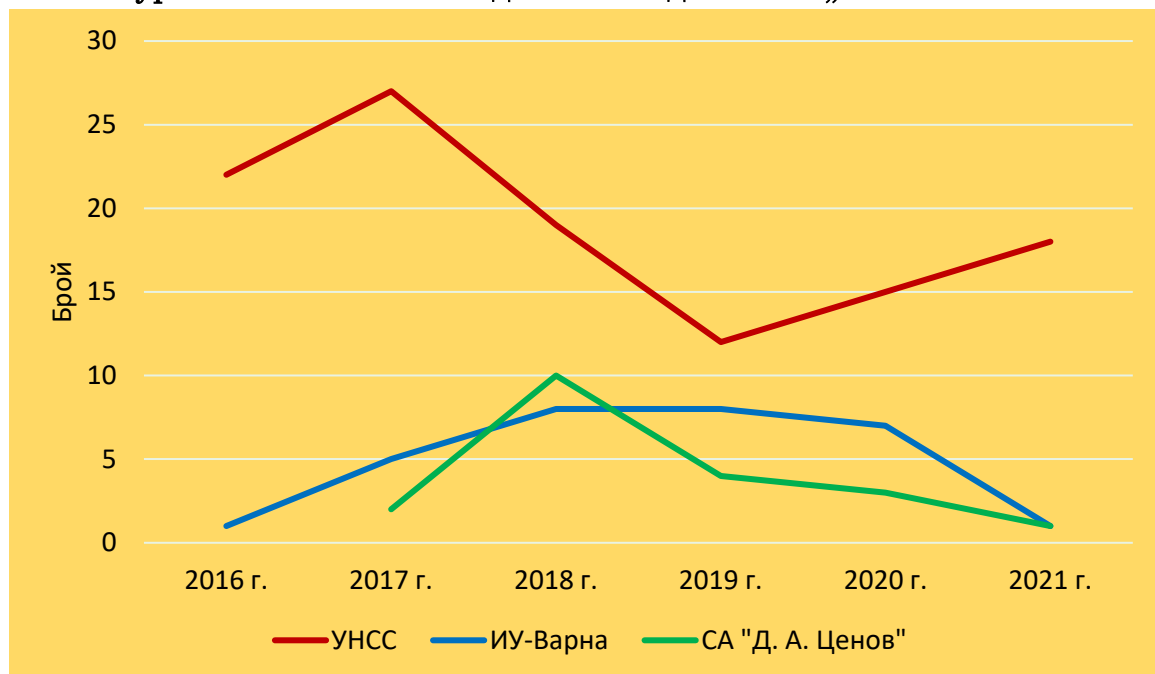
- група показатели Д, сума на точките по показатели от 11 до 13 (50 точки) – цитирания и/или рецензии в научни издания, реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация или в монографии и колективни томове, в монографии и колективни томове с научно рецензиране, в нереферирани списания с научно рецензиране. (Изискван общ минимален брой точки: 400, а за професионално направление 3.6. Право – 300.)
- за професор:
 - група показатели А, показател 1 (50 точки) – дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“;
 - група показатели В, показател 3 (100 точки) – хабилитационен труд (монография);
 - група показатели Г, сума на точките по показатели от 4 до 10 (200 точки, а за професионално направление 3.6. Право – 100 точки) – публикувани монография, която не е представена като основен хабилитационен труд, книга на основата на защитен дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ или научната степен „доктор на науките“, студии, статии и доклади, публикувани в реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация, студии, статии и доклади, публикувани в нереферирани списания с научно рецензиране или в редактирани колективни томове, глава от колективна монография;
 - група показатели Д, сума на точките по показатели от 11 до 13 (100 точки) – цитирания и/или рецензии в научни издания, реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация или в монографии и колективни томове, в монографии и колективни томове с научно рецензиране, в нереферирани списания с научно рецензиране;
 - група показатели Е, сума на точките по показатели от 14 до 21 (100 точки) – участие в национален и международен научен или образователен проект, ръководство на национален и международен научен или образователен проект, публикувани университетски учебник и учебно пособие и учебник и учебно пособие, които се използват в училищната мрежа. (Изискван общ минимален брой точки: 550, а за професионално направление 3.6. Право – 450.)

Динамиката в заемането на академичната длъжност „главен асистент“ в трите изследвани висши училища⁶⁰ е представена на таблица 3 и фигура 27.

Таблица 3. Заемане на академичната длъжност „главен асистент“ (брой)

Висше училище	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
УНСС	22	27	19	12	15	18
ИУ – Варна	1	5	8	8	7	1
СА „Д. А. Ценов“		2	10	4	3	1

Фигура 27. Заемане на академичната длъжност „главен асистент“



През 2018 г. в Университета за национално и световно стопанство се наблюдава рязък спад в броя на хората, заели академичната длъжност „главен асистент“ (29,6% в сравнение с 2017 г.), който продължава и през 2019 г. (36,8% в сравнение с 2018 г.). Следва частично възстановяване – ръст от 25,0% през 2020 г. в сравнение с 2019 г. и 20,0% през 2021 г. в сравнение с 2020 г. Тези колебания обаче (определено) не се дължат на минималните национални изисквания.

Допълнителните изисквания на Университета за национално и световно стопанство за заемане на академичната длъжност „главен асистент“ (през 2017 г. например) включват:

⁶⁰ По официална информация от висшите училища (УНСС, ИУ – Варна и СА „Д. А. Ценов, Свищов)

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

- най-малко 2 години стаж като асистент или най-малко 4 години стаж като хоноруван преподавател, или отработени най-малко 800 ч. приравнена аудиторна заетост;
- публикувани статии в научни списания – минимум 30 точки;
- участия в научни конференции в страната и чужбина – минимум 30 точки.

В Икономическия университет – Варна от 2019 г. е налице сериозен спад в броя на хората, заели академичната длъжност „главен асистент“ (12,5% през 2020 г. в сравнение с 2019 г. и 85,7% през 2021 г. в сравнение с 2020 г.). Картината е още по-мрачна в Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов – спад от 60,0% през 2019 г. в сравнение с 2018 г., 25,0% през 2020 г. в сравнение с 2019 г. и 66,7% през 2021 г. в сравнение с 2020 г.

Доколкото изискването за дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ не е ново, очевидно има други причини за регистрираното намаляване на броя на хората, заели академичната длъжност „главен асистент“ в изследваните висши училища. Ключови фактори според нас са свиването на приема на студенти, в т.ч. по държавна поръчка, и политиката на държавата за ограничаване на публичното финансиране на висшето образование в България.

Нещо повече в началото на 2020 г. с Решение на Министерския съвет е приета Програма за оптимизация на разходите и структурата на Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов за периода 2020 – 2022 г. В точка I на програмата, озаглавена „Мерки за оптимизиране на структурата и разходите за възнаграждения“, е записано „Мораториум за откриване на процедури за академични длъжности“.

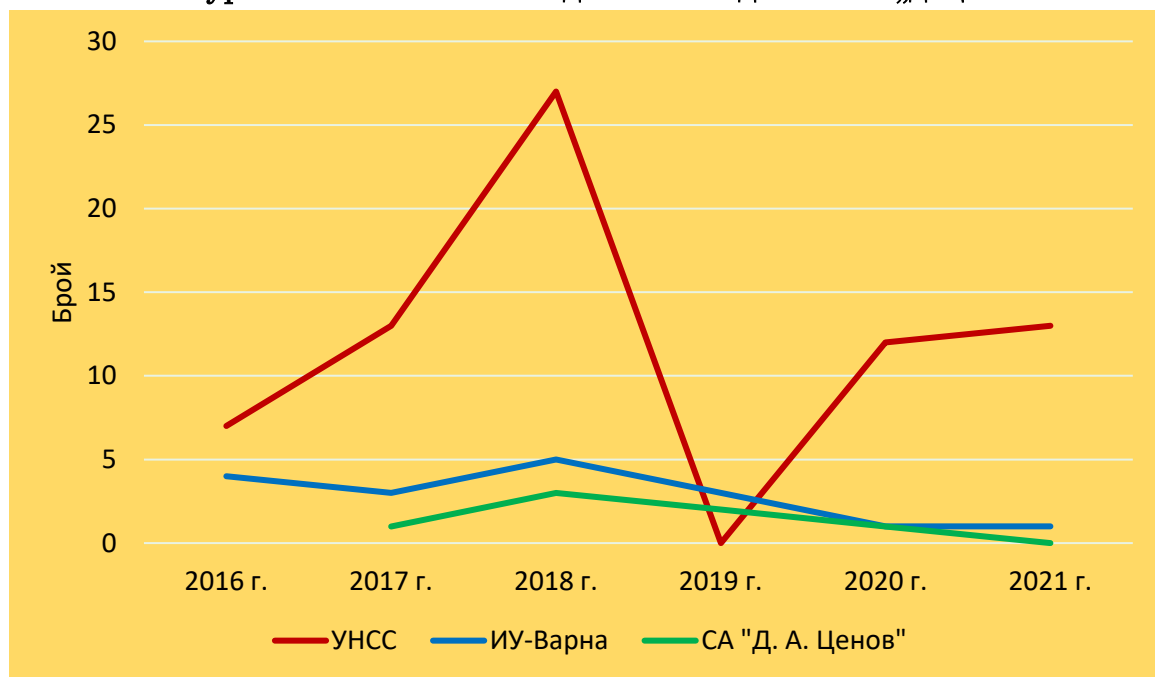
Динамиката в заемането на академичната длъжност „доцент“ в трите изследвани висши училища⁶¹ е представена на таблица 4 и фигура 28.

Таблица 4. Заемане на академичната длъжност „доцент“ (брой)

Висше училище	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
УНСС	7	13	27	0	12	13
ИУ – Варна	4	3	5	3	1	1
Стопанска академия „Д. А. Ценов“		1	3	2	1	0

⁶¹ По официална информация от висшите училища (УНСС, ИУ – Варна и СА „Д. А. Ценов, Свищов)

Фигура 28. Заемане на академичната длъжност „доцент“



През 2018 г., която е годината на въвеждане на минималните национални изисквания за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, и в трите изследвани висши училища е налице ръст на броя на хората, заели академичната длъжност „доцент“ в сравнение с предходната година (107,7% в Университета за национално и световно стопанство, 66,7% в Икономическия университет – Варна и 200,0% в Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов). Следва период на спад. В Университета за национално и световно стопанство той е драстичен – броят на заелите академичната длъжност „доцент“ се срива от 27 през 2018 г. на 0 през 2019 г. В другите две висши училища намалението е съответно 40% в Икономическия университет – Варна и 100% в Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов. През следващите две години в Университета за национално и световно стопанство се наблюдава известно възстановяване на темпа на заемане на академичната длъжност „доцент“ – 12 бр. през 2020 г. и 13 бр. през 2021 г. В Икономическия университет – Варна спадът продължава и през 2020 г. (66,7% в сравнение с 2019 г.), а през 2021 г. няма промяна в сравнение с 2020 г. В Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов тенденцията на намаление се запазва до края на изследвания период – 100% през 2020 г. в сравнение с 2019 г. и още 100% през 2021 г. в сравнение с 2020 г.

Резкият спад в броя на заелите академичната длъжност „доцент“ в Университета за национално и световно стопанство през 2019 г. се дължи на организационни, психологически и други фактори, а не на промените в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ, в частност въвеждането на минималните национални изисквания. Това е така, защото много преди 2018 г. минималните изисквания

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

за заемане на академичната длъжност „доцент“ в Университета за национално и световно стопанство са доста по-високи от въведените минимални национални изисквания. През 2017 г. например допълнителните изисквания на Университета за национално и световно стопанство за заемане на академичната длъжност „доцент“ включват:

- отработени най-малко 800 ч. приравнена аудиторна заетост;
- издадени учебници и учебни помагала (минимум 60 точки);
- участия в проекти (минимум 20 точки);
- участия в конференции в страната (минимум 30 точки);
- публикувани монографии и студии (минимум 80 точки), в т.ч. поне една самостоятелна монография;
- публикувани статии в научни списания (минимум 100 точки);
- цитирания (минимум 10 точки).

В другите две висши училища тенденцията на намаляване на броя на хората, заели академичната длъжност „доцент“, е трайна и вероятно въведените през 2018 г. минимални национални изисквания са една от причините за това. Други фактори, споменати по-горе, са свиването на приема на студенти, в т.ч. по държавна поръчка, и политиката на държавата за ограничаване на публичното финансиране на висшето образование. В Стопанска академия „Д. А. Ценов“, Свищов, както вече беше отбелязано, е налице и експлицитно въведен мораториум за откриване на процедури за заемане на академични длъжности.

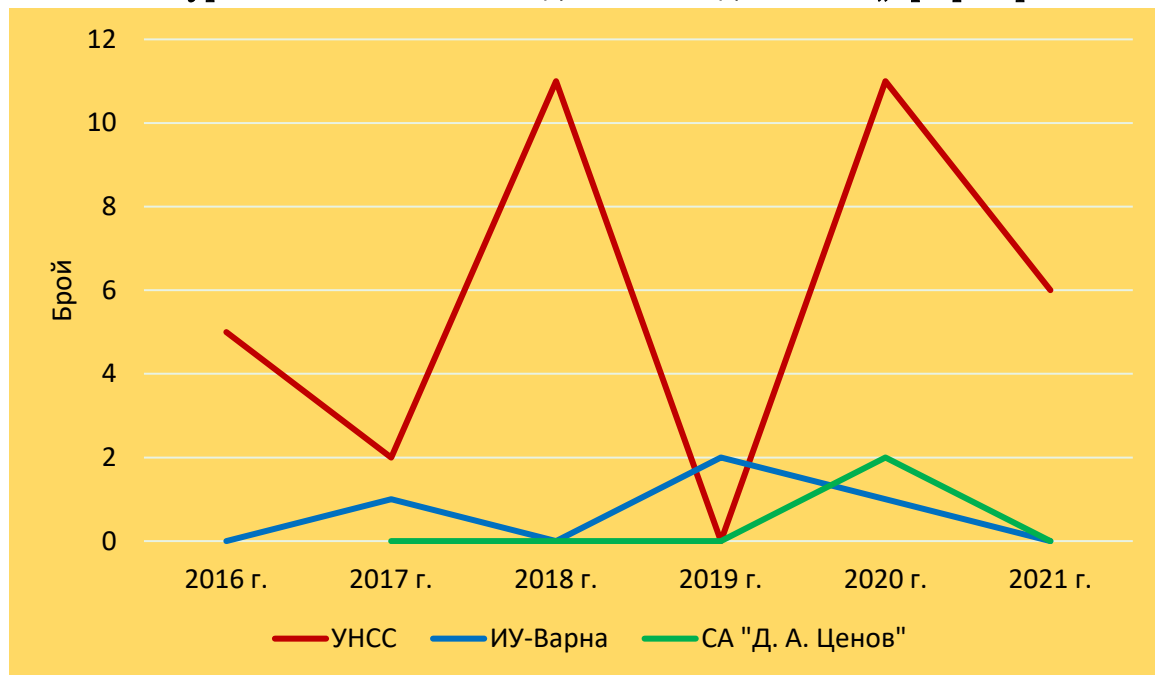
Динамиката в заемането на академичната длъжност „професор“ в трите изследвани висши училища⁶² е представена на таблица 5 и фигура 29.

Таблица 5. Заемане на академичната длъжност „професор“ (брой)

Висше училище	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
УНСС	5	2	11	0	11	6
ИУ – Варна	0	1	0	2	1	0
Стопанска академия „Д. А. Ценов“		0	0	0	2	0

⁶² По официална информация от висшите училища (УНСС, ИУ – Варна и СА „Д. А. Ценов, Свищов)

Фигура 29. Заемане на академичната длъжност „професор“



На фигура 29 се виждат чувствителни колебания в броя на заелите академичната длъжност „професор“ и в трите висши училища за изследвания период. През 2019 г. в Университета за национално и световно стопанство (отново) се наблюдава рязък спад – от 11 (през 2018 г.) броят на хората, заели академичната длъжност „професор“, намалява на 0 през 2019 г. Следва също толкова впечатляващ ръст (от 0 през 2019 г. броят на хората, заели академичната длъжност „професор“, нараства на 11 през 2020 г.) и отново спад (от 11 през 2020 г. броят на хората, заели академичната длъжност „професор“, намалява на 6 през 2021 г.). В другите две висши училища „производството“ на професори определено не е на ниво за целия период на изследване (2016 – 2021 г.) – 3 лица в Икономическия университет – Варна (1 лице през 2017 г. и 2 лица през 2019 г.) и 2 лица в Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов през 2019 г.

И тук според нас резките колебания в броя на заелите академичната длъжност „професор“ в Университета за национално и световно стопанство не се дължат на промените в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ, в частност – въвеждането на минимални национални изисквания. Още преди 2018 г. минималните изисквания за заемане на академичната длъжност „професор“ в Университета за национално и световно стопанство са по-високи от въведените минимални национални изисквания.

През 2017 г. например допълнителните изисквания на Университета за национално и световно стопанство за заемане на академичната длъжност „професор“ включват:

- отработени най-малко 800 ч. приравнена аудиторна заетост като хабилитирано лице;
- разработени лекционни курсове (минимум 20 точки);
- издадени учебници (минимум 80 точки);
- ръководство на докторанти, придобили образователната и научна степен „доктор“ (минимум 100 точки = на 2-ма докторанти);
- ръководство на проекти (минимум 20 точки);
- участие в проекти (минимум 10 точки);
- участие в конференции в страната (минимум 20 точки);
- участие в конференции в чужбина или в страната, когато са организирани от международни организации (минимум 20 точки);
- публикувани монографии и студии (минимум 80 точки), в т.ч. поне една самостоятелна монография;
- публикувани статии в научни списания (минимум 10 бр. и 230 т.);
- статии в специализирани научни списания, индексирани в Thomson Reuters или Scopus (минимум 1 бр. и 60 точки);
- статии в други специализирани индексирани научни списания (минимум 120 точки);
- общ праг за броя на статиите в индексирани научни списания (сума по предходните две изисквания: минимум 5 бр.);
- статии в специализирани научни списания с редколегия (минимум 50 точки);
- цитиране (минимум 20 точки).

Въведените през 2018 г. минимални национални изисквания вероятно оказват някакво въздействие върху заемането на академичната длъжност „професор“ в Икономическия университет – Варна и Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов през изследвания период. Както бе отбелязано по-горе обаче, ключовите ограничителни фактори за израстването в академична длъжност са други: намаляване на обучаваните студенти и редуциране на публичните средства за висше образование.

Изследваните висши училища са с вековна „традиция“ в научна област 3. Социални, стопански и правни науки и своеобразни центрове в професионално направление 3.8. Икономика. Развитието на академичния състав на УНСС, Икономически университет – Варна и СА „Д. А. Ценов“, Свищов е от съществено значение за науката и образованието в България. Очевидното ограничаване на техния академичен потенциал не вещае нищо добро за нашето общо бъдеще.

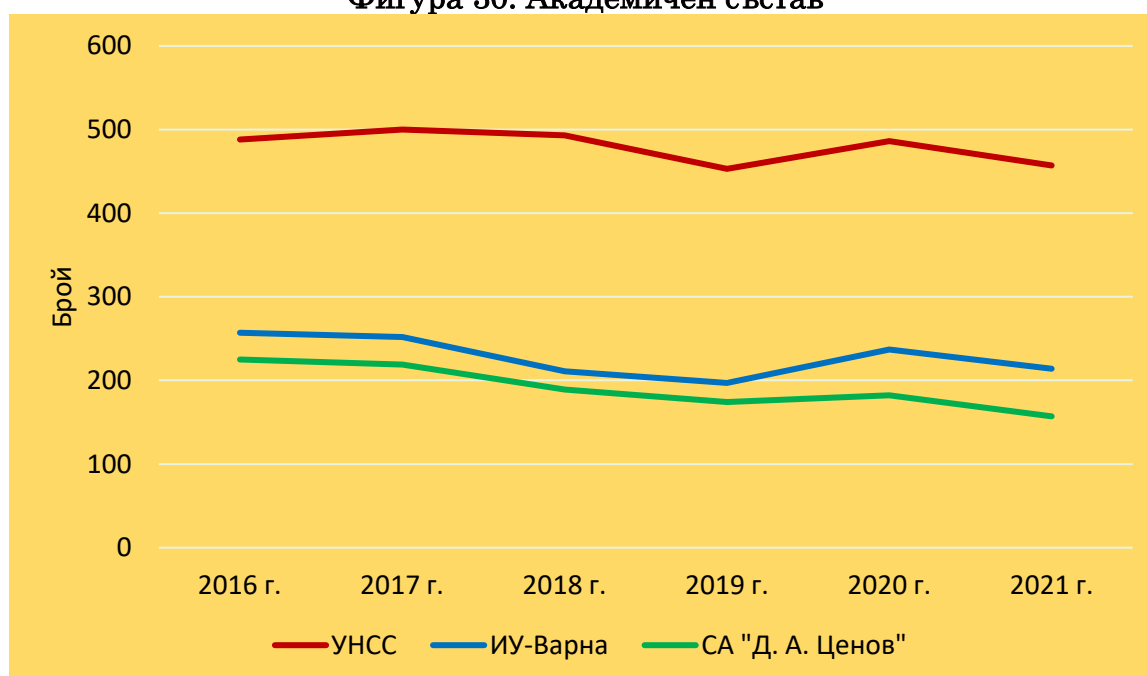
Таблица 6 и фигура 30 представят динамиката в броя на преподавателите на трудов договор в Университета за национално и световно

стопанство, Икономическия университет – Варна и Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов за периода 2016 – 2021 г.⁶³

Таблица 6. Академичен състав (брой)

Висше училище	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
УНСС	488	500	493	453	486	457
ИУ – Варна	257	252	211	197	237 ⁶⁴	214
Стопанска академия „Д. А. Ценов“	225	219	189	174	182	157

Фигура 30. Академичен състав



Тенденцията и в трите изследвани висши училища е идентична – твърд спад с едно изключение (ръст през 2020 г. в сравнение с 2019 г.). В края на периода (2021 г.) намаляването на академичния състав в сравнение с началото на периода (2016 г.) е, както следва:

- УНСС: 6,4%;
- ИУ – Варна: 16,7%;
- Стопанска академия „Д. А. Ценов“, Свищов: 30,2%.

⁶³ Източник: <https://rsvu.mon.bg/rsvu4/#/>

⁶⁴ Ръстът се дължи на включването на Колежа по туризъм в структурата на ИУ – Варна.

През 2021 г. преподавателите на трудов договор в трите висши училища общо са със 142 души по-малко в сравнение с 2016 г. Това е спад с близо 15%.

Публикационна активност на академичния състав

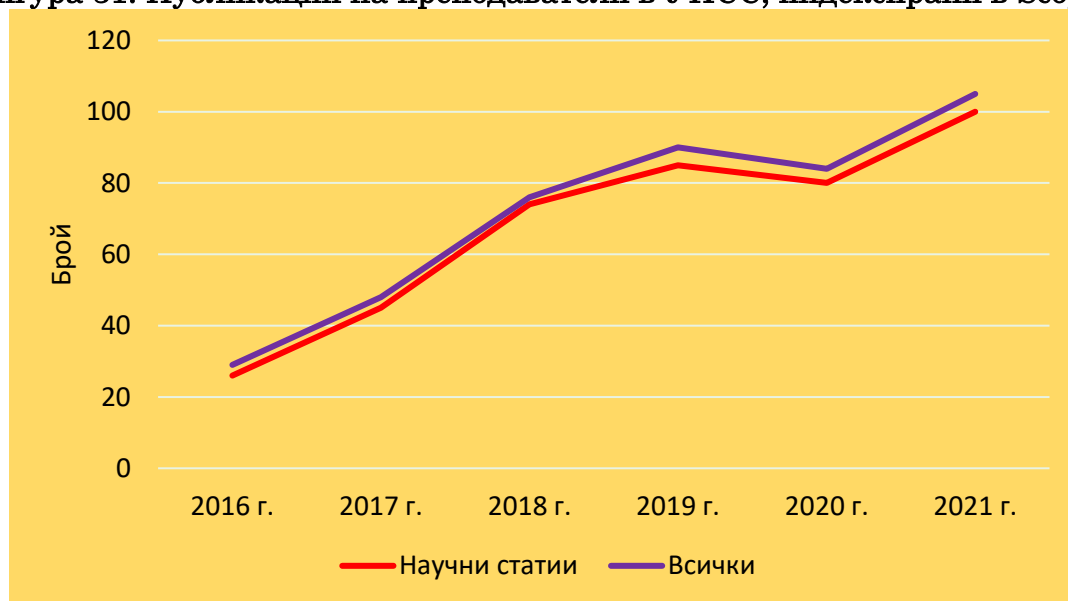
Една от основните цели на измененията и допълненията в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ е повишаване на количеството и качеството на научната продукция.

На таблица 7 и фигура 31 е показана динамиката на публикациите на преподаватели в Университета за национално и световно стопанство, индексирани в Scopus за изследвания период.⁶⁵

**Таблица 7. Публикации на преподаватели в УНСС, индексирани в Scopus
(брой)**

Публикации	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Научни статии	26	45	74	85	80	100
Всички	29	48	76	90	84	105

Фигура 31. Публикации на преподаватели в УНСС, индексирани в Scopus



В рамките на изследвания период публикациите на преподаватели в Университета за национално и световно стопанство, индексирани в Scopus, нараства непрекъснато (с изключение на 2020 г. в сравнение с 2019 г.). За отбелязване е, че ръстът през 2021 г. в сравнение с 2018 г. е, както следва:

⁶⁵ По данни на УНСС

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

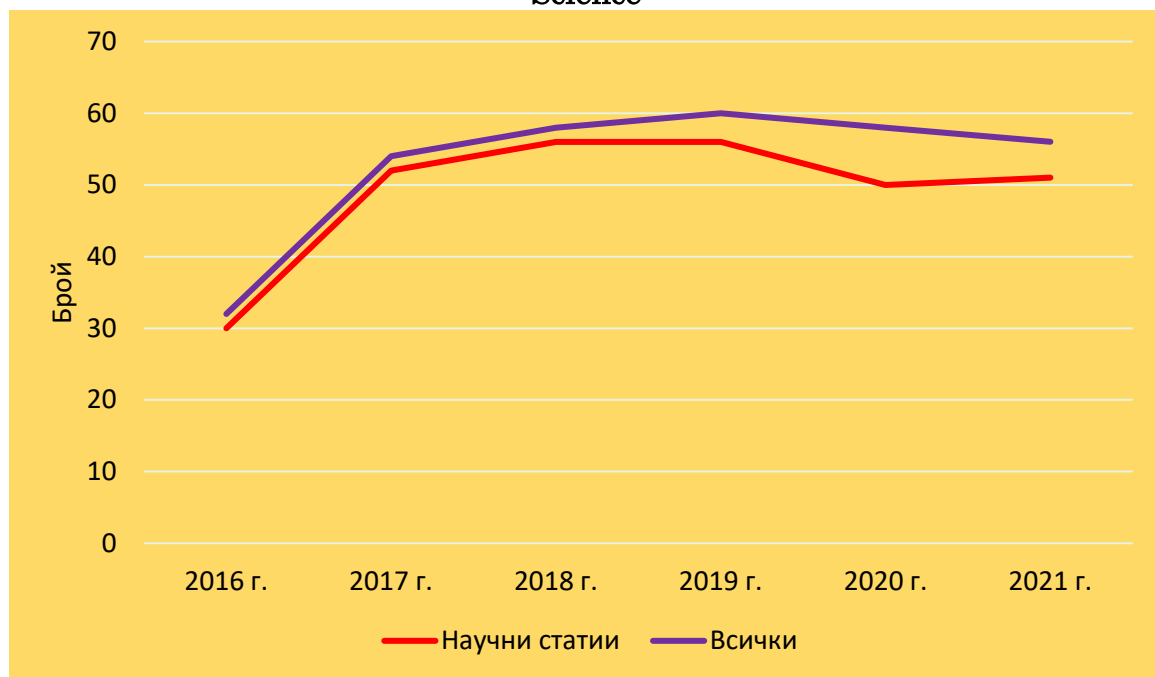
- научни статии: 35,1%;
- всички публикации: 38,2%.

Таблица 8 и фигура 32 показват динамиката на публикациите на преподаватели в Университета за национално и световно стопанство, индексирани в Web of Science за изследвания период.⁶⁶

Таблица 8. Публикации на преподаватели в УНСС, индексирани в Web of Science (брой)

Публикации	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Научни статии	30	52	56	56	50	51
Всички	32	54	58	60	58	56

Фигура 32. Публикации на преподаватели в УНСС, индексирани в Web of Science



Тук след 2018 г. съществени промени няма. Публикациите на преподаватели в Университета за национално и световно стопанство, индексирани в Web of Science, се колебаят в диапазона 50 – 60 бр. годишно.

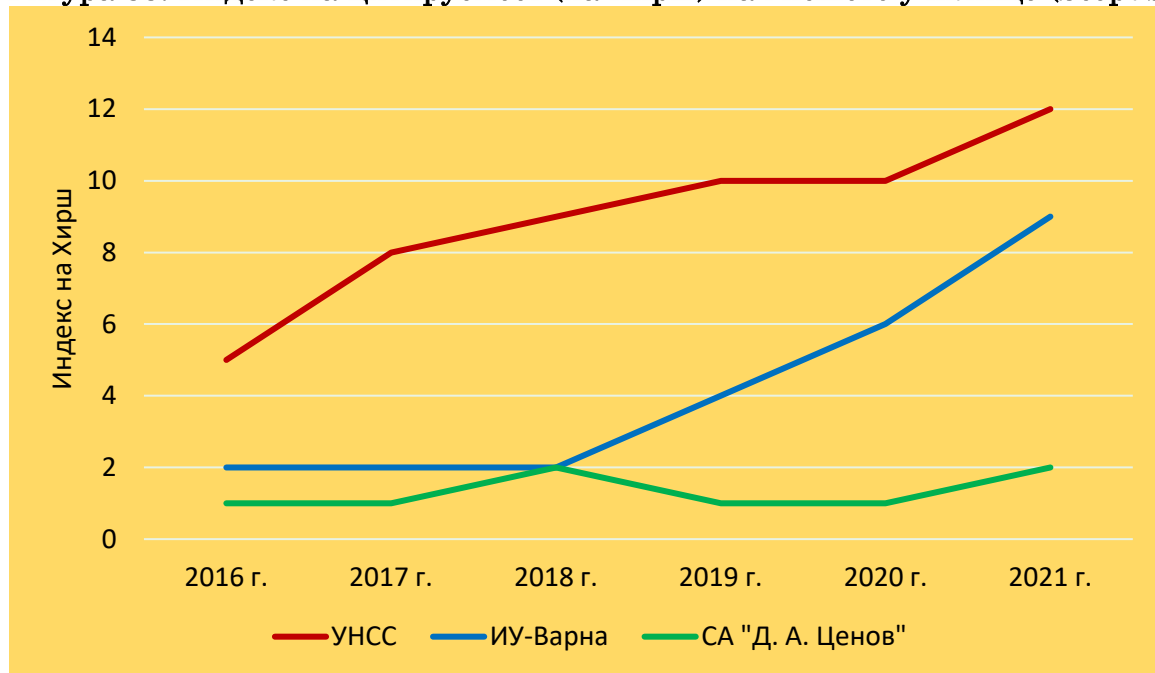
⁶⁶ По данни на УНСС

Динамиката на Индекса за цитируемост (на Хирш⁶⁷) на трите изследвани висши училища (Scopus) е представена на таблица 9 и фигура 33⁶⁸.

Таблица 9. Индекс на цитируемост (на Хирш) на висшето училище (Scopus)
(Индекс на Хирш)

Висше училище	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
УНСС	5	8	9	10	10	12
ИУ – Варна	2	2	2	4	6	9
Стопанска академия „Д. А. Ценов“	1	1	2	1	1	2

Фигура 33. Индекс на цитируемост (на Хирш) на висшето училище (Scopus)



В рамките на изследвания период Университетът за национално и световно стопанство увеличава своя Индекс на цитируемост на Хирш (Scopus) повече от 2 пъти, а Икономическият университет – Варна над 4 пъти. При Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов Индексът се колебае в тесни

⁶⁷ Индексът на Хирш (h-index) е наукометричен показател, разработен от аржентинско-американския професор по физика Джордж Хирш през 2005 г. (Виж: Hirsch, J. E., An index to quantify an individual's scientific research output. PNAS 102 (46), 2005: 16569 – 16572).

⁶⁸ Източник: <https://rsvu.mon.bg/rsvu4/#/>.

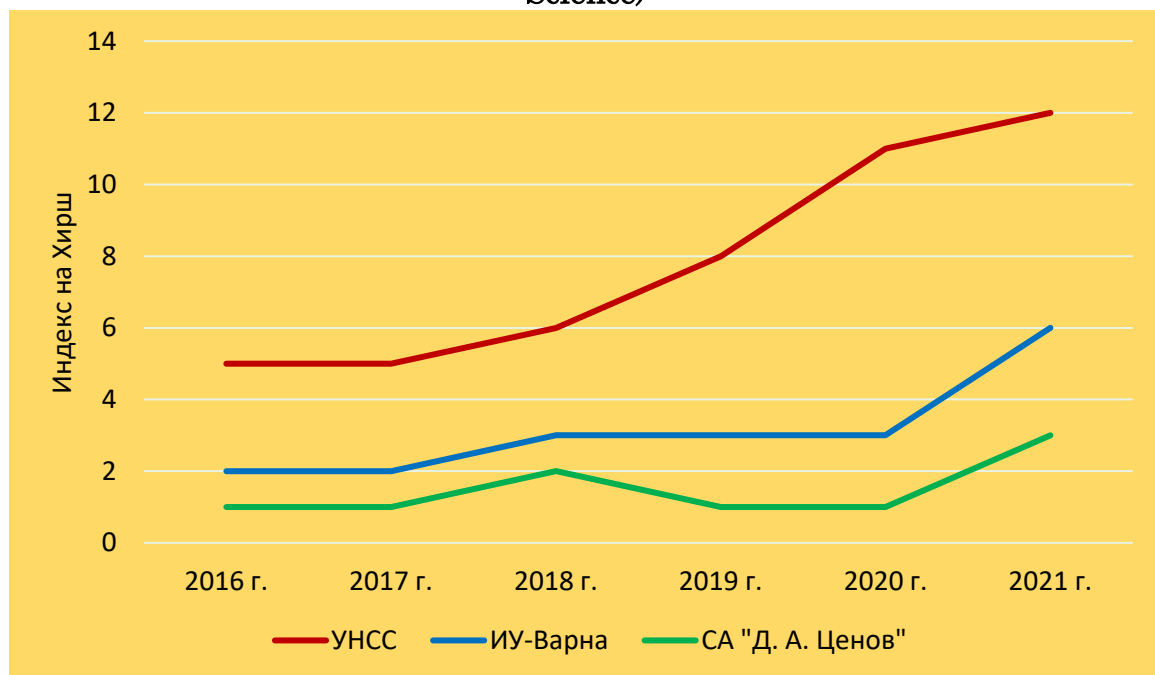
граници (1 – 2)⁶⁹. Принос за тези тенденции вероятно имат и промените в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ.

Таблица 10 и фигура 34 представят динамиката на Индекса за цитируемост (на Хирш) на трите изследвани висши училища (Web of Science).⁷⁰

**Таблица 10. Индекс на цитируемост (на Хирш) на висшето училище (Web of Science)
(Индекс на Хирш)**

Висше училище	Години					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
УНСС	5	5	6	8	11	12
ИУ – Варна	2	2	3	3	3	6
Стопанска академия „Д. А. Ценов“	1	1	2	1	1	3

Фигура 34. Индекс на цитируемост (на Хирш) на висшето училище (Web of Science)



В рамките на изследвания период Университетът за национално и световно стопанство увеличава и своя Индекс на цитируемост на Хирш (Web of

⁶⁹ По този показател изследваните университети имат относително нисък рейтинг в сравнение с университетите в топ 3 у нас.

⁷⁰ Източник: <https://rsvu.mon.bg/rsvu4/#/>

Science) повече от 2 пъти, а Икономическият университет – Варна 3 пъти. При Стопанската академия „Д. А. Ценов“, Свищов индексът отново се колебае в относително тесни граници (1 – 3)⁷¹. Принос за тези тенденции вероятно имат и промените в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ.

Административен контрол върху развитието на академичния състав⁷²

Плагиатството е неетично и укоримо деяние, което следва да бъде санкционирано по адекватен начин. Твърде спорно е дали действащата нормативна уредба за противодействие на плагиатството, свързана с придобиване на научните степени и за заемане на академичните длъжности в Република България, е на необходимото ниво. Това създава условия за административен произвол, нездрави стимули, напрежение в академичната общност и забавяне на развитието на академичния състав в Република България.

Правната сигурност изисква разпоредбите на нормативните актове да бъдат ясни, предвидими и съгласувани, така че гражданите да могат да предвидят последствията от техните действия. В този смисъл задължение на законодателя и на административния орган е да разработи ясни критерии за това що е плагиатство и да не се отклонява от тях в административния процес. Дефиниция на „плагиатство“ е дадена в § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на ЗРАСРБ, според която то представлява представяне за собствени на трудове, които изцяло или частично са написани или създадени от друго, или използването на публикувани от друго научни резултати без позоваване или цитиране в процедурите за придобиване на научни степени или за заемане на академични длъжности“. Тази дефиниция не включва автоплагиатството, но въпреки това Комисията по академична етика към министъра на образованието допуска разглеждането на сигнали с такъв характер, както и се позовава в свои доклади на експертни становища относно наличието на автоплагиатство. Основателно може да бъде поставен въпросът за правото на комисията да прилага разширително тълкуване на дефиниран в закона термин.

Аналогично е и отношението на комисията към включването на публично огласени данни в научни публикации. Посочената дефиниция на „плагиатство“ в ЗРАСРБ следва да се разглежда в контекста на авторското право, а чл. 4 от Закона за авторското право и сродните му права гласи следното: „Не са обект на авторското право: 1. нормативни и индивидуални

⁷¹ И по този показател изследваните университети имат относително нисък рейтинг в сравнение с университетите в топ 3 у нас.

⁷² Основните постановки в този раздел са заимствани от становище на Финансово-счетоводния факултет на УНСС за усъвършенстване на нормативната уредба за противодействие на плагиатството, прието на заседание на Факултетния съвет от 31.05.2021 г.

актове на държавни органи за управление, както и официалните им преводи; 2. идеи и концепции; 3. фолклорни творби; 4. новини, факти, сведения и данни“. Следователно включването на факти и данни в научни трудове чрез съответното позоваване не може да се третира като плагиатство.

Като един от основните принципи на правото, пряко свързан с търсенето на справедливост, принципът на съразмерност изисква баланс на обществените и личните интереси. Оттук основателно може да бъде поставен въпросът как се реализира този принцип в случаите, когато ректорът на висшето училище, действайки в условията на обвързана компетентност, на основание чл. 58, ал. 1, т. 4 от Закона за висшето образование и във връзка с чл. 35, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от ЗРАСРБ издава заповед за освобождаване от длъжност на лице, уличено в плагиатство, при условие че възможното решение е само едно и той няма право на преценка.

Уличеното в плагиатство лице практически е лишено от способ за защита, въпреки нормата на чл. 32, ал. 8 на ЗРАСРБ, която гласи следното: „Всички актове на органите на висшето училище, на научната организация за придобиването на научна степен или за заемането на академичните длъжности по реда на този закон, както и заповедите на министъра на образованието и науката, издавани във връзка с осъществяването на правомощията му по глава четвърта, могат да се обжалват пред съда при условията и по реда на Административнопроцесуалния кодекс“. Причината е, че с дадените му правомощия по Глава четвърта от ЗРАСРБ министърът на образованието и науката осъществява контрол върху процедурите за придобиване на научна степен, както и за заемане на академични длъжности чрез проверки по собствена инициатива или по сигнал на заинтересовано лице, включително и за наличие на плагиатство в дисертационните трудове и представените за оценяване публикации в следните хипотези:

- върху откритите и неприключили процедури (чл. 30, ал. 1 ЗРАСРБ), при което следва издаване на заповед на министъра за прекратяване на съответната процедура, и
- при оспорване на заповед на ректора на висшето училище за заемане на академична длъжност (чл. 32, ал. 71 от ЗРАСРБ), при което министърът издава заповед в съответствие с предложението в доклада на Комисията по академична етика, с която потвърждава или отменя оспорения по административен ред акт на висшето училище.

В случай че министърът не издаде заповед (индивидуален административен акт, който да може да бъде обжалван), а с писмо прехвърли това задължение на ректора, то единственият индивидуален административен акт в тази процедура остава издадената от ректора на висшето училище заповед. Ректорът обаче действа в условията на обвързана компетентност и няма право на преценка. По този начин лицето е лишено от възможността да

обжалва по същество основаниято (уличаване в плагиатство), тъй като заключенията и докладите на Комисията по академична етика към министъра на образованието и науката не могат да бъдат обжалвани. Това противоречи и на т. 3.2. от Европейския етичен кодекс за почтеност на научните изследвания, където се посочва, че:

- разследванията се извършват при спазване на процедурите и справедливо за всички страни;
- лицата, обвинени в неетично поведение при провеждането на научни изследвания, получават пълна информация за твърденията и възможност за справедлив процес, за да отговорят на твърденията и да представят доказателства;
- срещу лица, уличени в неетично поведение, се предприемат действия, пропорционални на тежестта на нарушението;
- по отношение на изследователи, оправдани по твърдения за нарушения, се предприемат подходящи действия за реабилитация;
- всеки, който е обвинен в неетично поведение при провеждането на научни изследвания, се счита за невинен до доказване на противното.

Съгласно чл. 30, ал. 3 от закона срокът за подаване на сигнал за наличие на плагиатство е до приключване на съответната процедура. Това предполага, че сигнал може да бъде подаден непосредствено преди заключителното заседание на научното жури, каквато всъщност е най-честата практика. В тридневен срок от постъпване на сигнала министърът на образованието и науката издава заповед за извършване на проверка и ако проверката установи, че сигналът е допустим, което трябва да стане в рамките на 7-дневен срок, министърът на образованието и науката в тридневен срок от получаване на становището възлага на Комисията по академична етика да извърши проверката по същество, т.е. стартирането на процедурата по същество предполага 13-дневен период, в който междувременно ще бъде проведено и заключителното заседание на научното жури. Обезсмисля се даденото право с чл. 31, ал. 2 от ЗРАСРБ в случай на констатирано нарушение министърът на образованието и науката да спре избора за академична длъжност за определен срок, респективно да издаде заповед за прекратяване на съответната процедура, в съответствие с чл. 31, ал. 7 от ЗРАСРБ. Не е ясно на какво правно основание при тези обстоятелства се продължава процедурата, при условие че научното жури вече се е произнесло по сигнала за плагиатство и лицето е назначено на академична длъжност със заповед на ректора на висшето училище. Единствената възможност в този случай е обжалване на заповедта и съответно организиране на проверка от Комисията по академична етика по реда на чл. 32 от ЗРАСРБ, но практиката показва, че неоснователно продължава прилагането на чл. 30 и по-точно ал. 9, която гласи „Комисията по академична етика се произнася в срок до 30 дни с доклад до министъра на

образованието и науката относно наличието или липсата на нарушения по ал. 2, т. 1 – 4“. Неоснователността произтича от факта, че комисията прилага контролна процедура, разписана за неприключили процедури за заемане на академични длъжности по отношение на вече приключили процедури – недостатък, заложен в разпоредбите на ЗРАСРБ.

В обобщение след влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на ЗРАСРБ от 2018 г. се наблюдават някои негативни явления, за които следва да се прецени дали не водят до:

- неправомерно разширително тълкуване на дадената в закона дефиниция на „плагиатство“;
- нарушаване на основни принципи на правото във връзка със санкционирането на лица, уличени в плагиатство, и
- неефективност на административния контрол върху развитието на академичния състав.

Според доц. д-р Симеон Гройсман от Катедрата по теория и история на държавата в Юридическия факултет на **Софийския университет „Св. Климент Охридски“** не би могло да се каже, че промените в ЗРАСРБ и Правилника за неговото прилагане от 2018 г. са допринесли в значителна степен за постигане на основната цел, поставена пред тях, а именно повишаване качеството на академичния състав, съчетано с провеждане до край на регулаторно и функционално ниво на принципите на академична автономия и академична етика.

След законовите промени хабилитационните процедури са продължили да се провеждат предимно на кампаниен принцип. Продължават до голяма степен да са поставени под въпрос постоянството и систематичността в развитието на учените въпреки идеята чрез покриването на „точковите изисквания“ да се демонстрира постепенното израстване във времето на членовете на академичния състав. Друг проблем при тези процедури е свързан с „тайната“ на хабилитационните трудове, които освен че трябва да са публикувани по закон, следва да са и общодостъпни, а това не винаги се случва. Положителен ефект от промените в уредбата е, че след 2018 г. защитените дисертационни трудове са станали онлайн общодостъпни в пълнотекстов формат в регистрите на НАЦИД. Същевременно в определени висши учебни заведения и/или отделни факултети се наблюдават забавяния на публикуването на pdf - файловете на защитените трудове, а фактът на тяхната достъпност не е популярен сред научната общност, да не говорим за широката общественост.

На следващо място появили са се т.нар. „задруги на цитиранията“ като вид сговор между група учени, обединени по някакъв критерий, за взаимно цитиране с цел самото цитиране, което води до изкривяване на развитието на регулираните обществени отношения в резултат от натиска на новата правна уредба. Това може да се разглежда като естествен отговор на поставените

изисквания за цитиране, които невинаги са съобразени с реалностите на определени „по-малки“ по числен състав научни общности в дадени научни специалности.

Някои от новите минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности са трудно достижими в определени научни области или професионални направления. Когато те на практика се поставят и с обратна сила спрямо висящи правоотношения, постигането им е особено проблематично, както е видно с т. нар. „професорски точки“, изискващи проектна работа или научно ръководство, които по-рано не са били изисквани за заемането на длъжността „професор“ в добавка към традиционно търсената от кандидатите публикационна активност. Принципен е въпросът, че при формулирането на нови наукометрични изисквания досегашните достижения подлежат на нова квалификация и цифрова оценка, почти винаги понижавайки ценността на положените в по-ранни години усилия на учените. Усилията са добросъвестни, доколкото не е било възможно да се предскаже бъдещата тенденция в наукометричната регулация.

Поради същите причини все още има хипотези, при които възникват спорове относно приложимата правна уредба по оста стар – нов закон, които не са докрай разрешени в правната уредба, което означава правна несигурност. В резултат промените в законодателството са довели до намаляване на процедурите за заемане на академичната длъжност „професор“.

Като цяло не би могла да се отхвърли свободата на висшите училища и научните организации да определят свои допълнителни или завишени изисквания за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности от законовите. Тук основният въпрос е докъде може и трябва да стига тази свобода? Възможно ли е чрез определянето на подобни изисквания да се стигне до негативния ефект, при който по-старите учени от дадено звено да задържат академичното развитие на по-младите, например, определяйки високи изисквания за заемане на следваща академична длъжност?

Самите академични общности, а и държавата би следвало да упражняват някакъв систематичен мониторинг и контрол върху вътрешните актове на висшите училища и научните организации, с които се определят допълнителни или по-високи изисквания. Това е необходимо, наред с всичко останало, и заради риска от дискриминация на учени от различни професионални направления в рамките на една научна област например или между учени от различна възрастова група, работещи в едно и също висше училище или научна организация, и най-вече с оглед конкуренцията между различни области на науката предвид видимия политически приоритет на точните и естествените науки, когато обличаното в наукометрия знание бива „свеждано до цифри и коефициенти“.

Премахването на централизирания подход и сложната многостепенна процедура за придобиване на научни степени и научни звания са безспорни постижения на промените в закона и в правилника, започвайки още с въвеждането им от 2010 г. и последващото им надграждане през 2018 г. Но с тях на практика са реализирани няколко степени на децентрализация:

1. уредба на минималните национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности в правилника за прилагане, а не в закона;

2. даване на свобода на висшите училища и научните организации сами да определят допълнителни или повишени минимални изисквания за заемане на академични длъжности в тях, да преценяват необходимостта от разкриване на процедури, както и особено да определят състава на научните журита с приоритет на търсенето от научни ръководители и дори от кандидати на базата на личните познанства;

3. децентрализация по отношение на оценката на самите наукометрични показатели чрез въвеждане на изискванията за публикуване в т.нар. наукометричните бази данни Scopus и Web of Science.

3. Данни от Националния център за информация и документация

В този подраздел са представени официални данни, получени от НАЦИД по години за произведените доктори, доктори на науките, асистенти, главни асистенти, доценти и професори за периода 2016 – 2021 г.

Таблица 11. Справка за процедурите във висшите училища и научните организации за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности - по години за периода 2016 – 2021⁷³

Година	Научни степени		Академични длъжности				ОБЩО
	ОНС	НС	асистент	главен асистент	доцент	професор	
2016	1455	94	395	680	654	336	3614
2017	1458	89	530	704	519	264	3564
2018	1403	81	598	570	568	341	3561
2019	1264	50	741	622	353	198	3228
2020	1037	58	761	564	429	243	3092
2021	1142	52	630	562	428	200	3014
ОБЩО	7759	424	3655	3702	2951	1582	20073

Това са данни, които са постъпили в НАЦИД директно от висшите училища и научните организации. Видно от тях е, че броят на лицата, заели

⁷³ Данните са генерирани на база постъпилата информация в Регистъра на академичния състав в Република България към 24.01.2023 г.

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

академичната длъжност „главен асистент“, е приблизително равен на броя на лицата, заели академичната длъжност „доцент“ до промените в ЗРАСРБ през 2018 г. За същия период броят на лицата заели академичната длъжност „доцент“ е само с около 1/2 повече от броя на лицата, заели академичната длъжност „професор“. Наличните числа показват твърде голям дял на процедурите за „доцент“ и „професор“ спрямо конкурсите за „асистент“ и „главен асистент“ и сравнително висок дял процедури за „професор“ спрямо „доцент“.

След промените в ЗРАСРБ от 2018 г. значително се увеличава броят на конкурсите за „асистент“ и започва да намалява този на конкурсите за „доцент“ и „професор“. Към 2021 г. вече е видим явен стремеж за балансиране на съотношението в броя на заетите академични длъжности – най-много „асистенти“ и най-малко „професори“.

Междувременно се забелязва устойчива тенденция към намаляване на броя защитени научни степени. Особено редуцирани са защитите на образователната и научна степен „доктор“ и научната степен „доктор на науките“ през 2020 г. вероятно поради започналата ковид пандемия.

Таблица 12. Справка за придобитите научни степени и заетите академични длъжности по научни области - по години за периода 2016 – 2021⁷⁴

Година	Професионална област	Научни степени		Академични длъжности				ОБЩО
		ОНС	НС	асистент	главен асистент	доцент	професор	
2016	Педагогически науки	95	5	15	26	29	16	186
	Хуманитарни науки	146	17	18	51	51	14	297
	Социални, стопански и правни науки	313	22	53	122	95	60	665
	Природни науки, математика и информатика	213	14	49	127	129	53	585
	Технически науки	229	10	52	147	90	42	570
	Аграрни науки и ветеринарна медицина	46	3	23	35	35	25	167
	Здравеопазване и спорт	295	14	140	126	171	99	845
	Изкуства	83	5	10	30	29	19	176
	Сигурност и отбрана	36	4	8	16	23	8	95
	Без професионална област			28		2		30

⁷⁴ Данните са генерирани на база постъпилата информация в Регистъра на академичния състав в Република България към 24.01.2023 г.

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

2017	Педагогически науки	91	7	18	35	23	12	186
	Хуманитарни науки	136	9	32	65	43	38	323
	Социални, стопански и правни науки	346	26	53	122	96	50	693
	Природни науки, математика и информатика	235	15	68	160	98	46	622
	Технически науки	241	10	66	120	78	35	550
	Аграрни науки и ветеринарна медицина	45	6	17	35	24	21	148
	Здравеопазване и спорт	261	15	227	128	118	39	788
	Изкуства	74	1	10	19	19	15	138
	Сигурност и отбрана	29	0	11	18	19	7	84
	Без професионална област			28	2	1	1	32

2018	Педагогически науки	107	4	25	18	34	13	201
	Хуманитарни науки	101	8	32	42	46	22	251
	Социални, стопански и правни науки	410	17	67	104	116	80	794
	Природни науки, математика и информатика	192	15	68	116	82	75	548
	Технически науки	177	10	85	111	95	36	514
	Аграрни науки и ветеринарна медицина	39	2	20	30	26	14	131
	Здравеопазване и спорт	255	19	258	124	139	85	880
	Изкуства	69	2	25	13	15	11	135
	Сигурност и отбрана	51	4	15	10	15	5	100
	Без професионална област	2		3	2			7

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

2019	Педагогически науки	123	4	40	22	20	9	218
	Хуманитарни науки	126	7	45	55	28	19	280
	Социални, стопански и правни науки	376	14	102	94	63	31	680
	Природни науки, математика и информатика	163	5	73	109	62	41	453
	Технически науки	169	8	121	141	61	21	521
	Аграрни науки и ветеринарна медицина	35	0	27	36	18	10	126
	Здравеопазване и спорт	192	8	276	131	62	37	706
	Изкуства	51	2	41	24	31	22	171
	Сигурност и отбрана	29	2	6	9	8	8	62
	Без професионална област			10	1			11

2020	Педагогически науки	94	4	29	31	22	15	195
	Хуманитарни науки	88	6	36	36	30	19	215
	Социални, стопански и правни науки	327	13	87	100	82	48	657
	Природни науки, математика и информатика	130	10	76	100	75	44	435
	Технически науки	112	4	115	84	84	34	433
	Аграрни науки и ветеринарна медицина	34	1	21	32	19	6	113
	Здравеопазване и спорт	182	15	325	147	79	48	796
	Изкуства	47	1	45	20	23	24	160
	Сигурност и отбрана	23	4	24	14	14	5	84
	Без професионална област			3		1		4

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

2021	Педагогически науки	84	5	29	33	28	14	193
	Хуманитарни науки	101	4	36	41	26	13	221
	Социални, стопански и правни науки	377	12	64	84	71	36	644
	Природни науки, математика и информатика	145	12	63	95	68	36	419
	Технически науки	144	1	109	101	83	21	459
	Аграрни науки и ветеринарна медицина	35	4	27	19	19	8	112
	Здравеопазване и спорт	175	12	251	154	104	52	748
	Изкуства	52	1	39	23	14	13	142
	Сигурност и отбрана	29	1	12	12	15	7	76

Видно от справката е, че броят на лицата, придобили научна степен, е най-висок в социалните, стопанските и правните науки и най-нисък за аграрните науки и ветеринарната медицина. Сравнително завишен е броят на заелите академични длъжности в сферата на здравеопазването и спорт в сравнение с останалите осем научни области. Тези тенденции остават непроменени и след промените в ЗРАСРБ от 2018 г.

Изводът от така представените данни от НАЦИД е, че измененията и допълненията на ЗРАСРБ от 2018 г. променят конфигурацията в броя на процедурите за заемане на академична длъжност с цел постигане на баланс в посока повече „асистенти“ и по-малко „професори“. В същото време те почти не изменят картината по отношение на получените научни степени и имат още по-слабо влияние спрямо броя на процедурите в отделните научни области. Там нещата остават напълно непроменени. Като обобщение може да се каже, че интересът към научна кариера в България продължава да спада, а нивото на академично преподаване не се повишава.

Данните от Националния център за информация и документация към настоящия момент се събират от създадения със Закона за изменение и допълнение на ЗРАСРБ от 2018 г. публичен регистър. Към датата на влизане в сила на тези промени в закона текущото състояние на поддържаната база данни в електронен вид от НАЦИД е, че съдържа информация за защитени дисертационни трудове и непълна информация за хабилитираните лица в Република България. Липсва информация относно асистентите и главните асистенти. Съществуващата база данни не отговаря и на изискванията на

Закона за електронно управление и подзаконовата нормативна уредба по неговото прилагане.

Създаването на електронен публичен регистър на академичния състав и защитените дисертационни трудове в съответствие с чл. 2а от ЗРАСРБ реализира законовите изисквания за създаване и поддържане на публичен регистър като електронна база данни, в който се вписват изискваните от закона данни, предоставят се електронни услуги за вписване и промяна на обстоятелства в регистъра, създава се и се поддържа архив на защитените дисертационни трудове в електронен и печатен формат с публичен достъп, издава се удостоверение за изгубена, унищожена, повредена или станала негодна за употреба диплома за научна степен или свидетелство за научно звание, издадени по реда на Закона за научните степени и научните звания (отм. 2010 г.) и се публикува информация за обявените конкурси, както и Списък на хабилитираните лица с попълнени наукометрични показатели за участие в научни журита.

Подлежащите на вписване и промяна обстоятелства в Регистъра за академичния състав като електронна база данни са следните:

- Лица, придобили образователна и научна степен „доктор“ и/или научна степен „доктор на науките“ във висше училище или научна организация в Република България;
- Лица с придобити научни степени в чужбина, признати по законоустановения ред;
- Защитени дисертационни трудове;
- Хабилитирани лица в Република България;
- Лица на академични длъжности „асистент“ и „главен асистент“.

Видно от нормативната уредба и обстоятелствата, които подлежат на вписване в регистъра, по своята същност той представлява първичен електронен регистър с всички произтичащи от това изисквания към него, предвидени в нормативната регламентация на електронното управление.

Всеки вписан субект в регистъра ще има самостоятелно „досие“, в което ще бъдат вписвани данните, предвидени в ЗРАСРБ, в Правилника за прилагане на ЗРАСРБ и в Наредба № 3 от 04.07.2018 г. В тези данни се включват:

- имена на лицето;
- дата на раждане;
- ЕГН/ЛНЧ или документ за самоличност (за чужди граждани);
- придобита научна степен;
- номер и дата на дипломата;
- професионално направление;
- тема на дисертационния труд;
- дата на защита;
- език на основния текст;
- библиография (брой източници);

- общ обем на дисертационния труд;
- анотация и препратка към дисертационния труд;
- организация и държава, в която е защитен дисертационният труд;
- научен ръководител, рецензенти, жури;
- данни за удостоверението за признаване на защитения дисертационен труд;
- обстоятелства, свързани с индивидуалните наукометрични показатели, които отразяват научните резултати на лицето и/или резултатите, които отразяват постиженията му в художественотворческата или спортната дейност към датата на придобиване на научна степен или заемане на академична длъжност;
- обстоятелства, свързани с индивидуалните показатели, които отразяват академични постижения в преподавателската дейност;
- заемана академична длъжност;
- професионално направление;
- организация, в която е избран кандидатът;
- научно жури;
- организация, в която е назначен кандидатът;
- номер и дата на акта на назначаването;
- номер и дата на акта за освобождаването;
- промяна в заеманата академична длъжност;
- освобождаването от академична длъжност и основанията за това;
- други обстоятелства, които отразяват научните и академичните резултати на лицето и/или резултатите му в художественотворческата или спортната дейност към датата на придобиване на научна степен или заемане на академична длъжност.

Анализът на нормативната уредба и на конкретните нужди на заинтересованите страни сочи, че наред с горните минимално изискуеми данни е необходимо включването и на допълнителни такива. Например, когато НАЦИД издаде удостоверение за изгубена диплома за научна степен или свидетелство за научно звание, издадени по реда на чл. 34, буква "е" от отменения Закон за научните степени и научните звания, за обстоятелството на издаването трябва да има следа и в публичния регистър, за да може притежателят на удостоверението да се ползва с всички права, които законът му предоставя.

За целите на настоящия доклад обаче е важно да се отбележи една специфична особеност на този регистър. Наред с данните в отделните досиета на вписаните лица се съхраняват и документи, а именно защитените дисертационни трудове и авторефератите към тях на лицата с придобита образователна и научна степен „доктор“ и научна степен „доктор на науките“. Изрично предвидено е тези актове да се поддържат в електронен формат с

публичен достъп при спазване на Закона за защита на личните данни и Закона за авторското право и сродните му права.

В съответствие с нормативната уредба защитените дисертационни трудове и авторефератите към тях се представят от заявителите и на хартия, и в електронен формат. Действията на служителите на НАЦИД при извършване на вписването на съответния труд следва да се ограничат само до проверката дали той е представен и на хартия, и електронно и дали като автор е посочено лицето, за което се иска извършване на съответното вписване.

Публичното електронно предоставяне на защитените дисертационни трудове не отменя и досега съществуващата възможност екземпляри на защитените дисертационни трудове да бъдат предоставяни за четене и в библиотеката на НАЦИД при съответно определения за това ред. Така се гарантират максимални възможности за използване на съдържащата се в Регистъра на академичния състав информация и постигане на високо ниво на публичност и прозрачност, които са и сред основните цели, мотивирали създаването на новия публичен електронен регистър.

Дейността по създаването и поддържането на Регистъра на академичния състав се осъществява чрез проектиране, изграждане и внедряване на специализирана информационна система. Електронните услуги, които се реализирани чрез нея, са следните:

- Вписване на придобита/призната образователна и научна степен „доктор“ и/или научна степен „доктор на науките“ и защитен дисертационен труд;
- Вписване на заета академична длъжност и промени в заетата академична длъжност;
- Вписване на призната от НАЦИД научна степен, придобита в чужбина, по искане на лицето, придобило научната степен;
- Издаване на удостоверение за диплома за научна степен или свидетелство за научно звание, издадени по реда на чл. 34, буква е) от закона за научните степени и научните звания;
- Подаване на справка/декларация за минималните национални изисквания за придобиване на научна степен и заемане на академични длъжности.

Последната изброена услуга е обусловена от разпоредбата на § 44 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗРАСРБ. Алинея 2 на § 44 ПЗР на ЗРАСРБ предвижда висшето училище/научната организация или лицата по чл. 2а, ал. 7 от ЗРАСРБ да подадат справки, съответно декларации, за обстоятелствата по чл. 2а, ал. 5 от ЗРАСРБ и за съответствието с минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3 от ЗРАСРБ, в които се посочват и индивидуалните числови стойности на наукометричните показатели, отразяващи научните им постижения и/или показателите, отразяващи постиженията им в художественотворческата или спортната дейност, както и

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения,
свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

показателите, които отразяват академичните постижения в преподавателската дейност.

Самите „минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности "главен асистент", "доцент" и "професор" по научни области и/или професионални направления“ се създават с измененията на ЗРАСРБ от 2018 г. и са приети с Приложение 1 към чл. 1а, ал. 1 от Правилника за прилагане на ЗРАСРБ. Тоест това са напълно нови данни, които за първи път се създават от висшето училище/научната организация и са представени за вписване в Регистъра на академичния състав. Налични в базата данни на академичния състав към 2017 г. са над 47 000 лица и за голяма част от тях трябва да се посочат постигнатите съответни минималния изисквания.

Следва да бъде направено и едно уточнение по отношение на услугата, дефинирана съобразно § 44 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗРАСРБ. Същият предвижда висшето училище/научната организация да подават „справка“ за наукометричните показатели, а лицата, за които те се отнасят, самостоятелно да могат да подават „декларация“. Систематичният анализ на ЗРАСРБ и Правилника за прилагането му обаче водят до извод, че самите лица не могат самостоятелно да декларират постигнатите от тях наукометрични показатели, защото същите се определят от самото висше училище/научна организация. Теоретично е възможно те да са определили научните показатели за дадено лице, същите да са гласувани на академичен съвет, но след това по някаква причина да не са заявени за вписване в Регистъра на академичния състав от висшето училище/научната организация и затова лицето да ги декларира лично. При все това такава хипотеза едва ли ще бъде често срещана и може да бъде направен извод, че практически изключително рядко може да се стигне до „деклариране“ на наукометрични показатели от самото лице.

След дефиниране на електронните услуги, които да бъдат реализирани с информационната система, се определят и нивата на тяхната електронизация при съобразяване с изисквания на Закона за електронно управление и подзаконовите актове по прилагането му и начина на заявяването им както по електронен път, така и на хартия.

В резултат на така извършения анализ могат да бъдат направени следните изводи.

Нормативното основание за вписване на придобита/призната образователна и научна степен „доктор“ и/или научна степен „доктор на науките“ и защитен дисертационен труд е чл. 2а, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗРАСРБ, както и чл. 13, ал. 2 във връзка с чл. 8, ал. 1 от Наредба № 3 от 04.07.2018 г. за условията и реда за водене на Регистъра на лицата, придобили образователна и научна степен "доктор" и/или научната степен "доктор на науките", на

защитените дисертационни трудове и на хабилитираните лица в Република България.

Резултатът от услугата е вписване в Регистъра на академичния състав и защитените дисертационни трудове и добавяне на дисертационния труд в архива по чл. 2а, ал. 4 от ЗРАСРБ или отказ за вписване в регистъра. Отказът за предоставяне на услугата се обжалва по реда на АПК с писмена жалба в 14-дневен срок от връчването му пред Административен съд – София - град. Жалбата се подава чрез НАЦИД.

Мълчаливият отказ може да се обжалва по реда на АПК в едномесечен срок от изтичането на срока, в който НАЦИД е бил длъжен да се произнесе пред Административен съд – София - град. Жалбата се подава чрез НАЦИД.

Нормативното основание за вписване на заета академична длъжност и промени в заетата академична длъжност е чл. 2а, ал. 1, т. 3 от ЗРАСРБ и чл. 13, ал. 2 във вр. с чл. 9, ал. 1 от Наредба № 3 от 04.07.2018 г. за условията и реда за водене на Регистъра на лицата, придобили образователна и научна степен "доктор" и/или научната степен "доктор на науките", на защитените дисертационни трудове и на хабилитираните лица в Република България.

Резултат от услугата отново е вписване в регистъра или отказ за вписване, като отказът за предоставяне на услугата се обжалва по гореописания ред.

Нормативното основание за издаване на удостоверение за диплома за научна степен или свидетелство за научно звание, издадени по реда на чл. 34, буква „е“ от Закона за научните степени и научните звания (отм. 2010 г.), се намира в § 9б от Преходните и заключителни разпоредби на ЗРАСРБ и чл. 2, ал. 19 от Правилника за устройството и дейността на Националния център за информация и документация. Резултатът от услугата е издаване на Удостоверение за изгубена, унищожена, повредена или станала негодна за употреба диплома за научна степен или свидетелство за научно звание, издадени по реда на Закона за научните степени и научните звания (отм.).

Отказът за издаване на удостоверение се обжалва по реда на Административнопроцесуалния кодекс с писмена жалба в 14-дневен срок от връчването му пред Административен съд – София - град. Жалбата се подава чрез НАЦИД.

Мълчаливият отказ може да се обжалва по реда на Административнопроцесуалния кодекс в едномесечен срок от изтичането на срока, в който НАЦИД е бил длъжен да се произнесе пред Административен съд – София - град. Жалбата се подава чрез НАЦИД.

Вписването на призната от НАЦИД научна степен, придобита в чужбина, по искане на лицето, придобило научната степен, е вътрешна услуга, която се предоставя в рамките на НАЦИД. При изпълнение на задълженията си служителите на НАЦИД се ръководят от действащата нормативна уредба и вътрешноведомствените нормативни актове.

Нормативното основание за подаване на справка/декларация за минималните национални изисквания за придобиване на научна степен и заемане на академични длъжности се съдържа в § 44, ал. 2 и ал. 4 от ЗРАСРБ. Резултатът от услугата е вписване на наукометричните данни в електронния профил на лицето.

В настоящата нормативна уредба не се предвижда задължение за уведомяване на висшето училище/научната организация или лицето, които са заявили една или няколко от така описаните услуги. Същевременно създаването на Регистъра на академичния състав е свързано и с разработване на вътрешни нормативни актове, необходими за воденето и поддържането на регистъра, защото заявките от физически лица: учени, висши училища, БАН и Селскостопанската академия се обработват в реално време, а цялата информация е публична и се обновява незабавно.

Ползите от създаването на регистъра са, че за първи път цялата информация с какво един учен е придобил научната си степен и е заемал академична длъжност е публично достъпна. За първи път могат да се избират учени в научни журита само ако са вписани в Списъка на хабилитираните лица поради факта, че са покрили минималните изисквания по наукометричните показатели, определени в Правилника за прилагане на ЗРАСРБ.

Данните от Националния център за информация и документация за вписаните в регистъра лица, годни да са членове на научно жури, са публично достъпни⁷⁵ в раздел „Хабилитирани лица с наукометрични показатели“, в който информацията може да бъде филтрирана в зависимост от нуждите: по организация, (настояща) заемана академична длъжност (доцент/професор) и професионално направление с „Дата на назначаване от“ или „Дата на освобождаване от“.

Ползите за държавната администрация от създаването на нови и надграждането на съществуващи регистри, информационни системи и електронни услуги са, че се удовлетворяват нуждите на администрацията за подобряване на работните процеси, намалява се времето за изпълнение на конкретна функция, предоставят се все повече услуги по електронен път, както и качествена, точна и релевантна информация в областта на науката и образованието.

Ползите за МОН са свързани с получаването на качествена и актуална статистическа и справочна информация в областта на науката и образованието, която подпомага министерството и правителството в изготвянето и изпълнението на стратегии и политики в тази област.

Ползите за гражданите, бизнеса и образователните институции са свързани с възможността за повишаване на качеството и облекчаване и улесняване на използването на услугите, предоставяни от държавната

⁷⁵ <https://ras.nacid.bg/dissertations-search>.

администрация. От една страна, те могат да ползват нови и подобрени електронни услуги, а от друга, получават достъп до различна по вид и обхват справочна и статистическа информация в областта на науката и образованието. И не на последно място е възможността публично достъпната информация в регистъра да се използва за бъдещи научноизследователски разработки, за съвместни проекти както с български, така и с учени от чужбина поради факта, че регистърът е двуезичен.

Същевременно продължават да съществуват и редица проблеми особено по отношение на ППЗРАСРБ. Промените в него от 2018 г. не оправдават очакванията на научната общност, свързани най-вече с улесняване на процедурите за заемане на съответните длъжности.

В ЗРАСРБ се предвижда кандидатите за заемане на академични длъжности да представят справка за изпълнение на минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 2б, ал. 5, както и справка за оригиналните научни приноси, към които се прилагат съответните доказателства, определени в този закон, в правилника за неговото прилагане и правилниците на висшите училища и на научните организации. В подзаконовия нормативен акт обаче липсва информация коя институция или организация трябва да изготвя тези справки, защото лицето може самостоятелно да състави списък и да приложи съответните доказателства, но няма компетенциите еднолично да представи информация в законовата форма на „справка“, а това условие не може да бъде нехармонизирано уредено и чрез правилниците на висшите училища и на научните организации.

Съгласно чл. 30, ал. 7 от ЗРАСРБ проверката на Комисията по академична етика се извършва по ред, определен в правилника за прилагане на закона, но в ППЗРАСРБ няма уреден ред за извършването на проверка или за установяването на конфликт на интереси. На практика все още съществува значителна несъгласуваност между законов и подзаконов нормативен акт, което създава невъзможност за пълноценното прилагане на ППЗРАСРБ.

Академичните среди също дефинират редица проблеми. Първият е свързан с вписването в Регистъра на академичния състав от НАЦИД, доколкото то се прави според регистрацията на научните разработки в регистъра на КОБИС⁷⁶, което пък не се определя от автора, а от издателя.

Съгласно действащото към момента законодателство във връзка с попълване на наукометричните показатели и вписването в Регистъра на академичния състав НАЦИД няма нормативно задължение и компетенции да анализира или да извършва оценка на научното съдържание на представените за вписване в наукометричните показатели научни данни. Също така той не проверява по същество съдържателната част на научните публикации на учените, но следи за тяхното съответствие с § 1, т. 9 – 16 от

⁷⁶ <https://bg.cobiss.net/>.

Допълнителни разпоредби на ЗРАСРБ и с минималните национални изисквания, посочени в ППЗРАСРБ за всяка научна област. Съответствието се установява чрез проверка в утвърдени национални и международни бази данни като Cobiss.net, където трудовете се описват от експерти - каталогизатори, Scopus, Web of science и др. Желателно е с цел избягване на неточности и разнопосочно тълкуване да бъде въведена конкретизация в нормативната уредба. Например липсват определения за научна и учебно-методическа публикация/литература (учебник, учебно помагало и др.), което има пряка връзка с отчитане на показатели „Е“ и цитиране в показатели „Д“.

Друг проблем, който се отбелязва от академичния състав, е във връзка с участието в проекти, което е неясно в нормативните актове. То е признато от научното жури и от комисията по допустимост, но при вписването в Регистъра на академичния състав от НАЦИД се оказва, че не подлежи на такова.

В действителност при отчитане на участията в проекти липсва нормативна конкретика – определения за национален и международен проект, кои проекти се считат за национални (напр. вътрешните за организацията проекти числят ли се към тази група), кои от проектите следва да се признават и кои не (напр. студентски и/или ученически практики и др.). Трябва да се уточни и спецификата относно проектите при отчитане на привлечените средства (области 4 и 5) по смисъла на ППЗРАСРБ.

A2. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и обобщават анализирания данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:

§. Прагматични методи

Група прагматични методи, включително наблюдение на изпълнението и теория на промяната като рамка за данни:

- ☒ Наблюдение на изпълнението
- ☒ Теория на промяната като рамка за данни

§. Строги подходи

Строгите методи за оценяване на въздействията са методи, които имат ясна отправна точка за формулиране на твърдения на принципа „причина - следствие“.

Проучване на казуси

Група методи за проучване на казуси, включително чрез проследяване на процеса и реалистично оценяване, анализ на съгласуваност и анализ на продължението, и качествен сравнителен анализ.

- ☒ Проследяване на процеса и реалистично оценяване

- ☑ Анализ на съгласуваността и анализ на продължението
- ☑ Качествен сравнителен анализ

(Квази) експериментални методи

Група методи за изследване чрез контролни групи, които позволяват да се оцени ефектът от нормативната промяна чрез сравнение на резултатите между равностойни тестова и контролна група.

- ☑ Рандомизирани контролирани проучвания (експериментален)
- ☑ Склонност за съответствие (квази-експериментален)
- ☑ Разлика в разликата (квази-експериментален)
- ☑ Прекъсване на регресията (квази-експериментален)

§. Мултикритериен анализ

Метод за последваща оценка на въздействието върху основата на специален набор от критерии, които са свързани с набелязаните цели.

§. Модел на стандартните разходи

Методологическа рамка за измерване на разходите за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.

Използваните методи за оценяване на въздействията в настоящата последваща оценка са:

1. Наблюдение на изпълнението – прагматичен метод, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;

2. Теория на промяната като рамка за данни – прагматичен метод, насочен към обясняване на причинно-следствената връзката между реалните действия по изпълнение на политиката и как те водят до постигане на поставените цели;

3. Анализ на постигане на целите и ефективността – използван е за изследване дали и доколко оценяваните интервенции постигат своите цели или дадено целено ниво до определена дата или момент.

4. Комплексен мултикритериен анализ. Методът обхваща широк спектър от техники, които имат за цел да съчетаят идентифицираните положителни и отрицателни въздействия в една обща рамка. Той предполага формулиране на набор от измерими и неизмерими критерии и индикатори, тяхната оценка по определена скала и сравнение. Същият позволява едновременното оценяване на няколко различни интервенции съобразно различни по вид критерии.

Резултати от анализа на събраните данни

Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.

Предвид сложността на разглежданата материя комплексният мултикритериен анализ е добър подход, който позволява да бъдат обхванати резултатите от всички останали приложени методи за анализ на събраните данни, като едновременно с това обвързване на последните със зададените от

националната ни правна и методологическа рамка от критерии за последваща оценка на въздействието. Той включва следните основни стъпки:

1. Определяне на измерими критерии за анализ и оценяване, в т.ч.:
 - Специфични:
 - възпроизводство на академичния състав;
 - качество на академичния състав;
 - количество на научната продукция;
 - качество на научната продукция;
 - ефективен административен контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности.
 - Общи:
 - постигане на целите (степен на постигане на целите независимо дали това се дължи само на прилагането на съответните изменения и допълнения на нормативния акт, или и на други фактори);
 - ефективност (степен на постигане на целите, което се дължи само на измененията и допълненията на нормативния акт);
 - ефикасност (постигане на набелязаните цели с цената на най-малко разходи на ресурси);
 - устойчивост (степен на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми);
 - полезност (степен на удовлетворяване на очакванията на съответните адресати).
2. Конструиране на скала за оценяване, както следва:
 - (–1) – отрицателно въздействие;
 - (0) – без въздействие;
 - (+1) – положително въздействие.
3. Дефиниране на набор от тегла за отчитане на относителната важност (значимост) на отделните критерии, в т.ч.:
 - Специфични:
 - възпроизводство на академичния състав: 20%;
 - качество на академичния състав: 25%;
 - количество на научната продукция: 20%;
 - качество на научната продукция: 25%;
 - ефективен административен контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности: 10%.
 - Общи:
 - постигане на целите: 20%;
 - ефективност: 25%;
 - ефикасност: 25%;
 - устойчивост: 15%;

- полезност: 15%.

4. Анализ на резултатите и предложение за вземане на решения.

Таблица 11. Мултикритериен анализ по специфичните критерии

№	Критерии	Тегла (%)	Оценки	Претеглени оценки
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)*(3)
1.	Възпроизводство на академичния състав	20	-1	-0,20
2.	Качество на академичния състав	25	+1	+0,25
3.	Количество на научната продукция	20	+1	+0,20
4.	Качество на научната продукция	25	+1	+0,25
5.	Ефективен административен контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности	10	-1	-0,10
Общо		100		+0,40

В рамките на изследвания период академичният състав на много български висши училища се намалява (виж предходния анализ). В този смисъл промените в ЗРАСРБ, съответно – ППЗРАСРБ (и не само), имат отрицателно въздействие върху възпроизводството на академичния състав (критерий 1 в горната таблица). Въвеждането на минимални национални изисквания за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности води до повишаване на качеството на академичния състав и стимулира създаването на повече и по-качествена научна продукция във висшите училища и научните организации у нас – въздействието на измененията и допълненията в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ е положително (критерии 2, 3 и 4 в горната таблица). Промените, разширяващи правомощията на министъра на образованието и науката за административен контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и заемането на научни звания при непълна и (на места) противоречива уредба на важни въпроси, имат отрицателно въздействие върху развитието на академичния състав в Република България (критерий 5 в горната таблица).

Общата оценка по специфични критерии за въздействието на измененията и допълненията в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ за периода 2016 – 2021 г. също е положителна: +0,40.

Таблица 12. Мултикритериен анализ по общите критерии

№	Критерии	Тегла (%)	Оценки	Претеглени оценки
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)*(3)
1.	Постигане на целите	20	+1	+0,20
2.	Ефективност	25	+1	+0,25
3.	Ефикасност	25	+1	+0,25
4.	Устойчивост	15	-1	-0,15
5.	Полезност	15	-1	-0,15
Общо		100		+0,40

Като цяло оценките за постигане на целите (критерий 1 в горната таблица), в т.ч. само в резултат на измененията и допълненията на ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ (критерий 2 в горната таблица) и ефикасност (критерий 3 в горната таблица), са положителни. По отношение на устойчивостта (критерий 4 в горната таблица) и полезността (критерий 5 в горната таблица) обаче въздействието на промените в ЗРАСРБ (и ППЗРАСРБ) е отрицателно (виж предходния анализ).

Общата оценка (по общи критерии) за въздействието на измененията и допълненията в ЗРАСРБ (и ППЗРАСРБ) за периода 2016 – 2021 г. е положителна (+0,40).

II. 6. Описание на въздействията и формулираните изводи

Изменение 1. „Законът за развитието на академичния състав в Република България от 2010 година“

Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.

1. Законът за развитие на академичния състав в Република България от 2010 г. предвижда научната степен в България да е "доктор". Защитата на дисертационен труд се осъществява публично пред жури от пет хабилитирани в съответната научна област лица, трима от които външни за висшето училище или научната организация. Журито се определя със заповед на ректора на съответното висше училище или на председателя на БАН, на Селскостопанската академия или на съответната научна организация по предложение на факултетния съвет или на съответния институт. Докторантът придобива научната степен "доктор" от деня, в който е защитил успешно дисертационния труд. Научната степен "доктор" се удостоверява с диплома, издадена от висшето училище или от научната организация.

2. Конкретните условия и редът за провеждане на конкурс за заемане на академични длъжности се регламентират с правилника на съответното висше училище или научна организация при спазване изискванията на закона. Конкурс за заемане на академичната длъжност "доцент" се открива само ако може да се осигури съответната преподавателска натовареност. Той се провежда от научно жури, което се състои от председател и четирима членове - хабилитирани лица. Част от членовете на журито може да бъдат външни за съответното висше училище или научна организация. Журито се избира от академичния съвет на съответното висше училище или от съответния научен съвет на научната организация. Конкурсът се открива по решение на висшето училище, БАН, Селскостопанската академия или на друга научна организация. Условията и редът за провеждането на конкурса ще се определят с правилника на висшето училище или научната организация в съответствие с изискванията на закона.

Всеки член на научното жури предлага кандидатите за избор от академичния съвет, съответно от факултетния съвет или научния съвет, а те въз основа на предложенията на журито вземат решение за избор. Академичната длъжност "професор" се заема от лица с придобита научна степен "доктор" или заемащи длъжността "доцент", които имат публикации, изобретения и други научни и научно-приложни разработки или творчески постижения. В правилника на съответното висше училище или научна организация могат да бъдат предвидени и други задължителни условия.

Изменение 2. *Изменения и допълнения в Закона за развитието на академичния състав в Република България от 2018 година*

Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.

1. С новата законова уредба са въведени гаранции, че всички кандидати за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности в България отговарят на еднакви минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната им дейност.

2. Въведени са законови предпоставки за повишаване на качеството на академичния състав чрез създаване на реална среда за обективна конкуренция между учените на базата на минималните национални изисквания. Уредена е и възможността висшите училища и научните организации да въвеждат в правилниците си и допълнителни спрямо минималните национални изисквания, с които да повишат и качеството на своя състав. Премахнат е институтът на „подбора“ на изследователите, специалистите и експертите за подпомагане на научноизследователската работа и художественотворческата дейност във висшите училища. В новата законова редакция условията и редът за назначаване на тези лица, както и

конкретните названия на длъжностите им се определят в съответствие със самия ЗРАСРБ и правилниците на висшето училище.

3. Включени са нови мерки за превенция на плагиатството от страна на ректорите на висши училища.

4. Създадени са условия за по-добро правоприлагане и оттам за повишаване качеството на научната работа България чрез включването за първи път в закона на легални дефиниции за основни понятия като монография, реферирани и индексирани издания, глава от книга, студия и др.

5. Осигурени са законовите предпоставки за по-ефективен контрол върху провежданите процедури. На министъра на образованието и науката е вменено задължението да упражнява административен контрол върху висшите училища и научните организациите по спазването на изискванията на закона. Повишени са гаранциите за публичност и прозрачност на процедурите, за избягването на конфликта на интереси, както и възможностите за институционален контрол над тях, чрез въвеждането на регистър, представляващ електронна база данни на лицата, придобили научни степени, защитените дисертационни трудове и хабилитираните лица в Република България.

Изменение 3. „Изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България“

** Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.*

*** При оценяване на повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н. мултиплицирайте.*

**** В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н. посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.*

Въздействията от разгледаните изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България са в следните по-важни насоки.

1. Постигнато е прецизиране на правната уредба, регламентираща условията и реда за придобиване на образователна и научна степен "доктор". Отпада и изискването научен ръководител на докторант да бъде единствено доктор или доктор на науките. Не е ясно обаче защо лице, притежаващо последната научна степен, не притежава компетентност да ръководи докторант, а същевременно според ППЗРАСРБ влиза в кръга на лица с особена тежест в състава на факултетния, съответно научния съвет, приравнена на тази на лицата, заемащи академичната длъжност "професор" при произнасяне и избор в процедури за заемане на академичната длъжност "професор" (чл. 62, ал. 2 ППЗРАСРБ). Според разпоредбата факултетният,

съответно научният, съвет може да се произнася по процедури за заемане на академичната длъжност "професор" само ако поне една трета от състава на съвета с право на глас е от лица, заемащи академичната длъжност "професор" или притежаващи научната степен "доктор на науките".

2. По изцяло нов начин е регламентиран институтът на „научното жури“ за оценяването на дисертационни трудове и на кандидатите за академични длъжности. Въведените промени обаче не са прецизни в достатъчна степен. Специално по отношение на формиране на научно жури при новата уредба в Правилника теоретично има възможност да бъде блокирана процедурата за защита на образователна и научна степен доктор. В разпоредбите на правилника е установен е принципът, че председател на жури е вътрешен член - лице, заемащо академична длъжност от състава на висшето училище или научната организация, провеждаща защитата (чл. 31, ал. 2 ППЗРАСРБ). Но поради непрецизна правно-техническа конструкция на чл. 31, ал. 1, според която най-малко трима от членовете на журито са външни за висшето училище или научната организация лица (без да е посочено задължително правило обаче да има необходим брой вътрешни членове), ситуацията може да бъде доведена до положението, в което да се изберат само външни членове, респективно според нормите на Правилника никой от тях да не може да бъде оправомощен да председателства този специфичен колективен орган. Буди недоумение защо Правилникът регламентира задължително да се избира по един вътрешен и един външен резервен член (чл. 2, ал. 3), а не установява задължението да има поне един вътрешен в редовно качество, при условие че самата практика е съставът на жури винаги да се композира едновременно от вътрешни и външни членове.

Спорно остава и нормативното решение, според което научният ръководител на докторанта следва да бъде изваден от състава на журито, като в същото време не е дадена повече информация относно неговото правно качество, респективно правата и задълженията му в процедурата по публична защита на дисертационен труд след изготвяне на рецензиите и становищата.

Друг проблем относно дейността на журито остават някои терминологични решения в ППЗРАСРБ, а именно какво точно следва да се разбира под „рецензия“ и „становище“, с които си служи Правилникът (но без да ги дефинира). Не става ясно защо в Правилника същите се ползват с еднаква тежест при сумирането на оценките на научното жури, както и какво би се случило теоретично, при положение че член на журито веднъж е подписал положителна оценка в своята рецензия/становище, която е публикувана съгласно реда на ППЗРАСРБ, а впоследствие или в течение на заседанието по публична защита смени своето мнение и „обяви“⁷⁷ отрицателна оценка.

⁷⁷ Терминът, с който си служи ППЗРАСРБ в чл. 33, ал. 2, т. 5. И тук не става докрай ясно каква е функцията на това публично обявяване в последното, заключително публично заседание,

3. Нормативно закрепени са минималните национални изисквания, както и правилата за тяхното приложение. Прави впечатление, че в таблиците липсват показатели относно наукометрични показатели, които отразяват определени научни резултати и техният отзвук в научната литература, и/или показатели, които отразяват измерими постижения в художественотворческата или спортната дейност, които ЗРАСРБ в чл. 2б, ал. 2 е признал, като например брой изнесени доклади – включително пленарни и поканени и на научни конференции, получени отличия и награди във връзка с научните, художественотворческите или спортните постижения на кандидата, брой участия в научни и/или организационни комитети на международни конференции, участия като редактор или като член на редакторския колектив в реферирани и индексирани издания, брой въведени нови лекционни курсове, брой разработени нови упражнения за лекционни курсове и др. Не става ясно защо се получава този дисонанс между възможностите, които се дават със закона, и ограниченията, които фактически налага ППЗРАСРБ.

4. Въведени са мерки за гарантиране на качеството на научната продукция и на академичния състав. До конкурс за заемане на академична длъжност се допускат лица, за които не е доказано по законоустановения ред плагиатство в научните им трудове. Спорно от гледна точка на справедливостта и правилността остава обаче решението на Правилника да предоставя възможността за сумирането на коефициентите в рамките на една група показатели (А, Б, В, Г, Д и Е), така че да се извършва вътрешна компенсация и недостигащите точки от един показател да се допълват с точки от друг (т. 7 от забележките).

II. 7. Заключение

II. 7.1. Въпроси от стратегическо естество

Основните дефицити, които се стреми да разреши Актуализираната Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 година, е тенденцията на устойчив спад в областта на научните изследвания, основна причина за която е **липсата на последователна държавна политика** за подкрепа на научните изследвания. Нейните ключови проявления са **хроничното недофинансиране, липсата на подходящи структурни реформи и на дългосрочни приоритети**. Базисните предпоставки за успеха на стратегията са свързани най-вече с осигуряване на достатъчен

при условие че веднъж, щом рецензиите и становищата се публикуват, те също се обявяват в житейски смисъл.

брой мотивирани и висококвалифицирани изследователи и с въвеждането на ефективна система за контрол на качеството на научната продукция.

Последната предпоставка, посочена по-горе, касаеща гарантирането на необходимото ниво на качество на научната продукция у нас, има пряко отношение към оценяваната правна уредба. Тя е изведена като водещ приоритет на стратегията в нейната специфична цел 1. Нейното реализиране включва следните ключови стъпки:

1. регламентиране на единни минимални национални критерии за научни степени и академични длъжности по отделните научни области с преследван резултат: ***осигуряване на висока квалификация и условия за ефективно кариерно развитие на учените у нас***;

2. внедряване на единен национален механизъм за проследяване на кариерното израстване на учените и за получаването на научни степени с преследван резултат: ***обезпечаване спазването на еднакви минимални критерии за всички научни организации в страната***;

3. въвеждане на механизъм за наблюдение, оценка и контрол с преследван резултат: ***осигуряване на възможност на държавата да анализира доколко ефективна е провежданата от нея научна политика и да набелязва мерки за нейното оптимизиране*** на основата на съпоставимост и съизмерване на качеството на научноизследователската дейност със световните и европейските стандарти.

Анализът на законодателството, информацията, данните и становищата, събрани за целите на настоящата последваща ОВ, сочи, че след 2018 г. в България е въведена съвременна и завършена система за управление на качеството на научната продукция, научните изследвания и преподаването във висшите училища, действаща на национално ниво. Тя има за свои основни компоненти:

А) внедреният **национален механизъм за проследяване** на кариерното израстване на учените, който има предназначението да обезпечава спазването на минималните национални изисквания и да наблюдава функционирането на въведената национална общовалидна рамка за участие в процедурите за придобиване на научна степен и заемане на академична длъжност, и

Б) изграденият **публичен регистър** като единна точка за публичен онлайн достъп до данни за лицата, придобили научна степен, до защитените дисертационни трудове и за хабилитираните лица в България.

Това е причината тази система да бъде определена като **Интегрирана национална система за гарантиране на качеството на научните изследвания и преподаването във висшите училища**. Основните стълбове, върху които тя се изгражда, са следните:

1. **Многостепенна материалноправна регламентация** на ниво закон, подзаконов нормативни актове, саморегулация, квазирегулация и съвместна регулация (корегулация), която включва:

1.1. изрична позитивноправна уредба на **МИНИМАЛНИ НАЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ** към кандидатите за придобиване на научна степен или заемане на академична длъжност, които са съобразени със спецификата на различните научни области и професионални направления, и

1.2. въведена **НАЦИОНАЛНА ОБЩОВАЛИДНА РАМКА** за участие в процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности, съобразена със спецификата на различните научни области и професионални направления, както и на нови правила за членовете на научни журита, които следва да отговарят на същите изисквания;

2. **Процесуалноправна уредба на процедури за административен контрол** от министъра на образованието и науката върху прилагането на минималните национални критерии и спрямо дейността на висшите училища и научните организации при провеждане на процедурите;

3. **Законово уреден публичен регистър**, представляващ общодостъпна електронна база данни на лицата, придобили научна степен във висше училище или научна организация, на защитените дисертационни трудове и на хабилитираните лица в Република България, целящ осигуряване на публичност и прозрачност на системата.

Би могло да се каже, че действията по въвеждането на описаната интегрирана национална система са започнали почти непосредствено след началото на първата реформа в регулирането на разглежданите обществени отношения, започнала със ЗРАСРБ от 2010 г. Така опитите за нейното осъществяване продължават повече от седем години. За целия този период са направени достатъчно действия по приоритизиране и стратифициране на развитието и регулирането на отношенията, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности у нас. В този смисъл не би могло да се твърди обосновано, че в България, особено след 2015 г., липсват последователна държавна политика, поставяне на дългосрочни приоритети или воля за подходящи структурни реформи в подкрепа на научните изследвания, а точно обратното. Това са статичните дефицити на стратегическо ниво, набелязани още от Актуализираната Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 г., и към днешна дата може да се каже, че са отстранени и не съществуват.

Проблемите са от динамичен характер. Те се отнасят до постигането на целите, ефективността, устойчивостта, ползността и т.н. на предприетите стъпки и проведените дейности в изпълнение на стратегията. Липсват данни да е правен систематичен мониторинг или някакъв вид оценка, както и да е готвен отчет за напредъка по изпълнението на актуализираната стратегия и постигането на нейните специфични цели.

В повечето анализирани документи от последващата ОВ се акцентира върху необходимостта от създаването на модел, който ясно свързва академичното израстване с измерими и обективни показатели, съобразени със

спецификата на съответните професионални направления и научни области. Посочва се, че е нужно въвеждането на концептуално завършена, обхватна и единна законодателна уредба на въпросите на образованието и развитието на академичния състав у нас. А всъщност става дума за грешно целеполагане. Основната цел на предлаганата реформа не би могла да се изчерпи единствено с въвеждането на единни минимални национални критерии или на единен национален механизъм за проследяване на кариерното израстване в даден нормативен акт. Простото законово уреждане на правила и критерии не води до изграждането на никаква система, а е свързано единствено със задаването на правната рамка за нейното функциониране. А нещата опират до обезпечаване на пълноценно правоприлагане.

Поради това на нововъведените законови изисквания и норми се гледа като на панацея на всички съществуващи проблеми. А те са средства, не цел. Те са инструменти, чрез които се преследва постигането на конкретни резултати, които са усъвършенстване или оптимизиране на съществуващата система. Така, ако след дълга институционална или политическа борба е било постигнато експлицитно законово регламентиране на единни минимални национални критерии за научни степени и академични длъжности по отделните научни области, това само по себе си е успех, който обаче няма директен принос към подобряване на функционирането на системата. Необходимо е да се проследи дали в резултат на това действие е постигнато гарантиране на благоприятни условия за по-висока квалификация и за по-ефективно кариерно развитие на учените у нас, съответно дали е било обезпечено спазването на еднакви минимални критерии за всички научни организации в страната.

Изводите от анализа на данните и оценяването на въздействията, направени в последващата ОВ, сочат именно това, на непостигане в пълен обем на целите, недостатъчна ефективност, устойчивост, полезност и т.н. Това обаче не са проблеми от стратегическо естество, а по-скоро от друго: концептуално, регулаторно и т.н.

II.7.2. Въпроси от концептуално естество

Един от ключовите проблеми, съществуващи на концептуално ниво е този, свързан с т.нар. **децентрализация**. Още при обсъждането на проекта на ЗРАСРБ от 2010 г. се поставя акцент върху необходимостта от постигане на ускорено децентрализиране на системата за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност у нас. На него се гледа като на стъпка, която отразява настъпилите промени в общественото развитие и на даване на отговор на очакванията на академичната общност в страната, както и на важна предпоставка за повишаване качеството на научните изследвания и на преподаването във висшите училища.

Децентрализацията е посочена като елемент от първия принцип за придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности,

който е автономия на висшите училища и научните организации и свързаната с нея децентрализация на процедурите още в първоначално приетия ЗРАСРБ през 2010 г. Своеобразен коректив на възприетата от законодателя децентрализация се съдържа в третия принцип за придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности, който е гарантиране на обществения интерес, свързан с качеството на образователния процес и научните изследвания, чрез въвеждане на **единни държавни изисквания** и национален контрол за тяхното спазване. Те се възприемат като потенциален ограничител на децентрализацията поради факта, че ЗРАСРБ от 2010 г. изрично предвижда, че конкретните условия и редът за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности се определят със съответните правилници на висшите училища и научните организации при спазване на единните държавни изисквания⁷⁸. Тази разпоредба, впоследствие е обявена за противоконституционна от Конституционния съд. С промените в ЗРАСРБ от м. декември 2010 г. единните държавни изисквания са премахнати и от третият принцип за придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности, който след изменението звучи по следния начин: „гарантиране на обществения интерес, свързан с качеството на образователния процес и научните изследвания“. Така след решението на КС и промените в закона от края на 2010 г. единните държавни изисквания, като принципен коректив на подхода на децентрализацията на процедурите по закона, престават да съществуват.

Изведнъж през 2018 г. с измененията в ЗРАСРБ, поставили началото на втората голяма реформа в правната уредба на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в съвременна България, единните държавни изисквания са възстановени отново като елемент от третия законов принцип за придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности. Дори би могло да се каже, че те са се завърнали в действащата ни правна уредба с още по-голяма сила отпреди, защото са се сдобили за първи път и с легална дефиниция. Според даденото законово определение „единни държавни изисквания“ са правилата за провеждане на процедурите по този закон, редът за контрол върху тях и минималните национални изисквания по професионални направления за придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности, определени в този закон и в правилника за прилагането му⁷⁹.

Първо, понятието единни държавни изисквания в действащия текст от закона е употребено един единствен път в неговия чл. 1, където са залегнали принципите за придобиване на научните степени и заемане на академичните

⁷⁸ Вж. чл. 1, ал. 3 ЗРАСРБ от 2010 г. Обявена за противоконституционна от КС на РБ, обн. ДВ, бр. 81 от 2010 г.

⁷⁹ Вж. § 1, т. 8 от Допълнителните разпоредби на действащия ЗРАСРБ, въведена с промените в него от 2018 г.

В Правилника то изобщо не се среща. В този смисъл легалната дефиниция за него е дадена, за да запълни съдържанието на една единствена разпоредба от закона, която не съдържа същинска правна уредба, а е норма – принцип, което е изключително нетипично и необяснимо като нормотворчески подход.

Второ, законът и правилникът не съдържат „правила за провеждане на процедурите“, каквато формулировка включва легалното определение, а условия и ред за придобиване на степени или за заемане на длъжности. Т.е. до голяма степен първият компонент от съдържанието на това понятие е безсмислен.

Трето, единните държавни изисквания включват в себе си минималните национални изисквания според легалната дефиниция. Но ако първият елемент от нея е изпразнен от съдържание, тогава какво друго различно освен минималните национални изисквания влизат в понятието единни държавни изисквания.

Четвърто, концепцията за регламентирането на единни държавни изисквания в правната уредба на оценяваните обществени отношения в съвременния ѝ вид е първоначално въведена с проекта на ЗРАСРБ от 2010 г., в който е предложено приемането на докторанти да се извършва чрез конкурс при спазване, наред с всичко останало, на държавни изисквания. Това предложение намира своя израз в окончателно приетия закон от 2010 г. във въпросния принцип за придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности като единни държавни изисквания, чието въвеждане се възприема като една от гаранциите на обществения интерес, свързан с качеството на образователния процес и научните изследвания.

Това е понятие, присъщо на първата реформа в оценяваната правна уредба, с която се поставя началото на процеса по децентрализация на системата. То впоследствие е извадено от правната уредба, след което не е ясно защо отново бива възродено. Проблемът е, че неговото възстановяване в новата правна уредба, с която се поставя началото на следващата реформа, съвпада с въвеждането на нови понятия като минимални национални изисквания, индивидуални наукометрични показатели, индивидуални показатели, които отразяват академичните постижения в преподавателската дейност и т.н. Основните въпроси, които се поставят, са дали единните държавни изисквания, са идентични с минималните национални изисквания и ако е така – защо има нужда от уредбата на първите, ако не са – в какво съотношение се намират двете понятия и т.н. Въпросът от концептуално значение, който може да се зададе, е чрез единните държавни изисквания, присъщи на първия етап от реформата или чрез минимални национални изисквания ще бъде продължена децентрализацията на процедурите по закона.

Основният проблем, който стои на концептуално ниво, се отнася до това докъде е разумно да стигне процесът по децентрализация. От събраните при изготвянето на последващата оценка данни става ясно, че по действащата

правна уредба децентрализация далеч не се изчерпва само с процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Налице е децентрализация и по отношение на правната уредба на минималните национални изисквания от закона в правилника. Проведена е децентрализация и при оценката на самите наукометрични показатели, чрез въвеждане на изискванията за публикуване в т.нар. наукометрични бази данни Scopus и Web of Science. Въпросът е дали в опита да бъде преодолян съществуващият в миналото централизиран подход и сложната многостепенна процедура за придобиване на научни степени и научни звания не се е стигнало до другата крайност на прекалена либерализация на системата. Отговорът му зависи от това доколко обхванат и ефективен е контролът относно функционирането на цялата интегрирана национална система за гарантиране на качеството на научните изследвания и преподаването във висшите училища.

II.7.3. Въпроси от регулаторно естество

Конституционният съд отделя значително място в своето решение от 2010 г., посветено на новия тогава ЗРАСРБ, на допустимостта и съвместимостта от гледна точка на Конституцията на делегирането на законодателни правомощия от Народното събрание на други държавни органи по повод на законовата уредба, предвиждаща единните държавни изисквания да бъдат уредени не в закона, а в правилника за неговото приложение. Според конституционните съдии неправилно е виждането, че е достатъчно законът да посочи единствено, че ще бъдат приети единни държавни изисквания, с което законът да препрати към подзаконовата уредба по неговото прилагане. Законът има друга цел – не да дава насоки, а да уреди определен кръг обществени отношения. Той следва не просто да зададе параметрите на тяхното регулиране, а да очертае и тяхното основно съдържание, което означава да ги уреди правно, без да делегира или прехвърля това на изпълнителната власт.

Оттук изводът, който се прави, е, че не е допустимо от подзаконов акт да се очаква да запълва пропуски в уредбата на закона, да определя смисъла и съдържанието на споменати в закона понятия или когато трябва да се реши даден въпрос, основанието за решаването му да се търси в подзаконовия акт. Недопустимо е сам законът да предписва в подзаконов акт да се съдържат правила, които не го развиват и допълват, не дават насоки за изясняване на неговите текстове, а да оторизира приемането на правила, за които в закона няма правна уредба. Това създава условия за нестабилност на правната уредба, правилата да се променят по съображения от конюнктурен характер извън Народното събрание. В подкрепа на тези свои виждания Конституционният съд цитира и разпоредби от ЗНА⁸⁰, които изискват

⁸⁰ чл. 10 от Закона за нормативните актове.

обществените отношения от една и съща област да се уреждат с един и същ нормативен акт, а не в няколко нормативни акта от същата степен. Оттук следва, че законът трябва да предлага пълна уредба на материята, до която се отнася.

Тези проблеми, послужили като основание за обявяване за противоконституционни на редица разпоредби от закона, са преодоляни с последвалите изменения в него още в същата година на неговото приемане – 2010 г. С промените от 2018 г. в ЗРАСРБ и Правилника за неговото прилагане, обаче на практика е приложен същият подход на делегиране (аутсорсване) на правна уредба, който е обявен от Конституционния съд за недопустим и несъвместим от гледна точка на Конституцията. В действащия закон е дадено определение за минимални национални изисквания като съвкупност от задължителни параметри, всеки от които се определя чрез числовите стойности на един или няколко обективно измерими показатели, съотносими към съответната научна област или професионално направление и е описано какво включват те. В следващата разпоредба от закона е предвидено, че минималните национални изисквания по научни области и/или професионални направления за придобиването на всяка научна степен и заемането на всяка академична длъжност се определят в правилника за прилагане на закона въз основа на група показатели измежду посочените в закона показатели⁸¹.

Приложението към правилника за прилагане на закона, където се съдържа въпросната уредба, е озаглавено „Минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности“⁸². Минималният изискуем брой точки, които всеки кандидат следва да получи в съответствие със своите индивидуални резултати по показателите, е представен в два типа таблици: таблици с минимални изисквани точки по групи показатели за различните научни степени и академични длъжности и таблици с посочен брой точки по показатели, съответно по научни области и професионални направления.

Оттук следва, че същинската правна уредба се съдържа не в закона, а в правилника за неговото прилагане. Така на изпълнителната власт е делегирано правомощието не просто да урежда минималния брой точки за отделните показатели, но и да избира самите показатели относими за всяка научна област, респективно професионално направление. Обратно за законовото ниво на уредба е оставено единствено определението на понятието за минимални национални изисквания и пълния списък от наукометрични

⁸¹ Вж. чл. 2б, ал. 1 – 3 (Нов – ДВ, бр. 30 от 2018 г., в сила от 4.05.2018 г.) ЗРАСРБ.

⁸² Вж. Приложение към чл. 1а, ал. 1 (Ново – ДВ, бр. 56 от 2018 г., в сила от 6.07.2018 г., изм. и доп., бр. 15 от 2019 г.) ППЗРАСРБ.

показатели и показатели, които отразяват измерими академични резултати в преподавателската дейност.

Това е основанието този подход на аутсорсване на правна уредба да бъде определен като самостоятелна форма на децентрализация, който влиза в противоречие с решението на Конституционния съд от 2010 г. Оттук всички доводи на съда за по-ниския стабилитет и по-високата конюнктурност на подзаконовата уредба, приведени преди повече от 12 г., важат с пълна сила и за днешния подход на правно регулиране. Към тях могат да бъдат добавени и аргументите за по-ниско ниво на публичност, стабилитет и устойчивост на подзаконовата уредба, които взети всички заедно водят до правна несигурност.

Другия проведен подход на аутсорсване на правна уредба, определен като самостоятелна форма на децентрализация е уредената от закона възможност висшите училища и научните организации да могат да определят в правилниците си допълнителни изисквания към кандидатите за заемане на академичните длъжности. Правилникът за прилагане на закона отива още по-далеч, като предвижда, че въпросните допълнителни изисквания могат да включват създаване на допълнителна група или групи показатели или повишаване на минималните изисквани точки по групи показатели. Това е причината да се твърди, че понастоящем у нас действа многостепенна материалноправна уредба на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности, която е на ниво закон, подзаконов нормативен акт, както включва и алтернативни на традиционното правното регулиране подходи като саморегулация, квази - регулация и съвместна регулация.

По отношение на законовата и подзаконовата уредба още през 2010 г. Конституционният съд обявява разпоредбата, която предвижда, че конкретните условия и ред за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности се определят със съответните правилници на висшите училища и научните организации при спазване на единните държавни изисквания, за противоконституционна. Според него правилниците на висшите училища и на научните организации са особени вътрешни актове, които са задължителни за колективите им и самата Конституция насърчава подобен подход на уредба, доколкото тя признава на висшите училища правото на академична автономия. ЗРАСРБ от 2010 г. обаче разчита твърде много на тези вътрешни актове, а преди да възложи на висшите училища и научните организации да създават такива правила в своите правилници, той трябва да даде основата на правната уредба, което той отказва да прави.

ЗРАСРБ от 2018 г., без да предвижда, че конкретните условия и ред за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности се определят със съответните правилници на висшите училища и научните организации, частично връща това положение, като предвижда, че висшите училища и научните организации могат да определят в правилниците си и допълнителни изисквания към кандидатите за заемане на академичните

длъжности. ППЗРАСРБ от 2018 г. дописва закона, като предвижда, че допълнителните изисквания могат да включват както създаване на една или няколко групи показатели, така и повишаване на минималните изисквани точки по групи показатели, по начина по който те са определени за всяка научна област.

Първо, спорно е дали едно подобно нормативно разрешение отново не противоречи на решението на КС от 2010 г.

Второ, въпреки че въпросното връщане на старото положение е частично, защото се отнася само за процедурите за заемане на академични длъжности, не и за придобиване на научни степени, без никакви указания за това в какво могат да се изразяват въпросните допълнителни изисквания, на практика чрез него би могло да се стигне до пълно заобикаляне на решението на Конституционния съд с въвеждането на собствени за научното звено конкретни условия и ред за заемане на академични длъжности, под формата на допустими от закона допълнителни изисквания.

Трето, спорно е дали ППЗРАСРБ в частта, в която предвижда, че допълнителните изисквания могат да се изразяват в създаването на една или няколко групи показатели не противоречи на закона най-малкото защото не е ясно дали допълнително предвидените група или групи показатели могат да са изцяло нови и различни от тези, предвидени в закона.

Предвидените в закона и правилника за неговото приложение възможности, според които висшите училища и научните организации могат да определят в правилниците си допълнителни изисквания (в т.ч. допълнителни групи показатели) към кандидатите за заемане на академичните длъжности, представлява допусната от държавата форма на саморегулиране, квази - регулиране и/или корегулиране.

Саморегулирането е често срещано явление в икономическите, професионалните и финансовите сектори, при което операторите в тях на доброволен принцип се съгласяват да приемат и спазват определен минимален праг от изисквания за качество на дейността, правила за поведение, морални норми и др. В някои случаи държавата също може да има ограничено участие в този процес, като например предостави експертна помощ и съвети. В други случаи самите правила, създадени по пътя на саморегулирането, може да намират своята основа в законодателството.

Квази - регулирането се ползва от държавата, за да накара даден сектор да спазва определени правила и стандарти, каквито са например приети от нея кодекси за практика, ръководства, национални програми за акредитация и др. По подобие на саморегулирането квази - регулирането е по-гъвкав и по-целенасочен подход за организиране на обществените отношения, в сравнение с приеманата от държавата правна уредба. То поначало има за резултат и по-добро спазване на правилата.

Корегулирането е форма на саморегулиране, при което даден сектор разработва и администрира собствените си правила, а държавата дава само

законодателната рамка или правното основание, като осигурява привеждането в действие на правилата, приети чрез корегулиране.

Ползите от саморегулирането, квази - регулирането и корегулирането като цяло се свързват с по-ниските разходи за администриране на държавата. Те поначало се считат за по-точни и оптимално отговарящи на обществените отношения, за регулирането на които са предназначени, тъй като са съобразени със специфичните нужди и са базирани на максимално достоверна информация, предоставена от самите адресати на регулирането, затова се определят и като подходи с по-високо ниво на релевантност. Отличават се с по-висока гъвкавост, целенасоченост и бързина при тяхното прилагане. Позволяват и своевременно да бъдат изменяни или отменяни и в този смисъл са способни в по-голяма степен да откликнат на необходимостите на отношенията или средата, които регулират.

Основните рискове, съществуващи при саморегулирането, корегулирането и квази – регулирането се свързват с ограниченията на конкуренцията, например чрез поставянето на бариери за навлизане в дадения сектор. В конкретния случай такива могат да са изразяват в пречки пред допускането на кандидати за докторанти, защитата на докторанти или пред кариерното израстване на млади учени. Тези алтернативни на традиционното правно регулиране подходи често могат да доведат и до намаляване на избора на потенциалните адресати, например чрез налагане на завишени стандарти, които те не покриват.

Държавните органи или институциите, в чиято компетентност попадат отношенията, уреждани чрез подходите на саморегулиране, корегулиране и квази-регулиране, по принцип дават официално одобрение на актовете, с които те се реализират, следят за тяхното спазване и прилагане, могат да отправят препоръки за тяхното усъвършенстване и да оттеглят одобрението си за онези от тях, които не работят добре. Те са отговорни и за цялостния мониторинг, контрол, оценка и отчитане на резултатите от реализираните подходи на регулиране чрез алтернативни на правото инструменти.

Според Стандартите за прилагане на алтернативни регулаторни подходи на Министерски съвет⁸³ в области, които не са обхванати от съществуващата нормативна уредба, компетентните органи могат да предприемат действия за насърчаване на прилагането на саморегулаторни инициативи чрез ненормативни актове (soft law) като насоки, препоръки и др., които определят критерии, приоритети и други за постигане на определени обществени цели. Отговорност на институциите е в рамките на своята текуща дейност да разглеждат съществуващи практики по саморегулиране с оглед установяване на тяхното съответствие с обществените интереси. При установяване на практики, които застрашават или могат да застрашат защитени от закона права, компетентният орган предприема необходимите мерки за гарантиране

⁸³ Одобрени от Съвета за административната реформа на 03 септември 2020 г.

на спазването на тези права, включително за преустановяване на констатираните нарушения съгласно установения ред.

II.7.4. Юридикотехнически проблеми на оценяваната уредба

Още през 2010 г. Конституционният съд в своето решение отбелязва, че правната техника на ЗРАСРБ от 2010 г. не е прецизна и че са налице вътрешни противоречия и неясноти в него. Проблемите в закона не се свеждат само до използваната терминология и изказа, употребен при формулирането на текстовете, но и до стремежа правната уредбата да е по-обобщаваща, който стремеж не е намерил адекватен израз в закона. А принципът на правовата държава изисква от законодателя да не допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба и в своята практика КС поддържа, че само по себе си противоречието между разпоредбите на един закон и изобщо с действащото законодателство нарушава този принцип.

Избраната юридическа техника на дословно повтаряне или почти пълно припокриване на текстовете от действащия ЗРАСРБ в ППЗРАСРБ не би могла да намери разумно обяснение от правна и логическа гледна точка. Проблемът е, че тя е предпоставка за значително и ненужно затрудняване на правоприлагането, защото води до спорове относно приложимия нормативен акт, рискове от дуализъм при регулирането на еднотипни обществени отношения, което в крайна сметка понижава ефективността на правната уредба. Другият проблем е свързан с установените директни противоречия между закон и подзаконов нормативен акт, при които няма гаранция, че администрациите правната уредба органи и лица ще приложат правилния нормативен акт. В хода на извършването на последващата оценка са установени над 30 повторения, припокривания и противоречия между закона и правилника, които са представени таблично в приложения към настоящия доклад с коментар относно всеки установен недостатък.

II.7.5. Общи препоръки

Въпросът за необходимия контрол по спазване на изискванията на закона, правилника за прилагането му и правилниците на висшите училища, съответно на научните организации, се поставя още при първата реформа в правната уредба на оценяваните обществени отношения във връзка със ЗРАСРБ от 2010 г. В мотивите към своето решение Конституционният съд сочи, че Конституцията възлага на държавата да упражнява контрол върху висшите училища, а контролът, за който ЗРАСРБ, говори очевидно има предвид компетентност, различна от общопредоставената такава на държавата. Контролът по смисъла на Конституцията не може да ограничава академичната автономия, както и академичната автономия сама по себе си не изключва възможността за контрол от страна на държавата. Оттук следва, че държавата е длъжна да уважава решенията на висшите училища, заложи в правилниците им, но не би трябвало да бъде пасивен наблюдател на

евентуални техни нарушения на закона или дори на собствените им правилници.

Липсата на конкретни механизми за ефективен контрол е проблем, сочен като основен още при обсъждането на предложенията за промени от 2018 г. Тогава този дефицит се е простирал по отношение на процедурите както по време на провеждането им, така и след приключването им, включително спрямо невъзможността да се гарантират достатъчни нива на професионална компетентност и обективност на членовете на научните журита.

Понастоящем след повече от 12 години от началото на съвременна реформа в правната уредба на оценяваните обществени отношения у нас действа Интегрирана национална система за гарантиране на качеството на научните изследвания и преподаването във висшите училища, изградена върху няколко основни стълба, включваща отделни функционални компоненти. Тя се нуждае от адекватен на нейните обхват, структура и ниво на интегрираност модел на консолидиран и системен мониторинг, контрол и отчетност относно нейното представяне и резултатност.

Въведеният към момента национален механизъм за проследяване на кариерното израстване не изпълнява тази функция. Той има предназначението да обезпечава спазването на минималните национални изисквания и да наблюдава функционирането на въведената национална общовалидна рамка за участие в процедурите за придобиване на научна степен и заемане на академична длъжност. Същият следва да бъде разширен, доразвит и надграден от модел за проследяване до **национален механизъм за мониторинг, контрол и отчетност** на цялата система.

Механизмът следва да е постоянно действащ и да може да генерира достатъчен обем от количествени и качествени данни, на база на които да бъдат изследвани и оценявани в реално време силните и слабите страни на системата, както и нейните ефективност, ефикасност, релевантност, съгласуваност и други. Той трябва да позволява цялостно наблюдение на всички компоненти на системата от действието на многостепенната материалноправна уредба, през прилагането на процедурите правила, до функционирането на публичния Регистър на академичния състав. Резултатите от него следва да бъдат във формата на периодично генерирани консолидирани данни, констатации, заключения и препоръки относно степента, в която националната система за гарантиране на качеството на научните изследвания и преподаването във висшите училища постига своите цели.

Контролът, който се осъществява от държавата, не следва да бъде единствено по отношение на спазването на единните държавни изисквания, на качеството на научните изследвания или да се ограничава до преценка за съответствие на откритите и неприключили процедури за придобиване на научна степен или за заемане на академична длъжност с изискванията на закона, правилника за прилагането му и правилниците на висшите училища

и научните организации. Той следва да е контрол върху функционирането на цялата система въз основа на данните и продуктите, произведени от самата нея, плюс мненията на експертите в сферата и вижданията на заинтересованите страни. Именно за това се предлага контролът да стане елемент от националния механизъм, заедно с неизменно необходимия за него мониторинг, който включва наблюдение на процесите и събиране на данни.

Така, ако интегрираната национална система е изградена въз основа на многостепенна материалноправна регламентация, която, освен на ниво закон и подзаконови нормативни актове включва и алтернативни на традиционните правни инструменти за организиране на обществените отношения като саморегулиране, квазирегулиране и съвместно регулиране, мониторингът и контролът следва да обхванат и тях. Например, може да бъде въведено законово изискване (със съответстващото му насрещно задължение) актуалните вътрешни правилници на всички висши училища и научните организации да бъдат публикувани на единна точка за общ публичен достъп, например в публичния регистър. Освен прозрачност на системата това би обезпечило възможността да бъдат събирани данни за това как работи проведеното саморегулиране в отделните научни звена, да бъдат сравнявани и обобщавани данни, както и самите актове да бъдат обект на контрол при съмнения за нарушения. Не на последно място това би позволило постоянно проследяване на съответствието на вътрешните правилници с действащата законова и подзаконовата уредба. Подобна препоръка се съдържа в проведеното за целите на настоящата оценка ЕПСИ, според която е необходимо съгласуване на вътрешните правилници с основните принципи на закона и известна свобода при определяне на наукометричните показатели, чрез които да се избегне съществуващият формализъм.

Накрая, само и единствено въз основа на данните и изводите от прилагането на новия механизъм за системен мониторинг, контрол и отчетност спрямо цялата система могат да бъдат правени предложения за промени в законовата или подзаконовата правна уредба, в начина, по който действа националната общовалидна рамка за участие в процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности или подходите на прилагане и допълване на минималните национални изисквания от висшите училища и научните организации.

В противен случай винаги ще съществуват упреци за конюнктурно и правени „на парче“ промени в действащото законодателство, в липсата на ясна методика при определянето на показателите, в неравно третиране на различните групи учени. В резултатите от проведеното ЕПСИ част от учените привърженици на предходната система за академично израстване (немската) не одобряват англо-саксонския модел и посочват, че количествените измерители едва ли ще доведат до подобряване на качеството на научната продукция. Част от допитаните представители на академичната общност са на

мнение, че трябва да се изследва законодателството в други европейски страни, за да се прецени, какво да бъде българското.

На следващо място, неравно третирани се чувстват представителите на университети и научни институти, при които изискванията са трикратно по-високи, а в същото време за техни колеги от други университети минималните национални изисквания са единственото, което следва да покрият. Дори сред звената в една организация се констатира различни изисквания, например кандидатът за академичната длъжност “професор“ да има защитил докторант или брой защитили докторанти, наличие на научна степен „доктор“ и т.н., изисквания, каквито не са приети в други научни звена. Неравно третирани се чувстват и лица, заемащи академични длъжности, които не могат да израстват независимо от броя на публикациите си, тъй като университетът няма акредитация в съответното направление, например преподаватели по правни науки в икономически университет или в Академията на Министерството на вътрешните работи.

Всякакви подобни упреци, както и всевъзможни предложения за усъвършенстване на функционирането или за систематизиране, синхронизиране, хармонизиране и т.н. на правната уредба, биха били лишени от основание или аргументация при наличието на консолидираните данни и резултати от дейността на националния механизъм за мониторинг, контрол и отчетност на цялата система.

II.7.6. Конкретни препоръки

1. Изборът на конкретните показатели, относими за всяка научна област, респективно професионално направление, според решението на Конституционния съд от 2010 г. е по-скоро въпрос на същинска, първична уредба на минималните национални изисквания, поради което същият следва да бъде регламентиран в закона, а не в подзаконовия нормативен акт. По същите причини, ако целта на законодателя е била допълнителните изисквания към минималните национални такива да могат да включват и създаването на една или няколко групи показатели (които могат да са различни от тези, уредени в закона), тази възможност също следва да бъде уредена в закона, а не в правилника.

2. Липсата на достатъчно добре обосновани и аргументирани предложения за изменения и допълнения на ППЗРАСРБ препятстват възможността да се оцени каква трябва да е методологията, въз основа на която да се преценява каква да е тежестта на отделните показатели за различните научни степени и академични длъжности, както и какви да са показателите, въз основа на които се вземат нормотворческите решения по отношение на системата за оценяване на кандидатите в процедурите, уредени в ЗРАСРБ. А това е въпрос от първостепенно значение. Предлагаането на законодателни решения, особено по отношение на промяната на тежестта на отделни показатели, включени в минималните национални изисквания,

следва да стъпва на някакъв тип метрично базирана методика, не да се прави *ad hoc* и без сериозен и достоверен анализ.

3. Необходимо е детайлно да бъде анализиран и преразгледан въпросът с ролята и мястото на главния асистент в ръководството на докторантите. Лицата, заемащи академичната длъжност „главен асистент“, освен че са придобили образователната и научна степен „доктор“, неминуемо са преминавали и през няколко етапа на оценяване на техните професионални качества. Ето защо би могло да се каже, че посочената категория учени и преподаватели заслужават да им бъде гласувано доверие, тъй като по най-ефективен начин биха могли да изпълняват функциите на научен ръководител на докторант.

4. Спорно е нормативното решение, според което научният ръководител на докторанта следва да бъде изваден от състава на журито, като в същото време не е дадена повече информация относно неговото правно качество, респективно, правата и задълженията му в процедурата по публична защита на дисертационен труд след изготвяне на рецензиите и становищата. Това е въпрос, който също следва да бъде разгледан в повече детайли особено с оглед идентифицираните възможности за спад в мотивацията на ръководителите след това изменение.

5. Отделни текстове на ЗРАСРБ следва да бъдат преразгледани от гледна точка на прецизността на техния изказ и юридическата техника на изложението им. Освен тези, посочени в *Приложение 1. Повторения и припокривания и противоречия между закона и правилника за неговото прилагане*, други конкретни примери в това отношение са:

5.1. С разпоредбата на чл. 16 ЗРАСРБ е предвидена делегация по отношение на Закона за висшето образование и правилниците на висшите училища и научните организации относно уредбата за атестирането на членовете на академичния състав. Специфичното тук е, че наред с преподавателите от висшите училища, учените от БАН и от другите научни организации също ще бъдат атестирани съгласно правилата на Закона за висшето образование, въпреки че те не представляват част от системата на висшето образование в България, поради което е необходимо и съответното законодателно прецизиране;

5.2. Продължават да съществуват норми в ППЗРАСРБ, касаещи дейността на научното жури, като например какво точно следва да се разбира под „рецензия“, „становище“, съответно тяхното „обявяване“, с които си служи правилникът, без да ги дефинира. Не става ясно защо в правилника същите се ползват с еднаква тежест при сумирането на оценките на научното жури, както и какво теоретично би се случило, ако член на жури веднъж е подписал положителна оценка в своята рецензия/становище, която е публикувана по реда на ППЗРАСРБ, а впоследствие или в течение на заседанието по публична защита смени своето мнение и „обяви“ отрицателна оценка.

5.3. Съществува непрецизна правна уредба, касаеща председателя на научно жури, според която най-малко трима от членовете на журито са външни за висшето училище или научната организация лица (без да е посочено дали задължително следва да има необходим брой вътрешни членове). Може да възникне ситуация, при която да се изберат само външни членове, респективно според нормите на правилника никой от тях да не може да бъде оправомощен да председателства този специфичен колективен орган. Буди недоумение защо правилникът регламентира задължително да се избира по един вътрешен и един външен резервен член (чл. 2, ал. 3), а не установява задължението да има поне един вътрешен в редовно качество, при условие че самата практика е съставът на жури винаги да включва едновременно вътрешни и външни членове. Ето защо следва да бъде преработен и съответният текст в посока задължително единият член на научно жури да бъде и вътрешен за висшето училище/научна организация.

6. Следва да се обмисли въпросът за евентуалната отмяна на чл. 32, ал. 8 ЗРАСРБ. По този начин ще се възстанови старото положение, при което приложение при разглеждането на споровете за незаконосъобразност на избора ще намерят правилата, регламентирани в Кодекса на труда (чл. 87). Приемането на това разрешение ще спомогне за улесняване на административните съдилища, от чиято практика проличава затруднение, когато се налага да определят кой точно акт, издаден в процедурата по заемане на академична длъжност, подлежи на съдебен контрол и кои актове не могат да се оспорват пред съда.

Заклучението, което може да бъде направено, е, че регулирането на обществените отношения по придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в Република България се нуждае от усъвършенстване, което да включва:

1. ясно целеполагане;
2. точно установяване на нивата на регулиране: законово, подзаконово, саморегулация, квази-регулация и съвместна регулация;
3. подобряване на правната уредба чрез:
 - 3.1. преразглеждане и отстраняване на всички спорни и проблемни нормативни разрешения;
 - 3.2. отстраняване на недостатъци като: повторения, припокривания и противоречия в и между отделните нормативни актове;
 - 3.3. прецизиране на използваната терминология и юридическа техника;
4. конкретно набелязване на очакваните резултати, изразени чрез индикатори за проследяване на напредъка и измерване на постигнатото от системата като цяло.

Тези стъпки следва да са изцяло основани на констатациите и изводите от систематично и текущо провеждани действия по наблюдение, контрол и отчитане на представянето на цялата система.

Събраните данни и находките в настоящата последваща оценка на въздействието биха могли да послужат за доказателствена основа при извършването на по-нататъшните действия по евентуално усъвършенстване на регулирането.

II. 8. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка

Посочват се начините, по които ще бъдат разпространени резултатите от оценката, като публикуването на интернет-страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации е нормативно изискване.

За повишаване на публичността на резултатите от оценката е възможно да бъдат използвани всички познати информационни канали, като резултатите могат да бъдат представени на официални политически форуми, на официални експертни форуми и кръгли маси, на пресконференции, чрез съобщения до медиите, чрез изпращане до формални и неформални групи в и извън администрацията и др.

Съгласно изискванията на чл. 22, ал. 3 от ЗНА последващата оценка на въздействието следва да бъде публикувана на сайта на Министерството на образованието и науката и на Портала за обществени консултации в срок до 30 дни от приемането от възложителя. Предвид важността на темата и големия интерес, демонстриран в рамките на последните обществени консултации, препоръката е резултатите от настоящата оценка да бъдат разпространени възможно най-широко както сред професионалните среди, така и сред обществеността, като решението за това е изцяло от компетентността на възложителя на последващата ОВ в лицето на Министерството на образованието и науката.

II. 9. Препоръки за последващи действия съгласно член 186 от Закона за нормативните актове

Съгласно Закона за нормативните актове и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието в зависимост от резултатите от последващата оценка на въздействието органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт или който традиционно предлага промени в него, може да предлага отмяна, изменение или

допълнение на нормативния акт и да инициира извършването на предварителна оценка на въздействието на предложените промени.

Въз основа на резултатите и изводите от последващата оценка на въздействието може да бъде направена препоръка да се пристъпи към усъвършенстване на регулирането на обществените отношения по придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности в Република България по посочените по-горе стъпки. Те следва да са изцяло основани на находките и заключенията от систематично и текущо провеждани действия по наблюдение, контрол и отчитане на представянето на цялата система. Направените изводи и препоръки в настоящата последваща оценка на въздействието биха могли да послужат за отправна точка при въвеждането на механизма за наблюдение, контрол и отчитане на системата и извършването на новото целеполагане, подобряването на правната уредба и набелязване на очакваните резултати.

II. 10. Източници

Описание на използваните източници на информация

1. Инициатива на Европейската комисия „Европейско научноизследователско пространство за научни изследвания и иновации“;
2. Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020;
3. Актуализирана Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 г.;
4. Оперативен план за изпълнение на първия етап на Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030;
5. Национална пътна карта за научна инфраструктура 2017 – 2023 г.;
6. Национална пътна карта за научна инфраструктура 2021 – 2027 г.
7. Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017 – 2021 г.;
8. Закон за развитието на академичния състав в Република България, обн., ДВ, бр. 38 от 21.05.2010 г., посл. изм., бр. 102 от 23.12.2022 г.;
9. Правилник за прилагане на закона за развитието на академичния състав в Република България, обн., ДВ, бр. 75 от 24.09.2010 г., посл. изм. бр. 15 от 19.02.2019 г.;
10. Проект на Закон за допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България от група народни представители № 053-09-45 от 25.11.2010 г., 41-во НС;
11. Проект на Закон за допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България от група народни представители № 454-01-68 от 19.12.2014 г., 43-то НС;

12. Проект на Закон за допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България от група народни представители № 754-01-20 от 08.06.2017 г., 44-то НС;

13. Проект на Закон за изменение и допълнение на закона за развитието на академичния състав в Република България на Министерския съвет № 502-01-36 от 12.05.2015 г., 43-но НС;

14. Проект на Закон за изменение и допълнение на закона за развитието на академичния състав в Република България № 554-01-121 от 24.06.2015 г., 43-то НС.

15. Проекти и на постановления за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България от януари 2012, май 2018 април 2022, август 2022 и придружаващите ги проекти на доклади на министъра на образованието и науката, предварителни частични оценки на въздействието, справки за отразяване на предложенията и становища на дирекция „Модернизация на администрацията“ към Министерския съвет;

16. Регистър на академичния състав в Република България;

17. Рейтинг на висшите училища в България за 2022 година: <https://rsvu.mon.bg/rsvu4/#/>;

18. Банов, Х. Правна същност на промените от 2018 г. в правната уредба на развитието на академичния състав в Република България. 2019 г.;

19. Грашкина, В. Кариерно развитие на академичния състав. – INFOСвят. София, НАЦИД, 2012, № 2, с. 2 – 43;

20. Дамянов, Д. Законът за развитие на академичния състав – крайно време е за промяна. – Списание на Българската академия на науките, № 2, 2015, с. 41–45;

21. Зиновиева, Д., Салкова, Е., Банов, Х., Драганов, Ж. Законодателството за академичното развитие в Република България. Издателство на БАН, 2018;

22. Някои етични проблеми при прилагането на Закона за развитието на академичния състав в Република България. – интернет списание „Юридическо образование“ на интернет адрес www.legaleducation.eu, 2013;

23. Стайков, И. Принципът на правовата държава като граница на нормотворчеството (по повод някои от последните промени в Закона за развитието на академичния състав в Република България). – В: Право и граници. Сборник с доклади от научна конференция, проведена от катедра „Теория и история на държавата и правото“ на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ на 15 май 2018 г. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2018;

24. Стайков, И. Трудовоправни аспекти на Закона за развитието на академичния състав в Република България. – В: Съвременното право – проблеми и тенденции. Сборник с научни доклади от Националната научно-практическа конференция по случай двадесетгодишнината на сп.

„Съвременно право“, 19 октомври 2010 г., гр. София. Състав. Кр. Средкова.
София: Сиби, 2011, с. 347-367. ISBN 978-954-730-662-2.

III. Приложения

Към доклада се представят всички приложения, които не са включени в основните раздели и които съдържат информация, подкрепяща анализа в последващата оценка на въздействието.

Приложение 1. Повторения и припокривания между закона и правилника за неговото прилагане;

Приложение 2. Противоречия между закона и правилника за неговото прилагане.

Приложение 1. Повторения и припокривания между закона и правилника за неговото прилагане

№	ЗРАСРБ	ППЗРАСРБ	КОМЕНТАР
1.	Чл. 2а. (1) Министърът на образованието и науката чрез Националния център за информация и документация създава и поддържа публичен регистър като електронна база данни, в който се вписват: 1. лицата, придобили образователна и научна степен "доктор" и/или научна степен "доктор на науките" във висше училище или научна организация в Република България; 2. защитените дисертационни трудове; 3. хабилитираните лица в Република България; (2) В регистъра се вписват и лицата с придобити научни степени в чужбина, признати по законоустановения ред.	Чл. 3. (1) Министърът на образованието и науката чрез Националния център за информация и документация (НАЦИД) създава и поддържа публичен регистър като електронна база данни, в който се вписват: 1. лицата, придобили образователна и научна степен "доктор" и/или научна степен "доктор на науките" във висше училище или научна организация в Република България; 2. защитените дисертационни трудове; 3. хабилитираните лица и другите лица на академични длъжности в Република България; 4. лицата, придобили научни степени в чужбина, признати по законоустановения ред.	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника с изключение на разпоредбата на чл. 3, ал. 1, т. 3 от ППЗРАСРБ, при която правилникът е „дописал“ закона (думите, поставени в болд).
2.	Чл. 2б. (5) Висшите училища и научните организации могат да определят в правилниците си и допълнителни изисквания към кандидатите за заемане на академичните длъжности при спазване на този закон и на правилника за прилагането му.	Чл. 1а. Висшите училища и научните организации могат да определят в правилниците си и допълнителни изисквания към кандидатите за заемане на академичните длъжности при спазване на този закон и на правилника за прилагането му.	Налице е пълно припокриване между закона и правилника. Необяснимо е защо текст от закона е буквално преповторен в правилника.
3.	Чл. 3. (4) Оценяване на дисертационен труд и на кандидатите за академични длъжности "главен асистент", "доцент" и "професор" се извършва само за лицата, които отговарят на минималните	Чл. 2. (1) Оценяването на дисертационен труд и на кандидатите за заемане на академичните длъжности "главен асистент", "доцент" и "професор" се извършва само за лицата, които отговарят на съответните минимални национални изисквания.	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника с някои маловажни изключения.

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

	национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 2б, ал. 5. Чл. 4. (1) Оценката за съответствие с минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3, съответно с изискванията по чл. 2б, ал. 5, както и оценяването на дисертационен труд и на кандидатите за заемане на академични длъжности "главен асистент", "доцент" и "професор", включително на резултати, научен принос и оригиналност на представените трудове, се извършва от научно жури. За всяка конкретна процедура съставът му се предлага от първичното звено и се утвърждава от факултетния, съответно научния съвет. (3) ...При избор на научно жури се определя и по един външен и един вътрешен резервен член.	(2) Оценката за съответствие с минималните национални изисквания и с допълнителните изисквания по чл. 1а, ал. 2, както и оценяването на резултати, научен принос и оригиналност на представените трудове, на дисертационните трудове за придобиване на научни степени и на кандидатите за заемане на академичните длъжности "главен асистент", "доцент" и "професор" се извършва от научно жури, създадено и функциониращо при условията и по реда на ЗРАСРБ и на този правилник. (3) При избор на научно жури се определя и по един външен и един вътрешен резервен член.	
4.	Чл. 4. (13) Рецензиите и становищата, резюметата на рецензираните публикации и авторефератите се публикуват на публичен достъп на интернет страницата на висшето училище или научната организация на български език и на един от езиците, които традиционно се ползват в съответната научна област. Публичният достъп на материалите се запазва най-	Чл. 32. (2) Рецензиите, становищата и авторефератът на дисертацията се публикуват на интернет страницата на висшето училище или на научната организация.	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника с изключение на обстоятелството, че законът регламентира правилата относно езика и достъпа до рецензиите и становищата. Остава неясно как следва да се тълкува текстът, указващ задължението рецензиите и

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

	малко 5 години след приключване на процедурата.		становищата да се публикуват и на „един от езиците, които традиционно се ползват в съответната научна област“. Такова законодателно решение не може да бъде подкрепено, тъй-като е твърде спорно и неясно и не съответства на логиката, изложена в решението на Конституционния съд през 2010 г.
5.	Чл. 5а. (1) Образователната и научна степен "доктор" може да се придобива и в условия на съвместно ръководство от български ръководител във висше училище или научна организация, получили акредитация за обучение в образователната и научна степен "доктор" от НАОА, и чуждестранен ръководител от акредитирано в съответната държава висше училище или научна организация за обучение в образователната и научна степен "доктор" или съответстващата и степен.	Чл. 4. (6) Образователната и научна степен "доктор" може да се придобива и в условия на съвместно ръководство от български ръководител във висше училище или научна организация, получили акредитация за обучение в образователната и научна степен "доктор" от НАОА, и чуждестранен ръководител от акредитирано в съответната държава висше училище или научна организация за обучение в образователната и научна степен "доктор" или съответстващата и степен, при условията и по реда на ЗРАСРБ и на този правилник.	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника с някои маловажни изключения.
6.	Чл. 6. (3) Дисертационният труд по ал. 2 трябва да съдържа научни или научноприложни резултати, които представляват оригинален принос в науката. Дисертационният труд трябва да	Чл. 27. (1) Дисертационният труд трябва да съдържа научни или научноприложни резултати, които представляват оригинален принос в науката. Дисертационният труд трябва да показва, че кандидатът притежава	Налице е пълно припокриване между чл. 6, ал. 3 от закона и чл. 27, ал. 1 от правилника.

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

	показва, че кандидатът притежава задълбочени теоретични знания по съответната специалност и способности за самостоятелни научни изследвания. (4) Дисертационният труд се подготвя чрез редовно обучение, задочно обучение или самостоятелна подготовка в получила акредитация от НАОА докторска програма на висше училище или научна организация. Подготовката е възможна и в дистанционна форма на обучение.	задълбочени теоретични знания по съответната специалност и способности за самостоятелни научни изследвания. Чл. 4. (2) Обучението за придобиване на образователната и научна степен "доктор" се осъществява в редовна, в задочна, в самостоятелна или в дистанционна форма на обучение. Редовната и самостоятелната форма на обучение са с продължителност до 3 години, а задочната и дистанционната - до 4 години.	Чл. 4, ал. 2 на правилника перифразира чл. 6, ал. 4 на закона, като единствено добавя и съответния срок за обучение в докторантура.
7.	Чл. 8. (4) В срок от един месец след изтичането на срока по ал. 2 или 3 първичното звено предлага на факултетния, съответно научния съвет докторантът да бъде отчислен с право или без право на защита. (5) Факултетният, съответно научният съвет се произнася с решение по предложението на първичното звено на първото си заседание след заседанието на първичното звено по ал. 4. (6) Правото на защита може да бъде упражнено в срок, определен в правилника на съответното висше училище или на научната организация, но не по-късно от 5 години от решението на факултетния, съответно научния съвет по ал. 5.	Чл. 24. (2) В срок до един месец след изтичането на срока на обучение първичното звено предлага на факултетния, съответно на научния съвет, докторантът да бъде отчислен с право или без право на защита. (4) Факултетният, съответно научният съвет се произнася с решение по предложението на първичното звено по ал. 2 на първото си заседание след заседанието на първичното звено. (5) Правото на защита може да бъде упражнено в срок, определен в правилника на съответното висше училище или научна организация, но не по-късно от 5 години от решението на факултетния, съответно научния съвет по ал. 4.	Налице е пълно припокриване между закона и правилника.
8.	Чл. 4. (10) Не могат да се провеждат заседания на журито в намален състав.	Чл. 2. (4) Не могат да се провеждат заседания на журито в намален състав. Отказът на член	Налице е почти пълно припокриване между закона и

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

	Отказът от участие в заседание или отказът за полагане на подпис от член на журито в протокола се установява с подписите на присъстващите членове на журито и не е основание за спиране на процедурата. Решенията на журито може да се вземат и неприсъствено, като в тези случаи обсъждането и гласуването се извършват чрез съответните технически средства при условия и по ред, определени с правилника на висшето училище или научната организация.	на журито от участие в заседание по неуважителни причини или отказът за полагане на подпис в протокола се установява с подписите на присъстващите членове на журито и не е основание за спиране на процедурата. На мястото на отказалия да присъства член на журито заседава съответният резервен член. (5) Решенията на журито може да се вземат и неприсъствено, като в тези случаи обсъждането и гласуването се извършват чрез съответните технически средства при условия и по ред, определени с правилника на висшето училище или научната организация.	правилника, с изключение на разпоредбата на регламентацията на заместването на отказал се член на жури, при която правилникът е дописал закона. Не се изяснява това дали разпоредбата задължава съответните висши училища и научни организации да приемат специални разпоредби за обсъждане и гласуване чрез технически средства. Понастоящем не всички от тях имат такива правила в своите правилници, които да указват условия и ред за вземане на неприсъствени решения.
9.	Чл. 11. (1) В едномесечен срок след публикуването на рецензиите и становищата журито провежда открито заседание за защита на дисертацията, на кандидат, който е допуснат, в съответствие с изискванията на чл. 9 и 10. (2) За успешно защитена се смята дисертация, получила на защитата най-малко три положителни оценки, като всеки член от журито публично обявява своята оценка.	Чл. 33. (1) Научното жури провежда открито заседание за защитата на дисертационния труд на кандидата, който е допуснат до защита, в едномесечен срок след публикуването на автореферата, рецензиите и становищата. (3) За успешно защитен се счита дисертационният труд, получил на защитата три или повече положителни оценки. (4) Неуспешно защитената дисертация се връща за преработване. Ако кандидатът	Чл. 33, ал. 1 на правилника перифразира чл. 11, ал. 1 на закона, като единствено добавя и изискването за публикуване на реферат, редом с рецензиите и становищата, но това правило е ясно и без това, при тълкуване на закона.

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

	(3) Неуспешно защитената дисертация се връща за преработване. Ако кандидатът желае, не по-късно от една година след връщането се обявява нова процедура за защита, която е окончателна. (4) Образователната и научна степен "доктор" се придобива от деня, в който дисертационният труд е защитен успешно.	желае, не по-късно от една година след датата на връщането се открива нова процедура за защита. Втората процедура за защита е окончателна. Чл. 34. (1) Образователната и научна степен "доктор" се придобива от деня, в който дисертационният труд е защитен успешно.	Налице е пълно припокриване между чл. чл. 11, ал. 2, 3 и 4, от закона и чл. 33, ал. 3 и 4 и чл. 34, ал. 1 от правилника.
10.	Чл. 12. (4) Дисертационният труд по ал. 2 трябва да съдържа теоретични обобщения и решения на големи научни или научноприложни проблеми, които съответстват на съвременните постижения и представляват значителен и оригинален принос в науката. (5) Дисертационният труд по ал. 2 се подготвя самостоятелно и не може да повтаря буквално темата и значителна част от съдържанието на представения за придобиване на образователна и научна степен "доктор". (6) Дисертационният труд и авторефератът се предлагат от кандидата за обсъждане в съответната катедра, департамент или институт.	Чл. 37. (1) Дисертационният труд за придобиване на научна степен "доктор на науките" трябва да съдържа теоретични обобщения и решения на големи научни или научноприложни проблеми, които съответстват на съвременните постижения и представляват значителен и оригинален принос в науката. (2) Дисертационният труд по ал. 1 се подготвя самостоятелно и не може да повтаря буквално темата и значителна част от съдържанието на представения за придобиване на образователна и научна степен "доктор". Чл. 38. Кандидатът предлага дисертационния труд по чл. 37 и автореферата в първичното звено за обсъждане, което се извършва в негово присъствие. Ако съветът на първичното звено одобри работата на кандидата, ръководителят на първичното звено предлага на факултетния или научния съвет да открие процедура за предварително обсъждане.	Налице е пълно припокриване между чл. чл. 12, ал. 4 и 5 от закона и чл. 37, ал. 1 и 2 от правилника. Чл. 38 на правилника практически перифразира чл. 12, ал. 6 на закона, уточнявайки и реда за обсъждане на дисертационния труд. Впечатление прави обаче разминаването в субекта на разглеждане на дисертационния труд, като в закона това е „съответната катедра, департамент или институт“, докато в правилника това е „първичното звено“. По смисъла на правилника „първично звено“ е катедра във факултет на висше училище или съответна на нея структура

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

			в научна организация (§ 1). Не се изяснява докрай обаче дали освен катедрата, департаментът или институтът на един университет, например, попадат в обхвата на понятието, тъй като при граматическото тълкуване на понятието „научна организация“, висшите училища не попадат в него.
11.	Чл. 13. (1) Защитата на дисертационния труд за придобиване на научната степен "доктор на науките" се осъществява публично пред жури от седем хабилитирани лица, най-малко трима от които професори. Най-малко четирима от членовете на научното жури са външни лица за съответното висше училище или научна организация.	Чл. 40. (1) Защитата на дисертационния труд се провежда публично пред научно жури в състав 7 хабилитирани лица. Най-малко трима от членовете са професори. Най-малко четирима от членовете са външни лица за висшето училище или научната организация.	Налице е пълно припокриване между закона и правилника.
12.	Чл. 13. (2) За защитата се прилагат съответно разпоредбите на чл. 10 и 11. Трима от членовете на журито изготвят рецензии, останалите - становища. Две от рецензиите са от професори и най-малко една рецензия - от външно за висшето училище или научната организация лице. (3) За успешно защитена се смята дисертация, получила на защитата най-малко четири положителни оценки, като	Чл. 41. (1) Трима от членовете на научното жури, двама от които са професори, изготвят рецензии. Поне една от рецензиите е на външно за висшето училище или научната организация лице. Останалите членове на научното жури изготвят становища. Чл. 42. (2) За успешно защитен се счита дисертационният труд, получил най-малко четири положителни оценки, като всеки член от журито публично обявява своята оценка.	Чл. 41, ал. 1 на правилника перифразира чл. 13, ал. 2 на закона. Между чл. 42, ал. 2 и чл. 43, ал. 1 от правилника и чл. 13, ал. 3 и 4 от закона е налице пълно припокриване.

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

	всеки член от журито публично обявява своята оценка. (4) Научната степен "доктор на науките" се придобива от деня, в който дисертационният труд е защитен успешно.	Чл. 43. (1) Научната степен "доктор на науките" се придобива от деня, в който дисертационният труд е защитен успешно.	
13.	Чл. 14а. (1) При равни други условия лицата, придобили научна степен "доктор на науките", ползват предимство при заемане на академичните длъжности по този закон .	Чл. 36. При равни други условия лицата, придобили научна степен "доктор на науките", ползват предимство при заемане на академичните длъжности.	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника с някои маловажни изключения.
14.	Чл. 18. (1) Академичната длъжност "главен асистент" се заема само от лице, което отговаря на минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 2б, ал. 5 и притежава образователната и научна степен "доктор", която за специалностите от регулираните професии съответства на обявения конкурс като за специалности от регулираните професии в професионално направление "Здравни грижи" академичната длъжност може да се заема и от лице, притежаващо образователна и научна степен "доктор" по специалност от регулираните професии в професионални направления "Медицина", "Дентална медицина", "Фармация" или "Обществено здраве" .	Чл. 45. (1) Академичната длъжност "главен асистент" се заема само от лице, което отговаря на минималните национални изисквания и на изискванията по чл. 1а, ал. 2 и притежава образователната и научна степен "доктор", която за специалностите от регулираните професии съответства на обявения конкурс.	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника с изключение на измененията в ЗРАСРБ, обнародвани с ДВ 56 от 2022 г., с които са добавени и съответните правила, но все още неприсъстващи изрично в правилника, според които за специалности от регулираните професии в професионално направление "Здравни грижи" академичната длъжност може да се заема и от лице, притежаващо образователна и научна степен "доктор" по специалност от регулираните професии в професионални направления "Медицина", "Дентална медицина",

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

			"Фармация" или "Обществено здраве".
15.	Чл. 21. (1) До участие в конкурса се допускат кандидатите, които отговарят на законовите изисквания, включително на минималните национални изисквания по чл. 26, ал. 2 и 3, и на изискванията на висшето училище или научната организация по чл. 26, ал. 5. (2) Всички кандидати се уведомяват писмено за резултата от процедурата по допускане в срок 14 дни след определяне на журито, като на недопуснатите кандидати се съобщават мотивите за отказа.	Чл. 48. (1) До участие в конкурса се допускат кандидатите, които отговарят на законовите изисквания, включително на минималните национални изисквания и на изискванията по чл. 1а, ал. 2. (4) Кандидатите се уведомяват писмено за резултата от процедурата по допускане в срок до 14 дни след определяне на журито по чл. 49, ал. 1, като на недопуснатите кандидати се съобщават мотивите за отказа.	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника с някои маловажни изключения.
16.	Чл. 21. (3) Конкурсът се провежда не по-късно от един месец от изпращането на съобщението по ал. 2. При провеждане на заключителното заседание кандидатите представят изложение по тема или теми от конспект, изготвен за обявения конкурс и предоставен им предварително. По преценка на научното жури представянето на кандидатите може да включва и писмено изложение или друго изложение или представяне, определено в правилника на висшето училище или на научната организация. Чл. 22. (1) Всеки член на журито оценява кандидатите поотделно въз основа на изпълнение на минималните национални	Чл. 50. (1) Всеки член на журито оценява с положителна или с отрицателна оценка кандидатите. (2) Всеки член на журито оценява кандидатите поотделно въз основа на изпълнение на минималните национални изисквания и на изискванията по чл. 1а, ал. 2, като членовете на журито рецензират резултатите и приносите и оценяват положително или отрицателно всеки кандидат. (3) В началото на заключителното заседание кандидатите правят кратко представяне по избрана от тях тема, съответстваща на обявения конкурс, и отговарят на въпроси на членовете на журито.	Чл. 50, ал. 1, 2 и 3 перифразират чл. 21, ал. 3 и чл. 22, ал. 1, но в случая законът е далеч по-подробен от правилника и изнема функцията му. В закона място намира и възможността научното жури да изисква писмено или друго изложение или представяне от оценявания кандидат. Законът регламентира, че оценките се извършват поотделно за всеки кандидат, както и че журито задължително дава становище относно наличието или липсата

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

	изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3 и на изискванията на висшето училище или научната организация по чл. 2б, ал. 5. В случаите по чл. 4, ал. 11 членовете на научното жури задължително дават становище относно наличието или липсата на плагиатство или недостоверност на представените научни данни в представените за оценяване публикации, като научното жури се произнася с решение, прието по реда на чл. 10, ал. 4, изречение първо. Решението на научното жури може да се оспори пред факултетния, съответно научния съвет.		на плагиатство или недостоверност на представените научни данни. Указва се в закона и също процесуалната възможност решението на журито да бъде оспорвано.
17.	Чл. 22 (2) Председателят на журито представя обобщен доклад заключение, в който се включва и решението по ал. 1 за резултатите от конкурса не по-късно от 7 дни след провеждането му до факултетния, съответно научния съвет на висшето училище или научната организация, с предложение за провеждане на избор. 3) При повече от един кандидат, издържал конкурса, журито прави мотивирано предложение за избор в доклада си до съответния съвет.	Чл. 50 (4) Не по-късно от 7 дни след провеждането на конкурса председателят на журито представя обобщен доклад заключение за резултатите от конкурса до факултетния, съответно до научния, съвет с предложение за избор. Докладът се подписва от всички членове на журито. (5) При повече от един кандидат, издържал конкурса, научното жури прави мотивирано предложение за избор в доклада си по ал. 4.	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника, с изключение на разпоредбата на чл. 50, ал. 4 от ППЗРАСРБ, при която правилникът е дописал за закона.

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

18.	Чл. 23. (1) Факултетният, съответно научният съвет провежда избора не по-късно от 14 дни след предложението на журито. Редът и начинът за провеждане на гласуването при избора се определят в правилника на съответното висше училище или научна организация. Във висшите училища в гласуването участват само членовете на факултетния съвет, които са хабилитирани лица, и лицата, притежаващи образователната и научна степен "доктор" и/или научната степен "доктор на науките", а в научните организации - съответно членовете на научния съвет. (2) Кандидатите, които са се явили на конкурса, се уведомяват писмено за резултата от конкурса и избора в срок до 14 дни след заседанието на факултетния, съответно на научния съвет. (3) Избраните кандидати се назначават от ръководителя на висшето училище или научната организация до един месец от съобщението за избирането им.	Чл. 51. (1) Изборът на "главен асистент" се провежда от факултетния, съответно научния съвет не по-късно от 14 дни след получаване на предложението на журито. (2) Изборът, включително начинът за провеждане на гласуването при избора, се извършват по ред, определен в правилника на съответното висше училище или научна организация. Във висшите училища в гласуването участват само членовете на факултетния съвет, които са хабилитирани лица, и лицата, притежаващи образователната и научна степен "доктор" и/или научната степен "доктор на науките", а в научните организации - съответно членовете на научния съвет. (3) В срок до 14 дни след провеждането на избора всеки от кандидатите, явили се на конкурсния изпит, се уведомява писмено за резултата от конкурса и избора. Чл. 52. Избраните кандидати се назначават от ректора на висшето училище или от ръководителя на научната организация до един месец от съобщението за избирането им.	Правилникът перифразира закона. Текстовете от двата нормативни акта се различават редакционно в минимален смисъл. Единствената съществена разлика е юридическият факт на „получаване на предложението на журито“, което присъства като формулировка в правилника, но в закона – не.
19.	Чл. 23 (3) Избраните кандидати се назначават от ръководителя на висшето училище или научната организация до един месец от съобщението за избирането им.	Чл. 52. Избраните кандидати се назначават от ректора на висшето училище или от ръководителя на научната организация до един месец от съобщението за избирането им.	Налице е пълно припокриване между закона и правилника.

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

20.	Чл. 24. (1) Кандидатите за заемане на академичната длъжност "доцент" трябва да отговарят на следните условия: 1. да са придобили образователна и научна степен "доктор", която за специалностите от регулираните професии трябва да бъде от същата специалност, като за специалности от регулираните професии в професионално направление "Здравни грижи" академичната длъжност може да се заема и от лице, притежаващо образователна и научна степен "доктор" по специалност от регулираните професии в професионални направления "Медицина", "Дентална медицина", "Фармация" или "Обществено здраве"; 2. не по-малко от две години: а) да са заемали академична длъжност "асистент", "главен асистент", или б) да са били преподаватели, включително хонорувани, или членове на научноизследователски екип в същото или в друго висше училище или научна организация, или в) да са упражнявали художественотворческа дейност, или г) да са били специалисти от практиката и да имат доказани постижения в своята област;	Чл. 53. (1) Кандидатите за заемане на академичната длъжност "доцент" трябва да отговарят на следните условия: 1. да са придобили образователна и научна степен "доктор", която за специалностите от регулираните професии трябва да бъде по същата специалност; 2. не по-малко от две години: а) да са заемали академична длъжност "асистент", "главен асистент" или б) да са били преподаватели, включително хонорувани, или членове на научноизследователски екип в същото или в друго висше училище или научна организация, или в) да са упражнявали художественотворческа дейност, или г) да са били специалисти от практиката и да имат доказани постижения в своята област; 3. да са представили публикуван монографичен труд или равностойни публикации в специализирани научни издания или доказателства за съответни на тях художественотворчески постижения в областта на изкуствата, които да не повтарят представените за придобиване на образователната и научна степен "доктор" и за придобиването на научна степен "доктор на науките";	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника с изключение на измененията в ЗРАСРБ, обнародвани с ДВ 56 от 2022 г., с които са добавени и съответните правила, но все още неприсъстващи в правилника, според които за специалности от регулираните професии в професионално направление "Здравни грижи" академичната длъжност може да се заема и от лице, притежаващо образователна и научна степен "доктор" по специалност от регулираните професии в професионални направления "Медицина", "Дентална медицина", "Фармация" или "Обществено здраве" Друго разминаване е това, че в ППЗРАСРБ не присъства изискването да няма доказана по съответния ред недостоверност на представените научни данни в научните трудове.
-----	---	--	---

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

	3. да са представили публикуван монографичен труд или равностойни публикации в специализирани научни издания или доказателства за съответни на тях художественотворчески постижения в областта на изкуствата, които да не повтарят представените за придобиване на образователната и научна степен "доктор" и за придобиването на научната степен "доктор на науките"; 4. да отговарят на минималните национални изисквания по чл. 26, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 26, ал. 5; 5. да нямат доказано по законоустановения ред плагиатство или недостоверност на представените научни данни в научните трудове.	4. да отговорят на съответните минимални национални изисквания и на изискванията по чл. 1а, ал. 2; 5. да нямат доказано по законоустановения ред плагиатство в научните трудове.	
21.	Чл. 27. (5) При научните специалности в областта на изкуствата вместо научноизследователската дейност може да се оценява художественотворческата дейност.	Чл. 57а. (3) При научните специалности в областта на изкуствата вместо научноизследователската дейност може да се оценява художественотворческата дейност в съответствие с минималните национални изисквания.	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника, с изключение на обстоятелството, че правилникът е дописал за закона, без това обаче да изменя смисъла му.
22.	Чл. 29. (1) Кандидатите за заемане на академичната длъжност "професор" трябва да отговарят на следните условия: 1. да са придобили образователната и научна степен "доктор", която за специалностите от регулираните професии	Чл. 60. (1) Кандидатите за заемане на академичната длъжност "професор" трябва да отговарят на следните условия: 1. да са придобили образователна и научна степен "доктор";	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника с изключение на измененията в ЗРАСРБ, обнародвани с ДВ 56 от 2022 г., с които са добавени и

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

трябва да бъде от същата специалност като за специалности от регулираните професии в професионално направление "Здравни грижи" академичната длъжност може да се заема и от лице, притежаващо образователна и научна степен "доктор" по специалност от регулираните професии в професионални направления "Медицина", "Дентална медицина", "Фармация" или "Обществено здраве"; 2. да са заемали академичната длъжност "доцент" в същото или в друго висше училище или научна организация не по-малко от две академични години или не по-малко от пет години: а) да са били преподаватели, включително хонорувани, или членове на научноизследователски екип в същото или в друго висше училище или научна организация, или б) да са упражнявали художественотворческа дейност, или в) да са били специалисти от практиката и да имат доказани постижения в своята област; 3. да са представили публикуван монографичен труд или равностойни публикации в специализирани научни издания или доказателства за съответни на тях художественотворчески постижения	2. да са заемали академичната длъжност "доцент" в същото или в друго висше училище или научна организация не по-малко от две академични години или не по-малко от пет години: а) да са били преподаватели, включително хонорувани, или членове на научноизследователски екип в същото или в друго висше училище или научна организация, или б) да са упражнявали художественотворческа дейност, или в) да са били специалисти от практиката и да имат доказани постижения в своята област; 3. да са представили публикуван монографичен труд или равностойни публикации в специализирани научни издания или доказателства за съответни на тях художественотворчески постижения в областта на изкуствата, които да не повтарят представените за придобиване на образователната и научна степен "доктор", на научната степен "доктор на науките" и за заемане на академичната длъжност "доцент"; 4. да са представили други оригинални научноизследователски трудове, публикации, изобретения и други научни и научноприложни разработки или художественотворчески постижения, които се оценяват по съвкупност;	съответните правила, но все още неприсъстващи в правилника, според които за специалности от регулираните професии в професионално направление "Здравни грижи" академичната длъжност може да се заема и от лице, притежаващо образователна и научна степен "доктор" по специалност от регулираните професии в професионални направления "Медицина", "Дентална медицина", "Фармация" или "Обществено здраве" Друго разминаване е това, че в ППЗРАСРБ не присъства изискването да няма доказана по съответния ред недостоверност на представените научни данни в научните трудове.
---	---	---

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

в областта на изкуствата, които да не повтарят представените за придобиване на образователната и научна степен "доктор", на научната степен "доктор на науките" и за заемане на академичната длъжност "доцент"; 4. да са представили други оригинални научноизследователски трудове, публикации, изобретения и други научни и научно-приложни разработки или художественотворчески постижения, които се оценяват по съвкупност; 5. да отговорят на минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 2б, ал. 5; 6. да нямат доказано по законоустановения ред плагиатство или недостоверност на представените научни данни в научните трудове. (2) Ако кандидатите не са заемали академичната длъжност "доцент", те трябва да представят още един публикуван монографичен труд или равностойни публикации в специализирани научни издания или съответни на тях доказателства за художественотворчески постижения в областта на изкуствата, които да не повтарят представените за придобиване на образователната и научна	5. да отговорят на минималните национални изисквания и на изискванията по чл. 1а, ал. 2; 6. да нямат доказано по законоустановения ред плагиатство в научните трудове. (2) Ако кандидатите не са заемали академичната длъжност "доцент", те трябва да представят още един публикуван монографичен труд или равностойни публикации в специализирани научни издания или съответни на тях доказателства за художественотворчески постижения в областта на изкуствата, които да не повтарят представените за придобиване на образователната и научна степен "доктор" и на научната степен "доктор на науките". (3) Кандидатите представят справка за изпълнение на минималните национални изисквания, на изискванията по чл. 1а, ал. 2, както и справка за оригиналните научни приноси, към които се прилагат съответните доказателства. (4) В правилника на съответното висше училище или научна организация могат да се предвидят и други условия.	
---	---	--

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

	степен "доктор" и научната степен "доктор на науките". (3) Кандидатите представят справка за изпълнение на минималните национални изисквания по чл. 26, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 26, ал. 5, и справка на оригиналните научни приноси, към които се прилагат съответните доказателства, определени в този закон, в правилника за неговото прилагане и правилниците на висшите училища и на научните организации.		
23.	Чл. 29б. (1) До оценяване се допускат лицата, които отговарят на условията на чл. 29, ал. 1 и 2, включително на минималните национални изисквания по чл. 26, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 26, ал. 5. (2) Научното жури оценява кандидатите за заемане на академичната длъжност "професор" в съответствие с изпълнение на постиженията, посочени в чл. 29, ал. 3.	Чл. 61. (1) Научното жури оценява кандидатите за заемане на академичната длъжност "професор" според изпълнението на условията по чл. 60, ал. 1 и 2 и в съответствие с информацията от справките по чл. 60, ал. 3. (2) До оценяване се допускат лицата, които отговарят на условията на чл. 60, ал. 1 и 2.	Правилникът преповтаря и перифразира закона.

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

24.	Чл. 29б. (3) При равни условия по чл. 29, ал. 3 научното жури взема предвид и общата оценка, получена от оценяването на тези от следните допълнителни показатели, които са приложими за съответната област: 1. свързани с учебната дейност: а) аудиторни и извънаудиторни занятия - споделяне на опита в преподаването и курсовете и супервизия и консултиране на колеги; осигуряване на занимания в практическа среда извън съответното висше училище или научна организация; преподаване по специалността на чужд език; в) дейност със студенти и докторанти, включително ръководство на докторанти, назначени на преподавателски позиции във висше училище или научна организация; 2. свързани с научноизследователската дейност: а) ръководство на научноизследователски проекти; създаване на научна група от преподаватели; членство в авторитетна творческа и/или професионална организация в съответната научна област; авторитетни отзиви; създаване на ново направление в науката; създадена научна школа; изнасяне на лекции в чуждестранни университети;	Чл. 61. (3) При равни условия по ал. 1 научното жури взема предвид и общата оценка, получена от оценяването на тези от следните допълнителни показатели, които са приложими за съответната област: 1. свързани с учебната дейност: а) аудиторни и извънаудиторни занятия - споделяне на опита в преподаването и курсовете и супервизия и консултиране на колеги; осигуряване на занимания в практическа среда извън съответното висше училище или научна организация; преподаване по специалността на чужд език; б) дейност със студенти и докторанти, включително ръководство на докторанти, назначени на преподавателски позиции във висше училище или научна организация; 2. свързани с научноизследователската дейност: а) ръководство на научноизследователски проекти; създаване на научна група от преподаватели; членство в авторитетна творческа и/или професионална организация в съответната научна област; авторитетни отзиви; създаване на ново направление в науката; създадена научна школа; изнасяне на лекции в чуждестранни университети; б) приложени в практиката резултати от научни изследвания; изобретения и рационализации;	Налице е пълно припокриване между закона и правилника. Необяснимо е отново защо текст от закона е буквално преповторен в правилника. Законът единствено добавя, че при научните специалности в областта на изкуствата научноизследователската дейност може да се замести с художественотворческа дейност, като такава възможност не е отразена в правилника. В правилника такова изключение за заместване с художественотворческа дейност е допуснато единствено в процедурата за главен асистент (чл. 46, ал. 2).
-----	--	---	---

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

	б) приложени в практиката резултати от научни изследвания; изобретения и рационализации; 3. свързани с художественотворческата или спортната дейност: а) членство в творческа организация; създадена творческа школа; изнасяне на лекции в чуждестранни университети; художественотворчески или спортни изяви, включително творчески или спортни изяви на международно признати форуми; б) създаване на произведения на изкуството с международно признание. (4) При научните специалности в областта на изкуствата научноизследователската дейност може да се замести с художественотворческа дейност.	3. свързани с художественотворческата или спортната дейност: а) членство в творческа организация; създадена творческа школа; изнасяне на лекции в чуждестранни университети; художественотворчески или спортни изяви, включително творчески или спортни изяви на международно признати форуми; б) създаване на произведения на изкуството с международно признание.	
25.	Чл. 29в. (1) Факултетният, съответно научният съвет може да се произнася по процедури за заемане на академичната длъжност "професор" само ако поне една трета от състава на съвета с право на глас е от лица, заемащи академичната длъжност "професор" или притежаващи научната степен "доктор на науките". (3) При невъзможност да се изпълни условието по ал. 1 за участие в конкретната процедура за заемане на академичната длъжност "професор" могат да бъдат	Чл. 62 (2) Факултетният, съответно научният съвет може да се произнася по процедури за заемане на академичната длъжност "професор" само ако поне една трета от състава на съвета с право на глас е от лица, заемащи академичната длъжност "професор" или притежаващи научната степен "доктор на науките". (4) При невъзможност да се изпълни условието по ал. 2 за участие в конкретната процедура за заемане на академичната длъжност "професор" могат да бъдат привлечени и	Налице е пълно припокриване между закона и правилника.

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

	привличани и външни членове, които отговарят на изискванията на ал. 1.	външни членове, които отговарят на изискванията на ал. 2.	
26.	§ 6 "първично звено" е катедра във факултет на висше училище или съответна на нея структура в научна организация;	§ 1. По смисъла на правилника: 1. "Първично звено" е катедра във факултет на висше училище или съответна на нея структура в научна организация.	Налице е пълно припокриване между закона и правилника.

Приложение 2. Противоречия между закона и правилника за неговото прилагане

№	ЗРАСРБ	ППЗРАСРБ	КОМЕНТАР
1.	Чл. 26. (1) Кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности "главен асистент", "доцент" и "професор" трябва да отговарят на минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художествено-творческата или спортната им дейност, определени в този закон , наричани по-нататък "минимални национални изисквания". (3) Минималните национални изисквания по ал. 2 по научни области и/или професионални направления за придобиването на всяка научна степен и заемането на всяка академична длъжност се определят в правилника за прилагане на този закон въз основа на група показатели измежду показателите по ал. 2 и се изразяват в минимален брой	Чл. 1 (2) С този правилник се определят и минималните национални изисквания към научната, преподавателската и/или художествено-творческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности "главен асистент", "доцент" и "професор"	Налице е противоречие в текстовете, регламентиращи минималните национални изисквания в ЗРАСРБ и ППЗРАСРБ по въпроса къде точно се регламентируют минималните национални изисквания. В чл. 26, ал. 1 от закона е записано, че те са „определени в този закон“. В ал. 3 е добавено обаче, че се „определят в правилника за прилагане на този закон“, според съответните научни области. Според чл. 1, ал. 2 от ППЗРАСРБ „с този правилник се определят и минималните национални изисквания“.

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

	точки, които трябва да получи кандидатът в съответствие с индивидуалните си резултати по тези показатели.		
2.	Чл. 10. (1) Членовете на журито изготвят две рецензии, най-малко една от които от външно лице, и три становища. Рецензиите и становищата задължително завършват с положителна или отрицателна оценка.	Чл. 32. (1) Членовете на журито изготвят две рецензии и три становища. Една от рецензиите задължително се изготвя от външен за съответното висше училище или научна организация член на журито. Рецензиите и становищата завършват с положителна или отрицателна оценка и се предават в първичното звено до 3 месеца от избора на научното жури.	Текстът на правилника перифразира закона и го дописва. Допуска се обаче неяснота при тълкуване на двете конструкции по отношение на въпроса колко трябва да са рецензиите, изготвени от външен член на жури. Законът изисква: най-малко една“, докато правилникът гласи, че „една от рецензиите задължително се изготвя от външен“ член. Поради тази непрецизна семантична постановка в ППЗРАСРБ, тълкуването му може да доведе до заключението, че рецензията от външен член на журито трябва да бъде само една, което не кореспондира със смисъла на законодателното решение по въпроса.
3.	Чл. 26. (1) Кандидатите представят справка за изпълнение на минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 2б, ал. 5, както и справка за оригиналните	Чл. 54. (1) Кандидатите представят справка за изпълнение на минималните национални изисквания и на изискванията по чл. 1а, ал. 2, както и справка за оригиналните научни приноси,	Правилникът перифразира закона с тази разлика, че изброява лицата, но с опростена семантична конструкция.

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

научни приноси, към които се прилагат съответните доказателства, определени в този закон, правилника за неговото прилагане и правилниците на висшите училища и на научните организации. (2) До оценяване се допускат лицата, които отговарят на условията на чл. 24, ал. 1, включително на минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 2б, ал. 5. (3) В 14-дневен срок след изтичането на срока за подаване на документи научното жури взема решение за допускане на кандидатите до оценяване и определя за допуснатите кандидати двама рецензенти, от които поне единият заема академичната длъжност "професор". Останалите членове на журито изготвят становища. Рецензиите и становищата завършват с положително или отрицателно заключение за избор.	към които се прилагат съответните доказателства. (2) До оценяване се допускат лицата, които отговарят на условията на чл. 53. Чл. 57. (3) За изготвяне на рецензии научното жури в 14-дневен срок след изтичане на срока за подаване на документите определя от състава си двама рецензенти, поне единият от които е професор. Останалите членове на научното жури изготвят становища. Рецензиите и становищата завършват с положително или отрицателно заключение за избор на кандидата.	Налично е противоречие в изискванията за членство в жури, изразяващо се необходимото правно качество на поне едно от лицата. За разлика от закона правилникът не назовава юридическия факт на заемането на академичната длъжност „професор“. Той говори за лица, „поне единият от които е „професор“, което може да бъде отчетено като неправилна юридическа техника. Длъжността „професор“ може да бъде дадена в знак на почит към лице с особени заслуги в дадена област, без това да означава обаче, че същата представлява академична длъжност по смисъла на ЗРАСРБ. В този случай правилникът би позволил в жури да участва и лице с почетно звание „професор“, без същото да заема тази академична длъжност. Съществен проблем на нормативната уредба представлява и обстоятелството, че не е посочен кой е компетентният административен или друг орган на висшето учебно заведение или
---	--	--

Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година

			научната организация, който следва да бъде овластен да прави тази предварителна по своя характер оценка на изискванията за допустимост. Не става ясно дали това следва да се извършва по аналогия с чл. 48, ал. 2 ППЗРАСРБ, според която в конкурса за академичната длъжност „главен асистент“ изискванията за допустимост с изключение на минималните национални изисквания и на изискванията по чл. 1а, ал. 2 се проверяват от комисия, в която се включват ръководителят на приемащото структурно звено, за чиито нужди е конкурсът, и ръководителят на първичното звено, което е направило предложението за конкурса.
4.	§ 4а. (Нов - ДВ, бр. 30 от 2018 г., в сила от 04.05.2018 г.) (1) Министърът на образованието и науката чрез Националния център за информация и документация поддържа Списък на съвременни български научни издания, реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация, както и извършва	3. Министерството на образованието и науката чрез НАЦИД поддържа Списък на съвременни български научни издания, реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация, както и извършва съответните справки относно чуждестранните научни издания, реферирани и индексирани в	Налице е почти пълно припокриване между закона и правилника, с изключение на обстоятелството, че правилникът е дописал закона, без това обаче да изменя смисъла му. Налице е значително противоречие между двата текста, касаещи

**Последваща оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения, свързани с придобиването на научни степени и заемането на академични длъжности
в Република България, според действащото национално законодателство
за периода 2016 – 2021 година**

съответните справки относно чуждестранните научни издания, реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация. (2) Министърът на образованието и науката чрез Националния център за информация и документация създава и поддържа Национален референтен списък на съвременни български научни издания с научно рецензиране.	световноизвестни бази данни с научна информация. НАЦИД определя световноизвестните бази данни с научна информация, съотносими към съответното професионално направление. 4. Министерството на образованието и науката чрез НАЦИД създава и поддържа Национален референтен списък на съвременни български научни издания с научно рецензиране. На основата на този списък се отчитат публикации и цитати в издания с научно рецензиране, които не са реферирани и индексирани, като публикациите и цитатите са приведени към публикации и цитати в реферирани и индексирани издания чрез съответни числови стойности на съответствие. По преценка на научното жури или на факултетния, съответно на научния съвет чуждестранни научни издания с рецензиране, които не са реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация, се приравняват на български научни издания с рецензиране.	субекта, който поддържа съответните списъци. В закона това е министърът на образованието и науката, доколкото в правилника това е самото Министерство на образованието и науката. Спорно е и нормативното решение, според което НАЦИД е овластен да определя в самостоятелно правно качество световноизвестните бази данни.
--	---	--