

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието*
(Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)

Институция: Министерство на образованието и науката	Нормативен акт: Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за държавните изисквания за организиране на дистанционна форма на обучение във висшите училища
За включване в законодателната/оперативната програма на Министерския съвет за периода 01.07.2020 г. – 31.12.2020 г.	Дата: 30.11.2020 г.
Контакт за въпроси: Галина Дреновска	Телефон: 02 9217 643

1. Дефиниране на проблема

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

Настоящата частична предварителна оценка на въздействието на проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за държавните изисквания за организиране на дистанционна форма на обучение във висшите училища е изготвена в контекста на политиките, провеждани от Министерството на образованието и науката (МОН) в областта на висшето образование. Те са насочени към модернизиране на системата, повишаване качеството на обучение и съгласуваността му с потребностите на бизнеса и обществото. Реформата във висшето образование е в посока развиване и използване на човешките и материални ресурси с оглед подкрепа и широко разпространение на иновации и дигитализация. Цифровите технологии се интегрират все повече в преподаването и ученето, значително се увеличава качеството на образователните ресурси. Това дава възможност дистанционната форма да се използва наравно с присъствените форми на обучение – редовна и задочна. Съгласно чл. 9, ал. 3, т. 5 от Закона за висшето образование, Министерският съвет утвърждава държавни изисквания за организиране на дистанционна форма на обучение. Към момента действа Наредба, която е приета през 2004 година и от тогава не е актуализирана. Съвременните тенденции в областта на дигиталните технологии, в съчетание със стратегически документи на национално и европейско ниво, обуславят необходимостта от осъвременяване на нормативната рамка за провеждане на дистанционна форма на обучение. Освен тези обстоятелства има и друга причина, която налага актуализиране на Наредбата – пандемията, причинена от COVID -19 постави образованието пред

нови предизвикателства. Тя оказва натиск върху системите за образование и обучение по целия свят. Много държави взеха решение за затварянето на образователни и обучаващи институции. В усилията си да облекчат това положение държавите се опитаха да разгърнат необходимите възможности за дистанционно обучение, като организират виртуални учебни пространства и предоставят обучение чрез различни онлайн платформи. Дистанционното обучение за броени дни осигури адекватен отговор на извънредното положение и се превърна в основен начин да не се прекъсва учебния процес.

Предвид тези обстоятелства се налага извършването на нормативната промяна. С предложената наредба се уреждат държавните изисквания за организиране на дистанционната форма на обучение във висшите училища на Република България, като нормативната рамка се актуализира и адаптира към настоящите условия.

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

Сега действащата Наредба за държавните изисквания за организиране на дистанционна форма на обучение във висшите училища е приета през 2004 г. Тя е уредила основните правила при организацията и провеждането на дистанционно обучение в един предходен етап. За изминалите 16 години дигитализацията и технологичния прогрес са променили в значителна степен изискванията към учебния процес и към информационната инфраструктура. Във висшите училища са въведени електронно обучение и електронно управление с отдалечен достъп до електронни учебни дейности и електронни административни услуги. Електронното учебно съдържание, оценяване и педагогическа комуникация навлизат все по-широко. Тези промени налагат необходимостта от нормативна регулация. За да се гарантира високо качество на обучението е необходимо да се регламентира оценяването на дистанционната форма на обучение от Националната агенция за оценяване и акредитация. Необходимо е и разписване на правила за логистичното осигуряване на

дистанционната форма на обучение, както и за защита на личните данни, обработвани в съответствие със Закона за защита на личните данни и Регламент (ЕС) 2016/679.

Преустановяването на присъствените учебни занятия поради извънредни обстоятелства, каквато е пандемията от COVID -19 и продължаването на учебния процес изцяло в онлайн среда за всички форми на обучение във висшите училища е друг фактор, който налага нормативната промяна.

Изложените обстоятелства обосновават необходимостта от приемането на нов нормативен акт. Във връзка с това, със заповед на министъра на образованието и науката беше сформирана работна група, която разработи проект на наредба в съответствие с всички съвременни изисквания, и в състава на която влизат представители на:

- Министерството на образованието и науката;
- Висшите училища (Великотърновския университет „Св. Св. Кирил и Методий“; Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“; Русенския университет „Ангел Кънчев“; Стопанска академия „Димитър А. Ценов“; Софийския университет „Св. Климент Охридски“; Техническият университет – София);
- Националният център за дистанционно обучение.

Проектът на наредба е съгласуван и с Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА), която се предвижда да оценява дистанционната форма на обучение на два етапа – оценяване на равнището на средата в съответното висше училище и оценяване на възможностите за провеждане на дистанционно обучение по конкретно професионално направление или специалност от регулираните професии.

Тъй като направените изменения в сега действащата Наредба за държавните изисквания за организиране на дистанционна форма на обучение във висшите училища, приета с Постановление № 292 на Министерския съвет от 2004 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 2004 г.) са съществени и многобройни, се налага тя да бъде отменена и заменена с нова, която да отразява настъпилите промени.

Видно от изложеното, проблемът не може да се реши в рамките на съществуващото законодателство и се налага приемането на настоящия нормативен акт.

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

Не са извършвани последващи оценки на нормативния акт.

2. Цели:

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

Чрез приемането на Постановлението ще се постигнат следните цели:

Стратегическа цел:

Постигане на система за висше образование, която да е способна да отговори на динамиката на обществените процеси при поддържане на необходимото качество на висше образование.

Оперативна цел:

Да бъдат уредени държавните изисквания за организиране на дистанционната форма на обучение във висшите училища на Република България, в т.ч.

- Организацията на дистанционното обучение;
- Управлението на качеството при дистанционната форма на обучение;

Постановлението подпомага изпълнението на Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 година по отношение на Цел 102: Нова законодателна уредба в сферата на висшето образование с цел повишаване на неговото качество и ориентирането му към практическите нужди на пазара на труда. Реформиране на НАОА и на системата за оценяване и акредитация. Усъвършенстване на Рейтинговата система.

Постановлението съдейства за постигане на целите, заложи в Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 - 2020 г.

Целите на Постановлението са в съответствие и с Приоритет 1 „Образование и умения“ на Националната програма за развитие: България 2030, одобрена с РМС № 33 от 20 януари 2020 г., и по-конкретно с необходимостта от увеличаване на съгласуваността между потребностите на бизнеса и обществото и висшето образование.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

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

Постановлението ще окаже въздействие върху широк кръг заинтересовани страни, в т.ч.

1. Висшите училища в Република България (РБ) като институции в системата на висшето образование – 52 висши училища, които обучават по специалности, разпределени в 52 професионални направления;
2. Студентите и докторантите, които се обучават във висшите училища на територията на РБ;
3. Преподавателите във висшите училища, обучаващи студенти и докторанти;

По данни на Националния статистически институт (НСИ) (<https://www.nsi.bg>, данните са към 20.04.2020 г.) за висшите училища, преподавателите, студентите и завършилите по статистически зони, статистически райони и области през учебната 2019/2020 година общият брой на студентите е 220 168, а общият брой на преподавателите е 20 894.

4. Научно-изследователските екипи и административните служители във висшите училища;
5. Техническите екипи, отговорни за комуникационната свързаност, поддръжката, функционирането и информационната сигурност на използваните платформи за дистанционно обучение.
6. Националната агенция за оценяване и акредитация, която се предвижда да оценява дистанционната форма на обучение;
7. Потенциални засегнати страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие са Държавната агенция за електронно управление; доставчиците на интернет-услуги; фирмите, продаващи и/или поддържащи платформи за онлайн комуникация.

4. Варианти на действие:

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

Идентифицирани са следните варианти на действие:

Вариант 0 – да не се прави нищо (без действие; нулев вариант);

Вариант 1 – предприемане на регулаторна намеса;

Вариант 2 – прилагане на нерегулаторни механизми.

Вариант 0 – „Без действие“ – да не се предприемат никакви действия. Този подход се основава на позицията, че не е необходима нормативна промяна. Прилагането му означава да не се приема Постановление на Министерския съвет, респективно нова Наредба за държавните изисквания за организиране на дистанционна форма на обучение във висшите училища. Ако се приложи вариантът „Без действие“ няма да се актуализира сега действащата Наредба, няма да бъде уредена организацията на дистанционното обучение в съответствие с настъпилите промени по отношение на обучението от разстояние в електронна среда; няма да се регламентира управлението на качеството при дистанционната форма на обучение. Прилагането на нулевия вариант няма да даде възможност на висшите училища адекватно да отговорят на предизвикателствата, породени от кризата с коронавируса и наложеното извънредно положение.

Всичко това ще има негативно влияние върху изграждането на устойчива и ефективна система на висше образование. Видно е, че посоченият вариант е неефективен, тъй като с прилагането му усилията на обществото не се насочват към решаването на приоритетни задачи, каквито са целите на Постановлението.

Липсват данни, от които би могло да се направи извод, че проблемът може да се разреши без предприемане на никакви действия. Предвид горното Вариант 0 – да не се предприема нищо, в конкретния случай е неефективен и неефикасен.

Вариант 1 – „Регулаторна намеса“ – този вариант може да бъде осъществен чрез приемане на нормативния акт. С приемането на Постановлението ще бъде уредена организацията на дистанционното обучение във висшите училища на Република България в съответствие със съвременните условия. В тази връзка се предвижда следното:

С наредбата се уреждат държавните изисквания за организиране на дистанционната форма на обучение във висшите училища на Република България. Предвижда се, освен за придобиване на степен на висше образование, висшите училища да могат да организират дистанционна форма на обучение и за повишаване на квалификацията на специалисти с висше образование, както и за продължаващо и допълнително обучение по професионално направление, специалност от регулираните професии или по професионално направление, съответстващо на учебен предмет или модул от училищната подготовка, за които са получили програмна акредитация от Националната агенция за оценяване и акредитация.

С оглед степента на информационно и технологично осигуряване при осъществяване на дистанционна форма на обучение, средата за нейното провеждане се класифицира на четири равнища, които са свързани и с правото за провеждане на обучение за придобиване на съответните степени на висше образование. Регламентира се и възможността за дистанционно провеждане на семестриални и държавни изпити и видеоконферентна защита на дипломни работи.

Висшите училища следва да осъществяват дистанционна форма на обучение на базата на съответна среда за дистанционно обучение – част от информационната им инфраструктура, която ще трябва да включва:

1. вътрешни правила за организация, провеждане и развитие на дистанционно и електронно обучение;
2. научно-преподавателски, административен и технически състав с компетентности в областта на дистанционното и електронното обучение;
3. специално създадено към висшето училище обслужващо звено за дистанционно обучение;
4. стандарти и процедури за проектиране, създаване и лицензиране на електронни учебни дейности и ресурси в съответствие с методика, специфична за електронното и дистанционно обучение, и съгласно Закона за авторското право и сродните му права;
5. електронни учебни и административни дейности;
6. хранилище на електронни учебни курсове, дейности и ресурси, включително на електронни тестови единици и тестове;
7. системи за управление на електронно базирани оценявания и финални изпитвания с установяване на опити за плагиатство и със съхраняване на изпитни данни и студентски работи в електронен архив поне за 5 години;
8. система за идентификация на студентите и контрол на съответните процедури – в случаите на електронно провеждане на изпити и оценяване;
9. софтуерни платформи за дистанционно обучение с възможности за синхронно и асинхронно обучение и отдалечен оторизиран постоянен достъп на обучавани, преподаватели и администратори.

Регламентира се изискване висшите училища да изграждат, поддържат и развиват своя информационна инфраструктура с цел създаване, съхраняване, използване и разпространяване на информационни и образователни продукти – резултати от дейността на съответната институция.

Прилагането на акта няма да доведе до въздействие върху държавния бюджет. Представеният проект на акт не въвежда норми от правото на Европейския съюз.

Посоченият вариант е ефективен в икономически и социален план, тъй като създава условия за постигане целта на висшето образование – високо качество на обучението, адекватно на динамичните изисквания на пазара на труда. Същевременно този вариант се отличава с ефикасност по отношение на публичните разходи, адресирана към заинтересованите страни и обществото.

Вариант 2 – „Предприемане на нерегулаторни мерки“ – Не са налице алтернативи на регулаторната намеса, чрез които да се актуализира Наредбата за държавните изисквания за организиране на дистанционна форма на обучение във висшите училища. В конкретния случай би могло да се дадат указания и препоръки, които поради липсата на нормативна регулация няма да имат задължителен характер. Не е възможен и приложим и подходът на саморегулиране от страна на висшите училища. Предприемането на нерегулаторни мерки няма да осигури условия за осъществяване разпоредбата на чл. 9, ал. 3, т. 5 от Закона за висшето образование, поради това Вариант 2 е неефективен.

Във връзка с гореизложеното и от гледна точка на ефикасност, ефективност и възможни рискове, като необходим и възможен се очертава Вариант 1.

5. Негативни въздействия:

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

Идентифицирани са следните потенциални негативни въздействия върху заинтересованите страни, спрямо различните варианти на действие:

Вариант 0. Непредприемането на нормативни промени ще се отрази в негативен план по отношение на всички заинтересовани страни.

- По отношение на висшите училища изборът на нулевия вариант ще се отрази негативно върху възможността за ефективна организация на учебния процес, особено в условията на извънредни обстоятелства, каквато е настоящата пандемия. Това от своя страна ще окаже общо негативно въздействие върху икономиката и обществото;

- Липсата на регулация ще възпрепятства НАОА да оценява дистанционната форма на обучение, за да гарантира нейното качество;

- По отношение на студентите и докторантите изборът на вариант „Без действие“ ще се отрази негативно върху възможността за ефективно обучение, а при извънредни обстоятелства, каквато е настоящата пандемия, би създал риск от незавършване/пропускане на учебна година;

- По отношение на преподавателите изборът на нулев вариант ще се отрази негативно, тъй като липсата на актуализирана Наредба ще ги възпрепятства да провеждат учебен процес и да изпълняват своята аудиторна заетост в електронна среда;

- При избор на нулевия вариант административният персонал във висшите училища няма да има възможност при извънредни условия да изпълнява своите функции от разстояние в електронна среда, което ще възпрепятства предоставянето на информация за плащания, за изпълнение на студентски задължения, уреждането на студентско положение, издаването на документи и др. административни дейности;

В допълнение, при непредприемане на никакви действия всички заинтересовани страни ще бъдат затруднени от наличието на празнота в нормативната уредба.

Вариант 1. В процеса на изготвяне на настоящата частична предварителна оценка на въздействието не са идентифицирани очаквани негативни ефекти в икономически и социален план при предприемането на регулаторна намеса.

Вариант 2. Използването на нерегулаторни механизми обуславя риск относно прилагането на нормативната уредба за висше образование и на установените практики в публичния сектор, което ще има отрицателни последици върху заинтересованите страни.

6. Положителни въздействия:

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

Вариант 0. При прилагане на нулевия вариант не се очакват положителни въздействия по отношение на нито една от заинтересованите страни – студенти,

докторанти, преподаватели, административен персонал, висши училища, НАОА. Липсват субективни и обективни данни за конкретни потенциални икономически, социални и други ползи, въз основа на които да се предположи, че проблемът може да се разреши без предприемане на никакви действия. Поради гореизложеното Вариант 0 в конкретния случай не е ефективен и е необходимо да се отхвърли.

Вариант 1. С прилагането на този вариант ще се постигнат следните положителни въздействия по отношение на заинтересованите страни:

- Най-значими ще бъдат позитивните последици от приемането на Постановлението по отношение на студентите и докторантите, във връзка с ефективността на тяхното обучение и превенция на риска от незавършване/пропускане на учебна година. Едновременно с това ще се повишат техните дигитални умения, необходими за работа в електронна среда;
- Приемането на Постановлението ще въздейства положително и върху преподавателите по отношение на тяхната квалификация и умения за работа чрез средствата за електронно обучение, ще стимулира актуализирането и дигитализирането на техните лекционни курсове и ще повиши авторитета и самочувствието им при комуникация в европейски и световен мащаб;
- По отношение на висшите училища – с приемането на Вариант 1 ще се подобрят условията за реализиране на правителствената политика за повишаване качеството на обучение, ще се повиши ефективността при организация на учебния процес и при извършване на административни дейности, ще се подобри информационната и образователна инфраструктура, което ще благоприятства свързването им в европейски и световни мрежи за висше образование.

Очакваните ползи от избора на Вариант 1 пряко кореспондират с формулираните цели и са в посока решаване на дефинираните проблеми. В най-общ план прилагането на този вариант, т.е. приемането и изпълнението на Постановлението, ще има положително въздействие в социален и икономически аспект.

Вариант 2. При прилагане на нерегулаторни механизми няма да има ползи за нито една от заинтересованите страни. Не са налице данни, които да показват, че подходът на саморегулиране би работил успешно и би довел до положителни въздействия.

В резултат на горепосоченото се налага изводът, че Вариант 1 съдържа потенциал за разрешаването на идентифицираните проблеми. В тази връзка предлагаме неговото приемане.

7. Потенциални рискове:

Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

Не са установени възможни рискове от приемането на Постановлението, включително и възникването на съдебни спорове.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

Приемането и действието на Постановлението нямат ефект върху административната тежест за физическите и юридическите лица.

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

С Постановлението не се създават нови регулаторни режими и не се засягат съществуващите режими и услуги.

9. Създават ли се нови регистри?

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

С Постановлението не се създават нови регистри.

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

Актът засяга пряко МСП

Актът не засяга МСП

Няма ефект

Актът няма ефект върху МСП.

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

Да

Не

Проектът на нормативен акт не изисква цялостна оценка на въздействието.

12. Обществени консултации:

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

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

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

Да

Не

Приемането на нормативния акт не произтича от правото на Европейския съюз.

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

Име, длъжност: Галина Дреновска – директор на дирекция „Висше образование“, МОН

Дата: 30.11.2020 г.

Подпис: