



**КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“  
по професионално направление 3.3 „Политически науки“,  
докторска програма „Публична администрация“ на тема:

***„Качество на регулациите и значение на оценката на  
въздействието в сферата на образованието“***

на

Весела Стефанова Политова

Научен ръководител: доц. д-р Елена Калфова

София, 2024 г.

Дисертационният труд е обсъден в Катедра „Публична администрация“ при СУ „Св. Климент Охридски“ и е насочен за защита пред специализирано жури в състав:

Председател на научното жури: проф. дпн Татяна Трифонова Томова

Рецензенти:

проф. дпн Татяна Трифонова Томова

доц. д-р Александър Иванов Вълков

Становища:

доц. д-р Симеон Атанасов Петров

доц. д-р Ангелина Мирославова Марковска

доц. д-р Албена Ганчева Павлова

Защитата на дисертацията ще се състои на 28 юни 2024 г. от 11,00 ч. в зала Яйцето,  
Философски факултет, бл. 4, етаж 1.

Материалите по защитата са на разположение в Катедра „Публична администрация“,  
Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“, бул. „Цариградско шосе“ № 126,  
бл. 4, каб. 112.

## Съдържание на автореферата

<b>I. Обща характеристика на дисертационния труд</b> .....	4
1. Обем, структура и библиография .....	4
2. Актуалност и значимост на темата .....	4
3. Мотивация за написване на дисертацията .....	6
4. Обект, предмет и основни изследователски въпроси на дисертационния труд .....	7
5. Цел и задачи на дисертационния труд .....	7
6. Теза на дисертационния труд .....	8
7. Ограничения на дисертационното изследване и обхват на изследването .....	8
8. Използвани изследователски методи .....	10
<b>II. Структура на дисертационния труд</b> .....	10
<b>III. Резултати и изводи от дисертационното изследване</b> .....	12
<b>IV. Препоръки</b> .....	20
<b>V. Заключение</b> .....	23
<b>VI. Справка за приносите на дисертационния труд</b> .....	27
<b>VII. Публикации по темата на дисертацията</b> .....	28

## ***I. Обща характеристика на дисертационния труд***

### **1. Обем, структура и библиография**

Дисертационният труд „Качество на регулациите и значение на оценката на въздействието в сферата на образованието“ е с общ обем от 223 страници. Състои се от увод, три глави, заключение, библиография и две приложения. В дисертацията се съдържат общо 24 фигури и 3 таблици. Библиографията включва 202 източника на български и английски език, в т.ч. 93 научни източника, 48 официални аналитични и стратегически документи 48 нормативни документа и 13 интернет източника.

### **2. Актуалност и значимост на темата**

Стабилността и просперитета на съвременната държава се градят върху няколко основни стълба – националната сигурност, икономическия растеж, здравеопазването и образованието. В интензивно развиващия се свят на модерно технологично общество от изключително значение е подготовката на мислещи и знаещи хора, които, имайки достъп до всякакъв вид и обем информация, умеят да превръщат информацията в знание и които знаят как да я използват, за да допринасят за развитието и напредъка на съответната област.

През 90-те години на 20 век Питър Дракър<sup>1</sup> пише: „Може да е преждевременно (и определено би било самонадеяно) да наречем нашето общество „общество на знанието“, защото засега имаме само икономика на знанието, но нашето общество днес със сигурност е „посткапиталистическо“. Дракър казва още, че най-голямата промяна ще бъде във формата и съдържанието на знанието, в неговото значение и отговорност и в това, какво означава да бъдеш образован човек. В продължение на неговите думи към днешна дата можем да кажем, че обществото на 21 век вече е „общество на знанието“.

Това ни дава основание да твърдим, че една от най-важните сфери за всяко общество е сферата на образованието. Продуктът от образователните дейности е образоваността на човешките индивиди и общности, а ефектът е прилагането на създадените чрез образованието знания и умения в обществения живот. Следователно нивото на реално изградените знания, умения и компетентности на хората е от решаващо значение за развитието на всички останали области на съвременното общество (вж.

---

<sup>1</sup> Drucker, Peter (1993). The Rise of the Knowledge Society. The Wilson Quarterly (1976-), Spring, 1993, Vol. 17, No. 2 (Spring, 1993), pp. 52-71. [https://cooperative-individualism.org/drucker-peter\\_the-rise-of-the-knowledge-society-1993-spring.pdf](https://cooperative-individualism.org/drucker-peter_the-rise-of-the-knowledge-society-1993-spring.pdf) last view on 16.09.2023

Маринов, 2019, 21-22). Ето защо в програмите на всички български правителства през последните десетилетия на прехода от тоталитаризъм към демокрация образованието е един от главните приоритети. През този период, особено след приемането на България в Европейския съюз, се наблюдават значителни промени на всички равнища на държавното управление, които засягат и регулаторните режими и публичните политики. През 2015 година започва една от най-мащабните реформи в сферата на образованието след 1989 г. На 1-ви август 2016 г. влиза в сила изцяло нов Закон за предучилищното и училищното образование, който отменя действалия в продължение на 27 години Закон за народната просвета. Законът за предучилищното и училищното образование определя изцяло нова структура на образователната система – за първи път детските градини се регламентират като образователни институции, които предоставят предучилищно образование; въвежда се нова организация на училищното образование: променят се условията за завършване на дадена степен на образованието и се въвеждат по два етапа за придобиване на основно и средно образование, като основното образование включва начален (до IV клас) и прогимназиален етап и се завършва вместо в VIII, в VII клас, а средното образование включва първи гимназиален етап до X клас и втори гимназиален етап – до XII клас; създават се обединени училища до X клас; променят се функциите и наименованията на образователните институции, приемат се нови държавни образователни стандарти и подзаконовни нормативни актове, които да съответстват на основния закон и пр. Новият закон влиза в сила от годината, в която с изменение в Закона за нормативните актове става задължително изискването, при изработването на проект на нормативен акт да се извършва предварителна оценка на въздействието и да се провеждат обществени консултации. Тези промени се вписват в придобилата широко влияние тенденция за по-добро регулиране и приемане на по-качествено законодателство, което е предпоставка за постигане на целите на публичните политики. Инициативата за по-добро регулиране и подобряване на регулаторното качество са и основни приоритети на международни организации като Европейския съюз и Световната банка, в които страната ни е пълноправен член, както и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, за която България е в процедура по присъединяване. Провеждането на ефективни обществени консултации и най-вече извършването на предварителна оценка на въздействието имат ключово значение за пълноценното прилагане на подход за разработване на управленски решения и публични

политики, базирани на данни и доказателства, при спазване на принципите за откритост, обоснованост и съгласуваност със заинтересованите страни.

Успешното функциониране на сферата на образованието е един от основните фактори, влияещи върху общественото развитие. За да може да функционира ефективно и да произвежда качествен продукт, тя трябва да бъде регулирана чрез качествени нормативни актове, т.е. чрез ясни, точни, гъвкави, приложими и работещи нормативни актове.

Изложеното дотук и най-вече решаващата роля, която изпълнява сферата на образованието за развитието на всички други области в съвременното общество, обосновават актуалността и значимостта на темата на разработения дисертационен труд „Качество на регулациите и значение на оценката на въздействие в сферата на образованието“.

### **3. Мотивация за написване на дисертацията**

Като експерт по образованието с дългогодишен опит както на местно, така и на национално равнище, работата ми винаги е била и продължава да бъде пряко свързана с прилагане на нормативната уредба на съответното ниво, както и с участие в работни групи за обсъждане на различни правила и нормативни разпоредби. Постоянната промяна на действащите нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование, с която съм се сблъсквала години наред по време на професионалния си път, значимостта на тяхното качество за цялостното функциониране на системата и за продукта, който тя произвежда, както и сравнително по-рядко разработваната в научни изследвания и анализи тема за качеството на нормативната регулация в сферата, са част от мотивите за написването на настоящия дисертационен труд. В допълнение, фактът, че вече е законово регламентирано задължението за извършване на предварителна и последваща оценка на въздействието на нормативни актове, както и наблюдението ми върху недостатъчното разбиране за значението на оценката на въздействието за гарантиране на качествен законодателен процес в сектора допълнително насочиха изследователския ми интерес към темата.

В България сферата на образованието е изцяло регулирана от държавата. Обект на държавна политика са дейностите, изпълнявани от институциите в системата на предучилищното и училищното образование, до които децата и учениците имат осигурен равен достъп. Тези дейности са пряко свързани с отглеждането, възпитанието и обучението им, придобиването на основно и средно образование и с осигуряването на

подкрепа за личностното им развитие. Настоящият дисертационен труд е насочен към изследване на влиянието, което оказва спазването на законоустановените процедури за изработване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование върху качеството на самите нормативни актове, като се поставя акцент върху приложението на оценката на въздействието като инструмент за създаване на по-качествени нормативни актове. Създаването, приемането и контрола по прилагането на нормативните актове е в правомощията на институциите на законодателната и изпълнителната власт.

#### **4. Обект, предмет и основни изследователски въпроси на дисертационния труд**

**Обект** на дисертационното изследване са нормативните регулации в сферата на предучилищното и училищното образование. **Предмет** на изследването е процесът на създаване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование и приложението на оценката на въздействието като инструмент за подобряването му.

**Основните изследователски въпроси** на дисертационното са: По какъв начин осъществяването на процеса по изработване на нормативните актове в областта на предучилищното и училищното образование оказва влияние върху тяхното качество? Какво е значението на приложението на оценката на въздействието като задължителен елемент от нормотворческия процес за повишаване на качеството на нормативните актове и от там за постигане на целите на публичните политики в сектора.

#### **5. Цел и задачи на дисертационния труд**

**Целта на дисертационния труд** е да се установи, как начинът, по който се осъществява нормотворческия процес и извършването на оценката на въздействието влияят върху качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование.

За постигане целта на изследването са изпълнени следните **задачи**:

1. Извършване на преглед и анализ на литературата, отнасяща се до темата на дисертационното изследване.
2. Дефиниране на основните понятия и приемане на работни дефиниции.
3. Определяне на методите на изследването.
4. Разработване на методология от критерии и индикатори за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование.

5. Извършване на анализ на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование.
6. Проучване, на колко от законовите и подзаконовите нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование, приети на национално равнище (закони, наредби, постановления на МС) в периода от 01.08.2016 г. до 31.08.2022 г., е извършена оценка на въздействието.
7. Извършване на анализ на качеството на предварителните оценки на въздействието на проектите на законовите и подзаконовите нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование съгласно т. 6.
8. Установяване на значението на оценката на въздействието за приемането на по-качествени нормативни актове.
9. Изследване в дълбочина два случая, предизвикани от непредвидени обстоятелства, за да се установи, дали от страна на правителството е предприета нормативна промяна за справяне със ситуацията.
10. Да се направят изводи от изследването, да се изведат тенденциите и да се дадат препоръки за постигане на по-висока ефективност на нормотворческия процес и за повишаване качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование.

## **6. Теза на дисертационния труд**

**Тезата**, защитавана в дисертационния труд е, че процесът на изработване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование има съществено значение за качеството на самите нормативни актове, а извършването на оценка на въздействието като елемент от процеса е един от ключовите фактори за изработване и приемане на по-качествени нормативни актове, тъй като има пряко отношение към тяхното съдържание. Съответно, ако тя е извършена с необходимото качество би следвало и съдържанието на текстове на предлаганите нормативни промени да е по-високо и да постигат целите, за които са предприети. Допуска се, че оценка на въздействието не винаги се прилага или се прилага формално, поради което не оказва положително влияние за подобряване на качеството на нормативната уредба в сферата.

## **7. Ограничения на дисертационното изследване и обхват на изследването**

Дисертационният труд е фокусиран върху сферата на предучилищното и училищното образование със следните аргументи: 1) тя обхваща най-голямата част от децата и учениците поради задължения си характер от 4 до 16-годишна възраст; 2) дава



основата, която е задължителна за всеки индивид, за да продължи да се развива в личностен и професионален план; 3) тя е задължително условие за завършване на средно образование; 4) дава възможност след завършване на основно образование за продължаване на образованието в системата на професионалното образование и обучение за придобиване на професионална квалификация; 5) дава възможност за продължаване на образованието в областта на висшето образование след успешно завършване на средно образование.

Не се разглежда системата на професионалното образование и обучение, тъй като тя няма задължителен характер и представлява отделна специфична област, регламентирана и организирана по коренно различен начин и насочена към постигането на различни цели, а именно: подготовка на гражданите за реализация в икономиката и в другите сфери на обществения живот чрез създаване на условия за придобиване на професионална квалификация и за нейното непрекъснато усъвършенстване.

Акцентът в работата е поставен върху процеса на изработване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование, с аргумента, че спазването на законоустановените изисквания за тяхното изработване оказва влияние и върху качеството на самите нормативни актове.

Изследването включва общо 26 от всички нормативни актове, действащи в периода 2016 – 2022 г., които се отнасят до функционирането на системата на предучилищното и училищното образование, без да се разглеждат законовите и подзаконовите нормативни актове, регламентиращи сферата на професионалното образование и обучение и без нормативните актове, които определят: здравните изисквания към образователните институции; реда за организиране на ученически пътувания; условията за осигуряване на представително облекло на заетите в училищата и детските градини.

Поради мащаба на промените за осъществяване на реформата в сектора и предвид законоустановеното изискване, всеки нов закон да подлежи на последваща оценка на въздействието пет години след влизането му в сила, се възприе времеви обхват на изследването за период от 6 години, както следва:

- Законът за предучилищното и училищното образование и 25 подзаконовни нормативни акта в сферата на предучилищното и училищното образование, действащи в периода от 01.08.2016 г. до 31.08.2022 г.;

- Оценките на въздействие на проектите за приемане, изменение и/или допълнение на основния закон (ЗПУО) и подзаконовите нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование, извършени в периода от влизане в сила на измененията на Закона за нормативните актове на 04.11.2016 г. до 31.08.2022 г.

### **8. Използвани изследователски методи**

При разработването на дисертационния труд са приложени следните методи: desk research (кабинетно проучване); анализ на документи (научни публикации, нормативни актове, официални документи – стратегически и аналитични на национално и наднационално равнище, добри практики и други); вторичен анализ на данни, content analysis (анализ на съдържанието), методология от критерии и индикатори за оценка на качеството на регулациите, case study (изследване на случаи).

## ***II. Структура на дисертационния труд***

Структурата на текста е подчинена на последователността от стъпки за реализация на целта и задачите на дисертационния труд. В края на всяка глава се съдържат обобщения и изводи, изпълняващи функцията на логически преход към следващата част.

**В Глава I.** от дисертацията са представени еволюцията на регулирането в публичното управление в исторически аспект, като е направен паралел между степента на намеса на държавата в икономиката и държавното регулиране в сферата на образованието; регулаторната политика; оценката в публичното управление и ролята на оценката на въздействието като инструмент за подобряване качеството на регулациите. Отделено е внимание за разглеждане и анализ на понятията за публично управление, публични политики, регулиране и регулация. Въз основа на официални документи е представено влиянието на международните организации (Организация за икономическо сътрудничество и развитие, Европейски съюз и Световна банка) върху развитието на регулаторната политика в наднационален и национален аспект. Във връзка с ролята на оценката на въздействие като инструмент за подобряване качеството на законодателството са разгледани и анализирани различни виждания за същността на оценката на въздействието, представена е класификация на видовете оценки на въздействието. Разгледани са най-често използваните подходи за оценяване на въздействията и основните методи за оценка на въздействието.

**Глава II.** от дисертационния труд е посветена на регулаторната политика и оценката на въздействието в България, като фокусът е поставен върху сферата на образованието. Разгледани са действията, предприети от българските правителства за извършването на регулаторна реформа. Отделено е необходимото внимание на инициативите за по-добро регулиране, неизменна част от които е и законовото регламентиране за приложение на оценката на въздействието като задължителен елемент от нормотворческия процес. Представени са етапите и стъпките за прилагане на оценката на въздействието в България, както и резултати от научни изследвания, чийто обект е приложението на оценката на въздействието в първите години от регламентирането ѝ като задължителен елемент от процеса на приемане и изменение на нормативните актове. Извършени са преглед и анализ на регулаторна политика в сферата на образованието и е установено, че в научната литература, отнасяща се до оценката на въздействието, липсват публикации и изследвания, посветени на оценката на въздействие на нормативните актове в сферата на образованието и нейното приложение.

**В Глава III.** от дисертацията е поместено проведеното емпирично изследване на процеса на изработване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование и значението на оценката на въздействие за тяхното качество. Представени са методологията и методите на емпиричното изследване, което се състои от две основни части. В първата му част е приложена методология чрез карта за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование, която съдържа 23 индикатора, разпределени в 3 критерия. Разработена е въз основа на методология за оценка на качеството на приложението на оценката на въздействие, широко прилагана от редица автори в САЩ и ЕС. Примери за успешно прилагане на методологията за анализ чрез въпросник/карта за оценка са изследвания за оценяване на качеството на приложението на оценката на въздействие, направени от Lee & Kirkpatrick (2006) и от Hahn, Cecot, Renda & Schrefler (2008). Основният метод, приложен във втората част от емпиричното изследване, е изследване на случай (case study). Изследвани са в дълбочина два случая: 1) Отражение на пандемията от Ковид 19 върху функционирането на системата на предучилищното и училищното образование и върху нормативната уредба; 2) Влияние на войната в Украйна върху функционирането на системата на предучилищното и училищното образование и върху нормативната уредба. Използвани са още методите – desk research (кабинетно проучване), вторичен анализ на данни и content analysis (анализ на съдържанието).

**В заключението** е направено обобщение относно постигането на целите на дисертационното изследване, намирането на отговор на основните изследователски въпроси, потвърждаването на тезата на изследването и кратък коментар на получените резултати.

### ***III. Резултати и изводи от дисертационното изследване***

От прегледа и анализа на научната литература в Глава I. може да се направят следните изводи. В историческите етапи от развитието на обществото степента на намеса на държавата в регулирането на обществените процеси и дейности е различна. При осъществяване от страна на държавата на една от основните ѝ функции – регулативната, се преминава от състояние на пълна намеса в икономиката до ненамеса. Наблюдават се и алтернативни форми на регулиране – саморегулация и дерегулация. В отделни етапи значителна роля на регулатор играят и неформалните институции.

В съответните исторически периоди сферата на образованието в България се развива в съответствие с икономическите и политическите отношения и процеси. За разлика от намесата на държавата в икономиката, при държавното регулиране в сферата на образованието не се наблюдават подобни крайни състояния, тъй като в България тя е изцяло регулирана от държавата.

Понятието за управление е изключително всеобхватно и може да бъде тълкувано по различни начини. В зависимост от сферата на действие се определят различни видове управление. Публичното управление, което представлява интерес от гледна точка на темата на дисертационния труд, е свързано с осъществяването на държавната политика в съответните сектори чрез изпълнението на политиките (policy), които си е поставило за цел правителството (government). Най-важната роля, която ръководството (Governance) има, е определянето на публичните политики в отделните ресори на обществения живот.

Публичните политики са всички действия на легитимната власт в съответния сектор на публичното управление, които са насочени към постигане на определени публични цели, решаване на конкретни проблеми или удовлетворяване на определени обществени интереси, като в процеса са включени и заинтересованите страни. Публичните политики се осъществяват чрез прилагането на конкретни мерки, наричани още инструменти на политиките – задължителни, доброволни и смесени.

За целите на настоящия труд е приета следната работна дефиниция за обема и съдържанието на понятието регулация: Регулациите се разглеждат като един от

задължителните инструменти на политиките и по-конкретно онази част от тях, която представлява правила, които се въвеждат чрез нормативни документи.

Под качествени регулации се разбира регулации, които отговарят едновременно на следните изисквания: да са спазени законовите разпоредби, процедури и срокове при изработването и приемането им, в т.ч. да имат изготвена качествена оценка на въздействието и да са ефективно консултирани със заинтересованите страни; да са ясни, точни, красноречиви, т.е. да не допускат различни тълкувания; да са ефективни, т.е. да постигат резултати/да постигат целите, за които са създадени; да са ефикасни, т.е. да постигат желаните резултати с минимални ресурси; да са гъвкави, т.е. да са приложими към различни ситуации; да са устойчиви във времето и да не изискват постоянни изменения и допълнения; да са приложими на практика; да са синхронизирани със съществуващите други регулации в сектора.

От анализиранияте програмни и аналитични документи на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Европейския съюз във връзка с приемането на по-висококачествено законодателство може да се направи извод, че за да приемем, че се наблюдава повишаване на качеството на законодателството, трябва да бъдат налице следните показатели: намалена административна тежест; яснота и опростеност на текстовете на нормативните актове, т.е. те да бъдат лесно разбираеми от гражданите, организациите и бизнеса; ефективност на нормативните актове, т.е. те да постигат в максимална степен целите на политиките; ефикасност – разработване и приемане на правила, които носят ползи при минимални регулаторни разходи; откритост и прозрачност на процедурите по промяна на текстовете или приемане на ново законодателство чрез включване на заинтересованите страни и провеждане на широки обществени консултации; намаляване обема на законодателството; премахване на остаряло и неработещо законодателство; прилагане на последваща оценка на въздействието на съществуващото законодателство преди предприемането на действия за промени на текстовете.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Европейският съюз и Световната банка са трите основни международни организации, които активно се занимават с въпросите на регулаторната политика и в частност с въпроса за подобряване качеството на законодателството. Техните усилия са насочени към предприемането на целенасочени, последователни съвместни междуинституционални мерки за подобряване качеството на законодателството, инициране и предприемане на нови подходи за „по-

добро регулиране“, както на наднационално, така и на национално равнище. Оценката на въздействието на регулациите е широко възприемана в Европейския съюз и САЩ като инструмент за гарантиране на качеството на публичните политики.

Оценката в публичното управление е част от цикъла на публичните политики, за който в научната литература е общопризнато виждането, че преминава през пет последователни етапа. Основните теоретични подходи към оценката са позитивисткият, конструктивисткият и реалистичният подход. Оценката в публичното управление е по-широко понятие от оценката на въздействието. При прегледа на научната литература за същността на оценката на въздействието е установено, че тя се възприема по различни начини – като инструмент, като процес, като метод, като подход, като многоцелеви анализ, като част от цикъла на публичните политики, като набор от логически стъпки. За целите на дисертационния труд е приета следната работна дефиниция: Оценката на въздействието е инструмент за подобряване качеството на законодателството, чрез който се подпомага вземането на управленски решения, основани на доказателства, данни и анализ, като се гарантира, че са отчетени въздействията и други последици, както и разходите, ползите и рисковете при предприемането на различни варианти на действие за решаването на идентифицирания проблем, при спазване на стандартите за прозрачност, обоснованост и предвидимост на нормотворческия процес с привличане и активно участие на заинтересованите страни.

В зависимост от това, на кой етап от законодателния процес се извършват и каква функция изпълняват – оценките на въздействието биват два основни вида – предварителна (ex-ante) и последваща (ex-post), като някои автори различават и междинна (in medias res) оценка. Според обхвата и дълбочината на анализа, оценката на въздействието бива ограничена и разширена. Основните подходи за оценяване на въздействията са реалистичен, интегриран, традиционен, алтернативен и пропорционален. За извършване на оценка на въздействието се предлагат различни методи за оценка, като основните са анализ „разходи-ползи“; анализ на ефективността на разходите и мултикритериен анализ. Все по-често като метод за оценка на въздействието се срещат рандомизираните оценки.

Анализът на резултатите от Глава II. от дисертационното изследване обобщено показва следното. По отношение на регулаторната политика и подобряване качеството на законодателството от страна на българските правителства се правят крачки за нейното осъществяване в правилната посока, но пътят, който трябва да бъде изминат до реалното

случване на регулаторна реформа е дълъг и са необходими целенасочени и последователни усилия, политическа воля и административен капацитет, за да може да се стигне на практика до прилагане на регулаторната политика.

В съответствие с хода на регулаторните реформи в страните от Европейския съюз и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, в България се предприемат законодателни промени, с които през 2016 г. оценката на въздействието става задължителен елемент от процеса на разработване и приемане на нормативните актове. Освен нормативните промени, с цел подпомагане процеса по извършване оценка на въздействието са разработени редица наръчници, ръководства и методики. Българската практика показва, че предварителни оценки на въздействието на нормативните актове не винаги се извършват или се извършват формално и не са с необходимото качество, а последващи оценки на законодателството почти не се извършват. Повишаването на административния капацитет за изготвяне на оценка на въздействието също донякъде бележи напредък, но той не е съществен. По отношение на подобряване на диалога със заинтересованите страни са предприети действия в правилната посока, но много често се наблюдава провеждане на обществените консултации без широк обхват на заинтересованите страни и често с изкуствено съкратени срокове.

Със създаването на международни обединения и организации постепенно се появяват и първите стъпки за приемане на наднационални политики в областта на образованието на общностно ниво. Политиките в областта на образованието на равнище Европейска общност неминуемо се отразяват и върху политиките на държавите членки, като ги допълват, без да се нарушава националната идентичност на всяка от тях.

Регулаторната политика в сферата на образованието е пряко свързана с реформирането на сектора. Съгласно Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г. започва една от най-мощните реформи в сферата на образованието. От 01.08.2016 г. влиза в сила изцяло нов закон – Законът за предучилищното и училищното образование, който отменя действалия в продължение на 27 години Закон за народната просвета. Въпреки липсата на публично оповестен от правителството отчет за постигнатите от реформата резултати, са налице обстоятелства, които показват, че реформата е в ход и че планираните в Програмата на правителството мерки се изпълняват, но липсват ясни критерии и индикатори, спрямо които да се отчетат постиженията. За да бъде една реформа успешна, трябва да има ясни

и измерими критерии за отчитане на резултатите, за контрол на извършваните дейности и изпълнението ѝ трябва да бъде оповестявано публично през определен период от време – на всеки шест месеца или една година, като по този начин ще отговаря на принципите за прозрачност и отчетност.

Научни изследвания и публикации за приложението на оценката на въздействие при изработване на нормативните актове в сферата на образованието в България се правят сравнително рядко, както и изследвания за това, дали цялостният процес по създаване/изработване на нормативните актове в сферата оказва влияние и върху самото качество (като съдържание и постигане на цели) на нормативните актове. Не е направена последваща оценка на въздействието на Закона за предучилищното и училищното образование, въпреки че са изминали не 5, а вече 7 години от неговото приемане като изцяло нов закон. В националните стратегически документи се предвиждат мерки за повишаване на качеството на образователната система, но акцентът е само върху овладяването на ключови компетентности. В документите не се предвижда оценка на законодателството и повишаване на качеството на нормативната уредба, която регламентира сферата на предучилищното и училищното образование.

Ролята на оценката на въздействието в процеса на изработване на нормативните актове може да бъде решаваща за повишаване на качеството на законодателството и за публичните политики, ако бъде направена от екип от специалисти, определени съобразно нейната специфика, ако бъде изработена с необходимото качество, ако отговаря на изискванията, ако има точно определен проблем, който следва да бъде решен, цел, която се иска да бъде постигната, ако са разгледани и анализирани различните варианти на намеса, ако са премерени положителните и отрицателните въздействия на всеки от тях, ако са преценени рисковете, административната тежест и на последно, но не по важност място, ако тя е базирана на данни и доказателства. Аналогично, но с отрицателен знак, ако оценката на въздействие на даден нов законопроект или нормативен акт не е с необходимото качество, изпълнена е формално (както за съжаление често се случва в българския законодателен процес), колкото да има такъв документ, за да бъде „спазено“ законово изискване за неговото наличие, то тогава ролята на оценката на въздействието отново ще бъде решаваща, но в негативния смисъл – тя не само няма да спомогне за приемането на по-качествени текстове, а може да засили негативния ефект, ако бъде превърната в допълнение към мотивите за приемането на даден нов или изменение на действащ нормативен акт.



От анализа на резултатите от поместеното в Глава III. емпирично изследване може да се направят изводи в няколко посоки. За целите на емпиричното изследване в първата му част е разработена и приложена методология, състояща се от Карта за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование, която съдържа 3 критерия и общо 23 индикатора. Основният метод, приложен във втората част, е изследване на случай (case study). Използвани са още методите – desk research (кабинетно проучване), вторичен анализ на данни и content analysis (анализ на съдържанието).

Почти половината от нормативните актове, единици на изследването в първата му част, са изменяни и допълвани много на брой пъти за кратък период от време. С най-голяма честота е изменян основният закон – ЗПУО, но по-големият брой на промените, които са се наложили, е вследствие на изменение в други закони, за сметка на броя на съществените промени, повечето от които са свързани с постигането на цели и приоритети, предвидени в Програмата на правителството или национални стратегически документи. От подзаконовите нормативни актове, с най-много изменения са две наредби, издадени от министъра на образованието и науката – Наредба № 10 от 01.09.2016 г. за организация на дейностите в училищното образование и Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. Най-често първото изменение на нормативните актове настъпва през първата или втората година от влизането им сила. Честото изменение на нормативните регулации води да нестабилност на средата и затруднява участниците в процесите при планирането на тяхното развитие.

За 42% от всички проекти и изменения на нормативни актове, приети в изследвания период, не е проведена обществена консултация и съответно не е извършена предварителна оценка на въздействието, т.е. не е спазено нито едно от изискванията на Закона за нормативните актове. От останалите 58% от проектите на нормативни актове или техни изменения, за които е проведена обществена консултация, едва 18% имат извършени частични предварителни оценки на въздействието. Това намалява прозрачността на управленските процеси.

За по-голямата част от проектите на нормативни актове или на техни изменения са изпълнени частично законоустановените изисквания за публикуване на проект, заедно с мотиви, доклад, предварителна оценка на въздействието и справка за постъпилите предложения и становища. При обявяване на обществена консултация за проект на нормативен акт или на негово изменение най-често се спазват изискванията на Закона за

нормативните актове за публикуване на проект, мотиви към проекта и справка за отразяване на постъпилите предложения и становища, а най-рядко се изпълняват разпоредбите за изготвяне на доклад и предварителна оценка на въздействието. При 96% от обявените обществени консултации са спазени разпоредбите на чл. 26, ал. 4 от Закона за нормативните актове за провеждането им за срок не по-кратък от 30 дни или за срок от 14 дни, като за половината от проведените за по-кратък срок е аргументирана необходимостта от съкращаване на срока, като са посочени причини в мотивите към проекта.

Установена е висока активност на широк кръг от заинтересованите страни, които не само участват в провеждането на обществените консултации, а и допринасят за съдържанието на предлаганите нормативни промени, което е видно от обстоятелството, че част от предложенията им биват одобрени и включени в окончателните текстове. Посочват се мотиви и аргументи за почти всички отхвърлени предложения, а в някои случаи и за приетите предложения. Тези резултати показват, че включването на заинтересованите страни в процеса по изработване на нормативните актове не е формално, а реално.

Значителна част от нормативните актове и техните изменения са разгледани и приети от компетентния орган и са влезли в сила, въпреки че не са изпълнени изискванията на чл. 28, ал. 4 от Закона за нормативните актове, в който императивно е записано, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад и предварителна оценка на въздействието, съгласно определените в закона изисквания не се обсъжда от компетентния орган.

Извършените частични предварителни оценки на въздействието формално отговарят на изискванията за минимално съдържание, но при по-задълбочен прочит се откриват съдържателни неточности, тенденциозно попълване на информацията в определени раздели, грешки и противоречива информация, което поставя под съмнение основната функция на оценката на въздействие и обективността ѝ.

Във всички извършени предварителни частични оценки на въздействието са дефинирани цели, идентифицирани са засегнатите групи/заинтересованите страни, оценени са негативните и положителните въздействия на всеки от предложените варианти и спрямо заинтересованите страни. Към всички оценки на въздействието са налични съгласувателни становища от администрацията на Министерския съвет. В повечето извършени предварителни оценки на въздействието е дефиниран основен

проблем, чието решение се предлага чрез дадена нормативна промяна и е описана връзка с цели на политиките или стратегически документи. В половината от оценки на въздействието са разгледани само по два варианта – „без намеса“ и „необходима е нормативна промяна“, а в останалите са предложени по три варианта на действие – „нулев вариант/без намеса“, „необходима е нормативна промяна“ и „нерегулаторна намеса/предприемане на нерегулаторни мерки/възможности“, като вписаният в оценките трети вариант не представлява реален вариант за предприемане на нерегулаторни мерки, а обосновка, защо такъв вариант е неприложим, т.е. трети вариант на практика в нито една от извършените оценки на въздействието не е разгледан. В нито една от оценки на въздействието не беше открито съдържание, отнасящо се до възможностите за прилагане на квазирегулации и сърегулации, разграничаване на ползи и разходи по основни политически цели, дефиниране на метод за оценка, направен анализ „цена – полза“ или друг приложен метод за количествена оценка на въздействията. Във всяка от извършените частични предварителни оценки на въздействието ясно личи, че решението за приемане на съответната нормативна промяна е взето предварително и в този смисъл оценките на въздействието изпълняват ролята на мотивиран доклад за необходимостта от наложително приемане на предлаганата нормативна промяна, вместо да бъдат обективен експертен анализ.

Изследваните в дълбочина два случая – разпространението на Ковид-19 и войната в Украйна, ясно показаха резултати в двете крайности – реакция на правителството с редица нормативни промени, съчетани с алтернативни възможности за регулиране, от една страна, и адекватна реакция на правителството без необходимост от промяна в нито един текст от нормативната уредба, регламентираща съответната тематика, от друга. Изводът е, че когато нормативната уредба търпи много на брой изменения и допълнения и то в кратки периоди от време, при възникването на извънредна ситуация правителството, в лицето на Министерството на образованието и науката като принципал на сектора, прибегва до мащабна промяна на текстовете на почти половината нормативни актове, регламентиращи функционирането на системата на предучилищното и училищното образование, за да отговори на ситуацията (случаят с Ковид-19). И обратно – когато нормативната уредба е стабилна – приложима и работеща години наред без изменения от първоначалното ѝ влизане в сила (случаят с избухването на войната в Украйна), въпреки настъпването на непредвидена ситуация, правителството успява да реагира навременно и адекватно, без да предприема нормативна промяна.

Резултатите от емпиричното изследване и в двете му части показаха, че в по-голямата част от случаите правителствата прибегват до нормативна промяна както на основополагащи документи, така и на подзаконови нормативни актове, за да изпълнят политиките си. Предприемането на нормативни промени, при това със значителен обем, като се пренебрегват законоустановените разпоредби в действащото българско законодателство, може да бъдат квалифицирани по-скоро като утвърдена практика, отколкото като инцидентен пропуск от страна на компетентния орган, който в случая е Министерството на образованието и науката. При наличието на конкретно определени процедури, етапи и стъпки за приемане на нови закони и други нормативни актове или изменение на съществуващи такива, които са регламентирани със съответната нормативна уредба и редицата разработени ръководства, наръчници и др. за подпомагане на експертите, ангажирани с процеса, абсолютното неспазване на всички процедури в по-големия дял от извършваните промени в законодателството в сферата на предучилищното и училищното образование може да доведе до по-ниско качество на нормативните актове, често променящи се текстове и оттам трудности за засегнатите групи при изпълнението на тези постоянно променящи се регламенти, колебание за това „кое е правилното и дали междуременно не е изменено отново“ или обобщено – несигурност в системата. Стана ясно още, че при възникването на непредвидени ситуации като разпространението на Ковид-19 и войната в Украйна, компетентността на отговорните държавни органи и устойчивостта на нормативната уредба се поставя пред сериозно изпитание.

#### ***IV. Препоръки***

Въз основа на резултатите от проведеното дисертационно изследване, бих направила следните препоръки за постигане на по-висока ефективност на нормотворческия процес и за повишаване качеството на нормативите актове в сферата на предучилищното и училищното образование:

1) За да се гарантира качеството и обективността на оценките на въздействието в сферата на образованието в Министерството на образованието и науката трябва да се обособи отделно звено за извършване на оценка на въздействието, в което да работи екип от експерти по извършване на оценка на въздействието и юристи, които да притежават компетенции и в сферата на образованието, за да се създаде в Министерството на образованието административен капацитет за управление на процеса по извършване на оценка на въздействието в рамките на специфичната му компетентност. Това звено да

бъде в пряко взаимодействие с дирекция „Модернизация на администрацията“ към Министерския съвет, която има контролни функции по отношение на изготвянето на оценките на въздействието. По този начин ще се подобри междуинституционалното взаимодействие в хода на изготвянето на оценката и ще се създадат предпоставки за изработването на по-качествени оценки, а оттам и до приемането на по-качествени и устойчиви във времето нормативни актове. Аргументът за тази препоръка е, че към настоящия момент в Министерството на образованието и науката не е обособено отделно звено, което да отговаря за извършване на оценка на въздействието. Функциите по извършване на оценка на въздействието при изработването и прилагането на нормативни актове и стратегически документи в областта на образованието и науката са вменени на дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие“ в МОН. От сферата на компетентност на същата дирекция е изработването, актуализирането и прилагането на нормативните актове и на индивидуалните и общите административни актове, свързани с функционалната ѝ компетентност, което означава, че едни и същи експерти изработват нормативни актове, след което извършват и оценка на въздействието на същите. Това обстоятелство, заедно с резултатите от анализа от настоящото изследване, поставя под съмнение капацитета на експертите за извършване на оценка на въздействието (което не е основна тяхна дейност, а допълнително вменена), както и обективността на извършваните оценки.

2) Да се осъществява ефективен и навременен контрол за извършването на последваща оценка на въздействието, която следва да се прилага съгласно законоустановения ред (5 години след приемане на нов закон или подзаконов нормативен акт), а резултатите от нея задължително да се вземат под внимание при възникване на необходимост от промяна на съответния нормативен акт, а не както е в случая със Закона за предучилищното и училищното образование, за който вече 7 години след приемането му последваща оценка на въздействието не е направена. Извършването на последваща оценка на въздействието на Закона за предучилищното и училищното образование би допринесло за получаването на аргументиран и обстоен отговор на въпроса, какви резултати са постигнати от реформата в сферата на предучилищното и училищното образование, чийто старт беше даден на 1-ви август 2016 г.

3) Да се подобри взаимодействието със заинтересованите страни при провеждането на обществени консултации като се спазват изискванията на Закона за нормативните актове и те бъдат активно и ефективно включени в процеса и то на

възможно най-ранен етап. Това ще доведе до приобщаване на заинтересованите страни към процеса на вземане на решения при разглеждане на необходимостта от предприемане на промени, което от своя страна ще допринесе за приемането и спазването на правилата, както и до осигуряване на откритост и прозрачност на процеса и повишаване на доверието към институциите – автори на нормативните актове и техните изменения.

4) Да се поеме институционална отговорност за контрола на качеството на извършваните оценки на въздействието, тъй като, както показва анализът на резултатите от емпиричното изследване, част от предварителните оценки на въздействието се съгласуват формално от администрацията на Министерския съвет. Това от своя страна допринася за формалното спазване на процедурата и съответно не води до приемането на качествени текстове на нормативните актове. Упражняването на реален и адекватен контрол на качеството на извършваните предварителни и последващи оценки на въздействието е от съществено значение за качеството на нормативните актове в съответната сфера. В тази връзка може да се помисли и за увеличаване на административния капацитет на дирекция „Модернизация на администрацията“ при Министерския съвет за подпомагане и контрол на извършването на оценки на въздействието от ресорните министерства.

5) Да се направи промяна в процедурата за извършване на оценка на въздействието за внасяните от народни представители законопроекти (които, както стана ясно, представляват 58% от всички законопроекти), като максимално се доближи или дори уеднакви с процедурата, на която подлежат инициативите за нормативни промени на изпълнителната власт, което ще повиши откритостта и прозрачността на предлаганите нормативни промени и ще допринесе за ефективно включване на заинтересованите страни в процеса;

б) По отношение на извършването на предварителните оценки на въздействието в сферата на предучилищното и училищното образование може да се направят следните подобрения във формуляра, който е Приложение № 1 към Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието:

- да се преустанови практиката за разглеждане на само два алтернативни варианти за действие (нормативна промяна и без действие) и изкуственото вписване на „трети вариант“, който по своето съдържание не представлява такъв; задължително да се търсят възможности за алтернативни форми на регулиране, защото както беше

посочено в емпиричното изследване, те съществуват и са приложими, стига да бъдат потърсени и оценени;

- да се разработи отделен формуляр за извършване на оценка на въздействието в сферата на образованието, адаптиран към спецификата на сектора, без да се нарушава основната структура на формуляра, а именно:

В раздел „Варианти на действие. Анализ на въздействията“ при оценяване на всеки от вариантите за действие може частта за определяне на специфичните въздействия върху малките и средните предприятия и административната тежест по отношение на тях, които са неприложими за сектора, да се замени с определяне на специфичните въздействия върху образователните институции и административната тежест. Тази информация е важна и би допринесла за задълбочаване на анализа.

В раздел 6.1. „Промяна в административната тежест за физическите и юридическите лица от прилагането на препоръчителния вариант“ може текстът отново да се конкретизира съобразно спецификата на сферата на образованието, например със следната формулировка „Промяна в административната тежест за родителите на децата/учениците; за образователните институции; за органите на местната власт/на областно ниво от прилагането на препоръчителния вариант“.

Раздел 6.4. „По какъв начин препоръчителният вариант въздейства върху микро-, малките и средните предприятия (МСП), включително по отделните проблеми?“ може изцяло да отпадне, тъй като е неприложим за сферата на предучилищното и училищното образование.

Раздел 8. „Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?“ може да бъде заменен със следното съдържание, например: „Приемането на нормативния акт свързано ли е с образователните политики на равнище Европейски съюз? В случай на положителен отговор – посочете с коя.“

## ***V. Заключение***

Анализът на резултатите от проведеното изследване даде възможност за отговор на основните изследователски въпроси, поставени в началото на изследването. Получените резултати, направените изводи и препоръки са ценни от гледна точка най-вече на това, че дават един различен научно-практически поглед върху състоянието на процеса по създаване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование. Те биха представлявали интерес както за експертите, заети в

сектора, така и за представителите на публичното управление, които носят отговорността за политическите решения в тази сфера.

Целта на изследването, да се установи, как начинът, по който се осъществява нормотворческият процес и извършването на оценката на въздействието влияят върху качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование е постигната, като са решени следните задачи: извършени са преглед и анализ на литературата, отнасяща се до темата на дисертационното изследване; дефинирани са основните понятия и са приети работни дефиниции; определени са методите на изследването; разработена е специализирана методология от критерии и индикатори за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование; направен е анализ на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование; установено е, на колко от законовите и подзаконовите нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование, приети на национално равнище (закони, наредби, постановления на МС) в периода от 01.08.2016 г. до 31.08.2022 г., е извършена оценка на въздействието; направен е анализ на качеството на предварителните оценки на въздействието на проектите на законовите и подзаконовите нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование; установено е значението на прилагането на оценката на въздействието като инструмент за подобряване на качеството на нормативните актове; изследвани са в дълбочина два случая, предизвикани от непредвидени обстоятелства, с основен показател, последвала ли е нормативна промяна от страна на правителството за справяне със ситуацията; направени са изводи от изследването, изведени са тенденции и са дадени препоръки за постигане на по-висока ефективност на законотворческия процес и за повишаване качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование.

В емпиричната част от дисертационното изследване са обхванати общо 26 нормативни акта, сред които Законът за предучилищното и училищното образование, 22 наредби и три нормативни акта, приети с постановления на Министерския съвет с пряко отношение към функционирането на системата, действащи в периода от 01.08.2016 г. до 31.08.2022 г. и оценките на въздействие на проектите за приемане, изменение и/или допълнение на основния закон (ЗПУО) и подзаконовите нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование, извършени в периода от влизане в сила на измененията на Закона за нормативните актове на 04.11.2016 г. до 31.08.2022 г.



Разработената и приложена методология от критерии и индикатори за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование представлява нов подход за анализ и се различава от методологиите, използвани от други автори при изследвания на качеството на законодателството. Тя се характеризира със следните основни положения: За първи път като индикатор за оценяване на качеството на нормативен акт се използва настъпването на първата му промяна и отношението, което има това първо изменение към броя на последващите такива. Отличава се и по съвкупността от критерии и индикатори, които оценяват качеството в три основни направления – първо, броят и честотата на измененията на нормативните актове, второ – спазването на законоустановените в българското законодателство разпоредби за приемане на нови и промяна на действащи нормативни актове и трето – качеството на изготвените предварителни оценки на въздействието на проектите на нормативните актове и взаимовръзката между трите направления.

След анализа на получените резултати се потвърди тезата на изследването, че процесът на изработване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование не протича напълно според законоустановените правила и процедури и че оценка на въздействието не винаги се прилага или се прилага формално, поради което не оказва положително влияние за подобряване на качеството на нормативните актове в сферата. Установи се още, че в действащата нормативна уредба съществува тематична област с добре издържани и работещи текстове, което се оказва изключение от общата картина. Изследваните в дълбочина два случая за влияние върху функционирането на системата на предучилищното и училищното образование – разпространението на Ковид-19 и войната в Украйна, ясно показаха резултати в двете крайности – от една страна реакция на правителството с редица нормативни промени, съчетани с алтернативни възможности за регулиране, и адекватна реакция на правителството без промяна на нито един текст в нормативната уредба, от друга. Въпреки настъпилите редица нормативни промени при случая с разпространението на Ковид-19 беше изведено като положителна последица това, че полученият опит може и вече се използва и при други ситуации, които нямат извънреден характер, но също налагат преустановяване на присъствения образователен процес.

След направения съдържателен анализ, установените по време на изследването много на брой и с голяма честота промени в основния закон показаха, че повечето от тях са предизвикани от изменения в други закони, а съществените, отнасящите се до

значителен брой текстове, са едва 1/3 (5 от общо 15) от всички изменения. По-голямата част от промените, определени като съществени, са направени в съответствие с изпълнение на целите на политиките на национално равнище и в синхрон с европейските приоритети в сферата на образованието, но само за две от измененията са изпълнени всички изисквания на Закона за нормативните актове за инициране на нормативна промяна, с изключение на наличието на доклад към проекта за изменение.

Беше установена недобра практика, при приемането и/или изменението на подзаконовите нормативни актове, независимо от причината за настъпване на нормативна промяна, Законът за нормативните актове или да не се спазва изобщо, или да се спазва частично, което дава ясен сигнал за проблем. Необходимо е осъществяването на строг контрол за спазване на процедурата за приемане на нови и изменение на съществуващи нормативни актове, контрол на качеството на извършваните оценки на въздействието и най-вече своевременно извършване на последваща оценка на въздействието на Закона за предучилищното и училищното образование, чрез която ще се установи, дали чрез приетите и действащи в системата нормативни актове се постигат целите на политиките и в каква степен. Когато не се спазва процедурата за изработване на нормативните актове и заинтересованите страни не са активно включени в процеса по приемане и изменение на нормативни актове, се активизират формалните организации – най-често родителските организации и обединенията на работещите в системата (обикновено с позиция срещу предлаганите текстове). Качествено разработената предварителна оценка на въздействието е ключов фактор и предпоставка за провеждане на по-ефективна обществена консултация по съответния проект на нормативен акт. Ако анализът в оценката на въздействието е с високо качество, т.е. основан е на данни и доказателства, реално са разгледани и оценени повече от два варианта на действие, различни от „без намеса“ и „необходимост от нормативна промяна“, обективно е представена информацията по всички раздели в оценката, то тогава заинтересованите страни, които не са експерти, ще могат да придобият цялостна и обоснована представа за предлагания вариант за решаване на конкретен проблем, като по този начин ще вникнат по-дълбоко в проблематиката и ще се включат по-адекватно и по-ефективно в процеса на обществено обсъждане, както с полезни предложения, така и със становища по предлаганите промени. Това ще доведе до значително увеличаване на вероятността, заинтересованите страни да бъдат привлечени като ефективни участници в процеса на създаване на нормативните актове.

Спазването на всички законоустановени изисквания и процедури за изработване на нормативните актове и извършването на експертни и качествени предварителни и последващи оценки на въздействието неминуемо ще допринесе за приемането на по-качествени нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование, които от своя страна ще доведат до по-висока степен на постигане на целите на политиките на национално равнище. Качеството на нормативната уредба в сферата играе решаваща роля за качеството, което предоставя образователната система като цяло, тъй като именно чрез нормативно установените правила се създават условията, в които следва да функционира системата и това се отнася за образователния процес, за управлението на образователните институции и за институционалната среда, в която се обучават, възпитават, социализират и получават необходимите компетентности децата и учениците.

Обобщено, оценката на въздействие като инструмент може да има съществено значение за подобряване на качеството на нормативните актове, но в българската практика в сферата на образованието тя не се извършва или се извършва формално, което оказва отрицателно влияние върху провеждането на ефективни обществени консултации и не носи ползи. Ако оценката на въздействие е с необходимото качество и е изработена така, че да постига целите, за които е създадена като инструмент, то тогава качеството на приеманите нормативни актове ще бъде по-високо, ще има цялостно подобряване на регулаторната политика в контекста на доброто управление и политиките ще постигат целите си в по-висока степен.

## ***VI. Справка за приносите на дисертационния труд***

1. Обобщен и анализиран е преходът от регулиране към по-добро регулиране при осъществяване на публичните политики в контекста на публичното управление и е очертана ролята на оценката на въздействието като инструмент за подобряване на качеството на регулациите.

2. Изследвано е влиянието на процеса по изработване на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование върху тяхното качество и се установи значението на оценката на въздействието като фактор за повишаване качеството на нормативните актове.

3. Обоснован е и е приложен нов подход за анализ на процеса по изработване на нормативните актове и значението на оценка на въздействие в сферата на предучилищното и училищното образование. Приложена е авторска методология от критерии и индикатори, съобразена със спецификата на сферата на образованието и действащата в българското законодателство нормативна уредба.

4. Чрез анализ на случаи, вторичен анализ на данни и анализ на съдържанието е доказано, че нормативни текстове, които не са изменяни и допълвани от първоначалното им приемане, са работещи във времето и приложими дори и при непредвидени ситуации, което ги определя като висококачествени.

5. Формулирани са конкретни препоръки за постигане на по-висока ефективност на нормотворческия процес и за повишаване качеството на нормативите актове в сферата на предучилищното и училищното образование, което е полезно от практико-приложна гледна точка.

## ***VII. Публикации по темата на дисертацията***

Политова, В. (2021). Приложение на оценката на въздействието в сферата на образованието на местно ниво. В: *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Философски факултет, Книга Докторанти 2020, том 5, стр. 337 – 358*, УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2021, ISSN 2534-935X.

Политова, В. (2022). Регулаторната реформа в сферата на образованието – предизвикателства пред публичното управление преди и по време на Ковид-19. В: *Сборник с доклади от Пета международна конференция по публична администрация „Публичното управление след 2020: Какво знаем, когато не знаем нищо?“*, София, 2021, стр. 227 – 243, УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2022, ISBN 978-95407-5484-0.

Политова, В. (2023). Публичното управление в сферата на предучилищното и училищното образование в България в условията на глобална криза. В: *Сп. „Публични политики.bg“*, Volume 14/ Number 1/ April 2023, 60-71, ISSN 1314-2313.

Политова, В. (2023). Публичното управление в сферата на предучилищното и училищното образование в България в условията на глобална криза. В: *Сборник с доклади от Шеста международна конференция по публична администрация „Публичната администрация при глобална криза: между либерализма и етатизма“*, София, 2022, стр. 401 – 412, УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2023, ISBN 978-954-07-5732-2.