

ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ В ПРОЦЕСА ПО ИЗРАБОТВАНЕ НА ПРОЕКТИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

Д-р Марияна Анастасова
Университет „Проф. д-р Асен Златаров“ – Бургас

PUBLIC CONSULTATIONS IN THE PROCESS OF DRAFTING LEGISLATION ACTS

Mariana Anastasova, PhD
University „Prof. Dr. Asen Zlatarov” – Burgas

Резюме: Настоящият доклад има за цел да бъдат разгледани процедурите и организацията при провеждането на обществени консултации в процеса по изработването на проектите на нормативни актове. Направен е преглед на законодателството и на практиката по прилагането му. В хода на изследването е установена празнота в нормативната база, регламентираща обществените консултации. В тази връзка са направени предложения за допълнение и изменение на нормативните актове.

Ключови думи: *законодателство, нормативни актове, обществени консултации, органи на изпълнителната власт, органи на местното самоуправление*

Abstract: The purpose of this report is to examine the procedures and the organisation of public consultation in the process of drafting regulation acts. It reviews the legislation and the practice of its implementation. In the course of the study, a gap in the legal framework regulating public consultations was identified. In this connection, proposals are made for supplementing and amending the legislation acts.

Key words: *legislation, legislation acts, public consultations, bodies of executive power, bodies of local self-government*

Doi: <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.215>

Въведение

Провеждането на обществените консултации с основните заинтересовани участници в процеса на разработване на нормативни

актове и политики е изискване на закона (Закон за нормативните актове). Обществените консултации създават по-голяма прозрачност в областта на обществената политика, а това е важен принцип на доброто управление.

Консултациите представляват структурирана обществена ангажираност, която включва търсене, получаване, анализ и обратна връзка на отговорите, получени от заинтересованите участници.

Обществените консултации водят до по-голяма яснота и откритост в действията на правителството и органите в публичния сектор. Чрез тях се намират компромиси, откриват се нови решения, интегрира се населението в процесите по реализирането на политики. Те са начин гражданите да изразят мнението си и да търсят решение на проблемите си.

Изложение

В хода на подготовката на доклада бе извършен преглед на действащата нормативна уредба в областта на обществените консултации. Основните нормативни актове, в които е уреден процесът на участие на заинтересовани лица в процесите на изготвяне на нормативни актове са Административнопроцесуалният кодекс (АПК) (обн. Държавен вестник, бр. 30 от 11.04.2006 г.), Законът за администрацията (ЗА) (обн. Държавен вестник, бр. 130 от 05.11. 1998 г.), Законът за нормативните актове (ЗНА) (обн. Държавен вестник, бр. 27 от 03.04.1973 г.), Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ) (обн. Държавен вестник, бр. 91/18.11.2016 г.) и Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. В Указ №883 от 24.04.1974г. за прилагането на Закона за нормативните актове (обн. Държавен вестник, бр. 39 от 21.05.1974 г.) е детайлизиран процесът по прилагането му.

Издаването на общи административни актове е уредено в АПК (Глава пета, Раздел II) и на нормативни административни актове – в Глава пета, Раздел III. За общите административни актове е подробно разписана процедура по издаването, а за нормативните административни актове – за неуредените въпроси кодексът препраща към прилагането разпоредбите на ЗНА. И в двата случая е регламентирано участието на заинтересовани лица.

Съгласно чл. 66, ал. 1 от АПК: „Откриването на производството

по издаване на общия административен акт се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин“. Чл. 66, ал. 2 от АПК уточнява, че: „Уведомяването включва и основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството“.

Заинтересованите лица и техните организации имат право на достъп до цялата информация, съдържаща се в преписката по издаване на общ административен акт, освен ако в специален закон не е установено друго. Формите на участие в производството се определят от административния орган, който определя и публично обявява една или повече от тях:

1. писмени предложения и възражения;
2. участие в консултативни органи, подпомагащи органа, издаващ акта;
3. участие в заседания на органа, издаващ акта, когато той е колективен;
4. обществено обсъждане.

Заинтересованите лица могат да изразят становището си в срок не по-кратък от 30 дни. Общият административен акт се издава след изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за случая и след обсъждане на предложенията и възраженията на заинтересованите граждани и техните организации. На участвалите в производството се изпраща отделно съобщение за издаването на акта.

Разпоредбата на чл. 77 от АПК задължава компетентния орган да издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с внесените предложения, становища и възражения.

В Закона за администрацията са определени принципите, въз основа на които администрацията осъществява своята дейност и задължението на органите на държавната власт да извършват консултации със социални партньори, с представители на частния сектор и с представители на гражданското общество. Регламентирани са редът, условията и организационните форми, чрез които Министерският съвет, министрите, председателите на държавни агенции и изпълнителните директори на изпълнителни агенции могат да създават консултативни органи с възможност да включват и представители на граждански организации.

Със Закона за нормативните актове се определят общите прави-

ла за подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове, като прилагането му е детайлизирано в Указ №883 от 24.04.1974 г. за прилагането на Закона за нормативните актове.

Процедурата при провеждането на обществените консултации в България е уредена в чл. 26 от ЗНА. Съставителите на съответния нормативен акт са задължени да провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица в процеса на изработване на проект на нормативен акт (чл. 26, ал. 2 от ЗНА). Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на официалната интернет страница на съответната институция заедно с мотивите, доклада, предварителната оценка на въздействието и становището на администрацията на Министерския съвет. В случаите, в които съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации.¹ Органите на местното самоуправление публикуват на интернет страницата на съответната община и/или на общински съвет. В случаите, когато кметът внася проект за нормативни актове, предложението се публикува на Портала за обществени консултации, тъй като е орган на изпълнителната власт. Срокът за предложението и становища по проектите, публикувани на Портала за обществени консултации, не може да бъде по-кратък от 30 дни. Законът за нормативните актове допуска при изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите/доклада, съставителят на проекта да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни. Съгласно чл. 26, ал. 5 от ЗНА след като завърши обществената консултация и преди приемането, съответно – издаването, на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на официалната си интернет страница справка за постъпилите предложения заедно с мотиви за неприетите предложения. В случаите, в които съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването на справката се извършва и на Портала за обществени консултации.

Съгласно чл. 19, ал. 4 от ЗНА Министерският съвет приема Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в която е описана процедурата за провеждане на консултации със заинтересованите страни при извършването на оценка на

¹ <https://strategy.bg>.

въздействието на нормативните актове, които са в компетенциите на Министерския съвет. В Наредбата е регламентирано задължително провеждането на консултации със заинтересованите страни като част от процеса по извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието и е преди обществените консултации по реда на чл. 26 от ЗНА.

В Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация е посочена процедурата за подготовка на законодателната и оперативната програма на Министерския съвет. Законодателната програма включва законопроектите, които Министерският съвет предлага за разглеждане и приемане на Народното събрание. Оперативната програма включва подзаконови нормативни актове, които Министерският съвет планира да приеме за шестмесечен период. Двете програми, приети от Министерския съвет, се публикуват на Портала за обществени консултации заедно с извършените частични предварителни оценки на въздействието. Законопроектите и проектите на нормативни и общи административни актове на Министерския съвет преди внасянето им за разглеждане се публикуват на официалната интернет страница на вносителя и на Портала за обществени консултации заедно с мотивите, съответно – доклада, съгласно изискванията на ЗНА и АПК. Публикуването на проектите на нормативни актове се извършва заедно с извършената предварителна оценка на въздействието и становището на администрацията на Министерския съвет по нея.

Приети са регламенти и в специални закони, които предвиждат обществени обсъждания при изготвянето на нормативни актове. Например Законът за публичните финанси предвижда такова за проекта на бюджета. В Закона за общинския дълг е разписано, че в общинския съвет се внася предложение за поемане на дълг от кмета на община, което предварително е подложено за обсъждане от местната общност, като становища и предложения са неразделна част от него. Тук е мястото да отбележим, че следва да се разграничат обществените консултации по чл. 26 ЗНА от обществените обсъждания. Докато консултациите са винаги в писмена форма, обявени онлайн и с продължителност поне 30 дни (освен в изключителни случаи, когато срокът може да бъде съкратен до не по-малко от 14 дни), то обществените обсъждания обикновено се провеждат под формата на срещи или дискусии с граждани по определен въпрос или тема.

Извън законодателната рамка е създаден Портал за обществени консултации², а за подпомагане на процесите по обществени консултации на 16.09.2019 г. са приети от Съвета за административна реформа (САР) Стандарти за провеждане на обществени консултации.

Стандартите за провеждане на обществени консултации разглеждат основните етапи от подготовката, провеждането и оценката на обществени консултации, както и изискванията за тяхното прилагане на практика от страна на централната и местната администрация, отчитат приноса на участниците и са структурирани в три раздела:

- Раздел I: Общи принципи и процедури за провеждане на обществени консултации;
- Раздел II: Обществени консултации, провеждани от централните органи на изпълнителната власт;
- Раздел III: Обществени консултации, провеждани от органите на местната власт.

Етапите при провеждане на обществени консултации, които са описани в Стандартите, включват:

1. планиране на консултацията;
2. провеждане на консултацията;
3. анализ на резултатите от консултацията;
4. осигуряване на обратна връзка за участниците в консултацията;
5. оценка на консултацията.

За всеки от етапите подробно са разписани стандарти, така че обществените консултации да са полезни и конструктивни. Целта им е да дадат насоки на централните и местните администрации при прилагането на принципите от чл. 26, ал. 1 от ЗНА, а именно: необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.

На база на изготвения преглед на законодателството може да се обобщи, че обществени консултации се провеждат в процеса на разработване на управленски решения или преди вземането им.

Обществените консултации в процеса на разработване на управленски решения са:

- при извършване на частична или цялостна предварителна

² <https://strategy.bg>.

оценка на въздействието на нормативни актове, като при цялостната оценка са задължителни;

- при извършване на последваща оценка на въздействието на нормативни актове (само по преценка на оправомощен орган);
- при разработване на стратегически и други документи (съгласно специален закон или по преценка на оправомощен орган);
- по въпроси от обществена значимост (съгласно специален закон или по преценка на оправомощен орган).

Преди вземане на управленски решения се провеждат обществени консултации по разработени нормативни актове, чието приемане предстои (чл. 26, ал. 3 от ЗНА, съответно – чл. 77 и 80 от АПК) или при участие в производствата по издаване на общи административни актове по чл. 66-74 от АПК.

В §1а от ДР на ЗНА и чл. 73 от АПК са регламентирани случаите, при които изискванията за провеждане на обществени консултации не следва да се прилагат. Във всички останали случаи провеждането на обществени консултации е задължително, като се допуска единствено намаляване на периода за провеждането им, което следва да е обосновано.

След приключването на консултацията и преди приемането/издаването на нормативния акт съставителят на проекта публикува на официалната интернет страница на съответната институция, а когато съставителят е орган на изпълнителната власт – едновременно и на Портала за обществени консултации, справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения (чл. 26, ал. 5 от ЗНА).

На 4 ноември 2016 г. е поставено началото на регулаторната реформа в България с влизането в сила на най-мощните промени в Закона за нормативните актове (ЗНА) от неговото приемане до днес, свързани с въвеждането на задължителните оценка на въздействието (ОВ) и обществени консултации (ОК) в структуриран вид, интегрирани като императивни механизми в националния нормотворчески процес.

От направения преглед на нормативната рамка, уреждаща обществените консултации и на извършен преглед на страницата за обществени консултации, можем да обобщим:

1. Нормативно установените процедури за обществени консултации в АПК и ЗНА са различни относно:

- начините на оповестяване – съгласно чл. 26, ал. 3 от ЗНА съставителят на проекта го публикува на интернет страницата, а чл. 66, ал. 1 от АПК дава повече възможности (публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин);

- правото на достъп до информация от страна на заинтересованите страни – по реда на АПК (чл. 68) заинтересованите лица и техните организации имат право на достъп до цялата информация, съдържаща се в преписката по издаване на общия административен акт по всяко време на производството, включително и след приключването му с издаване на общ административен акт съгласно Закона за Националния архивен фонд, докато при процедурата по ЗНА лицата имат достъп до информацията, съдържаща се в доклада и в проекта на акт;

- формата на участие на заинтересованите лица в производството – АПК дава една или повече форми на участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта (подробно описани в чл. 69, ал. 1 от АПК), докато в ЗНА формата за участие е само писмена, чрез становища и предложения (чл. 26, ал. 4);

2. ЗНА допуска:

- при изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно – в доклада, съставителят на проекта да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни.

- съставителят на проекта да публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения, без да са задължени да осигурят обратна връзка с лицата, изпратили становища и предложения.

3. ЗНА не установява срок, в който да бъдат обработени постъпилите становища и предложения по проекта на нормативния акт, както и срок, в който да бъдат публикувани заедно с обосновка на неприетите.

4. Няма установен срок, в който след приключване на обществената консултация и междуведомствената процедура проектът на нормативен акт да бъде внесен за разглеждане и приемане от Министерския съвет.

Във връзка с гореизложеното практиката показва:

1. Обикновено срокът за предложения и становища по проекти

на нормативни актове, публикувани за обществено обсъждане, е 14 дни (без да са посочени конкретни мотиви за по-късия срок). Това е видно при направена справка от страницата за обществени консултации на публикувани проекти на нормативни актове в периода 01.05 – 01.06.2022 г.³

След приключване на обществената консултация и преди приемане на акта не се публикуват постъпилите предложения и становища с обосновка за неприетите от тях. Тази констатация следва от извършена справка от [www.strategy.bg](https://strategy.bg) за обявени обществени консултации и сайта на институцията, подготвила проекта на акта за периода 01.04. – 01.05.2022 г.⁴

Установените пропуски в ЗНА допускат:

1. Внасянето за разглеждане в Министерския съвет на проекти на нормативни актове, които са консултирани, много след проведеното съгласуване без нова консултация.

2. След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно – издаването на нормативния акт, съставителят на проекта рядко публикува справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. По този начин вносителите на становища нямат яснота защо не са приети съответните становища.

3. Липсва регламент относно задължението за повторно съгласуване на проект, който след съгласуването е претърпял съществени изменения.

Предложения за подобрения при извършването на обществени консултации:

1. Да се даде легална дефиниция на „обществени консултации“ в ЗНА.

2. Да се въведе норма в глава трета от ЗНА, уреждаща приемането на Наредба от Министерския съвет, с която да се регламентират ясно процесите при обществените консултации, да се установят сроковете по процедурите и да се включат приетите от Съвета за административна реформа (САР) стандарти за тях.

3. Да се допълни чл. 26 от ЗНА, като се въведе регламент за повторно публикуване за консултация на вече консултиран проект, кога-

³ <https://strategy.bg>.

⁴ Пак там.

то в него са направени съществени изменения.

4. Да се реструктурира сайта за обществени консултации, като се систематизира информацията по тематични области, тъй като към момента търсенето става чрез новини или публикации.

Заключение

Обществените консултации гарантират отворен и ясен за обществото процес на вземане на решения, в резултат на което следва да се стигне до приемането на устойчиви и обществено приети решения и политики.

Независимо че през 2016 година са приети промени в Закона за нормативните актове, свързани не само с въвеждането на задължителната оценка на въздействието, а и на обществените консултации като част от нормотворческия процес, все още се установяват празноти, свързани с практическото прилагане на законоустановените норми и правила.

Предложенията в настоящият доклад имат за цел подобряване на процесите, свързани с обществените консултации, както и привличане на повече заинтересовани страни.

Използвана литература

1. Закон за нормативните актове. // ДВ, №27, 1973.
(Zakon za normativnite aktove. // DV, №27, 1973)
2. Административнопроцесуален кодекс. // ДВ, №30, 200.
Administrativnoprotsesualen kodeks. // DV, №30, 2006)
3. Закон за администрацията. // ДВ, № 130, 1998.
(Zakon za administratsiyata. // DV, № 130, 1998)
4. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. // ДВ, №91, 2016.
(Naredba za obhvata i metodologiyata za izvarshvane na otsenka na vazdeystviето. // DV, №91, 2016)
5. Указ №883 от 24.04.1974г. за прилагането на Закона за нормативните актове. // ДВ, №39,1974.
(Ukaz № 883 ot 24.04.1974g. za prilaganeto na Zakon za normativnite aktove. // DV, №39,1974)
6. Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата

администрация.

(Ustroystven pravilnik na Ministerskia savet i na negovata administratsia)

7. Стандарти за провеждане на обществени консултации.

(Standarti za provezhdane na obshtestveni konsultatsii)

8. <http://www.strategy.bg>.

За контакти:

Д-р Марияна Анастасова

Университет „Проф. д-р Асен Златаров“ – Бургас

E-mail: mar.anastasova@abv.bg