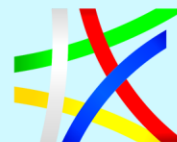




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРИЛАГАНЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ НА МЕСТНО НИВО В БЪЛГАРИЯ



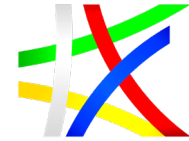
София, 2021



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

**ПРИЛАГАНЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И ОБЩЕСТВЕНИТЕ
КОНСУЛТАЦИИ НА МЕСТНО
НИВО В БЪЛГАРИЯ**

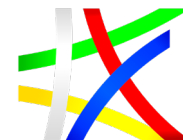
София, 2021 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Аналитичен документ

ПРИЛАГАНЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ НА МЕСТНО НИВО В БЪЛГАРИЯ

Автор: Деляна Досева

Консултант: доц. д-р Атанас Славов

Анализът се подготви със съдействие на служители от ИПА:

Иван Тодоров

Елена Димкина

ISBN 978-619-7262-22-3

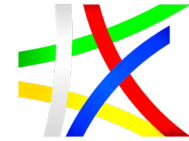
©Институт по публична администрация, 2021



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ANALYTICAL DOCUMENT

IMPLEMENTATION OF THE IMPACT ASSESSMENT AND PUBLIC CONSULTATIONS AT LOCAL LEVEL IN BULGARIA

Abstract: On November 4, 2016, regulatory reform in Bulgaria was launched with the introduction of regulatory impact assessment (RIA) and public consultations in a structured form, integrated as imperative mechanisms in the national legislative process.

Despite the lack of an explicit obligation to carry out RIAs on normative acts at the local level, the decision-makers have expected its implementation as a practical tool to be "extended" to the local governments, ensuring higher quality of normative acts. The other key element of the regulatory reform in Bulgaria - public consultations - are undoubtedly mandatory for municipal authorities as well.

This analysis examines for the first time the issue of implementing the key elements of regulatory reform at the local level. The findings and conclusions from the analysis will provide policy-makers with the basis for future ideas for actions and measures in this area.

Keywords: regulatory reform, impact assessment, public consultations, local government, Bulgaria

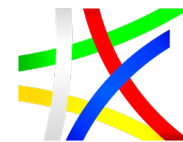
Sofia, 2021



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Деляна Досева е родена в Бургас, където завършва гимназия с преподаване на немски език „Гьоте“, а след това и магистърска степен по специалност „Право“ в СУ „Св. Климент Охридски“. От началото на 2020 г. е редовен докторант по социология на правото в Института за държавата и правото при Българската академия на науките.

От 2015 г. е вписана като адвокат в Адвокатска колегия – гр. Бургас. Част от екипа на Центъра за оценка на въздействието на законодателството – българска независима неправителствена организация от експертен тип, чиято мисия е да насърчава прилагането на правилата на доброто регулиране, доброто управление и върховенството на правото в България. Работила е по изготвянето на значителен брой предварителни и последващи оценки на въздействието на нормативни актове и стратегически документи на национално ниво в областта на младежките политики, осигуряването на достъпна среда за хора с увреждания, правата на децата и социалната сфера. Има опит в разработването на методологически документи, посветени на прилагането на инструментите за създаване на по-качествено законодателство – оценка на въздействието и обществени консултации.

В периода 2019 – 2020 г. е координатор по проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от ОПДУ, който изследва дали и как добрите подходи на включване на бизнеса (и в частност малките и средните предприятия) в процесите по създаване на политики са отразени на национално ниво и оценява какви са ефектите от прилагането на промените в Закона за нормативните актове от 2016 г. в тази насока. Проектът приключва с предлагането на нов механизъм за администрациите за проактивно ангажиране на бизнеса, в частност МСП, в процесите по формулиране, изпълнение, мониторинг и оценяване на политики.

Лектор на ИПА по оценка на въздействието.

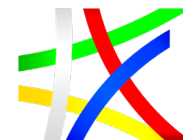
Владее английски и немски език.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

СЪДЪРЖАНИЕ

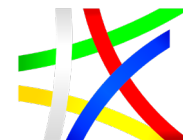
Списък с използваните съкращения	viii
Таблицы	viii
I. УВОД	1
1. Актуалност и значимост на избраната тема	1
2. Общи и специфични цели на анализа	2
3. Обхват	3
4. Възможности за използване на резултатите от анализа за развитието на публичната администрация.....	5
II. НАБЛЮДЕНИЕ И ПРЕГЛЕД НА НАСТОЯЩОТО СЪСТОЯНИЕ	5
1. Подбор на български общини, които да бъдат обект на наблюдение и преглед на настоящото състояние.	5
1.1. Методология на подбора	5
1.2. Извършване на подбора	6
2. Наблюдение и преглед на настоящото състояние	8
2.1. Нормативна уредба на оценката на въздействието и обществените консултации по отношение на органите на местната власт.....	8
2.2. Терминологични и практически отграничения.....	9
2.3. Методология на наблюдението и прегледа на настоящото състояние	11
III. РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО И ПРЕГЛЕДА НА НАСТОЯЩОТО СЪСТОЯНИЕ	11
1. Столична община.....	11
1.1. Нормативна уредба и методологическа рамка на обществените консултации и оценката на въздействието на местно ниво.....	11
1.2. Провеждане на обществени консултации на проекти на нормативни актове в периода 2018 – 2020 г.....	17
1.3. Извършване на оценка на въздействието на нормативни актове в периода 2018 – 2020 г.....	19
2. Големи общини.....	22
2.1. Община Пловдив	22



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

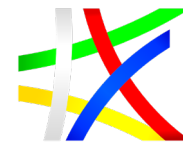
2.2.	Община Варна	24
2.3.	Община Бургас.....	25
2.4.	Община Плевен	26
2.5.	Община Русе	26
3.	Средни общини.....	28
3.1.	Община Благоевград.....	28
3.2.	Община Кърджали	29
3.3.	Община Видин.....	30
3.4.	Община Ловеч	32
3.5.	Община Смолян.....	33
4.	Малки общини.....	36
4.1.	Община Гоце Делчев.....	36
4.2.	Община Троян.....	36
4.3.	Община Дулово	38
4.4.	Община Попово.....	38
4.5.	Община Лом.....	39
IV.	ГОДИШНИ ДОКЛАДИ ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЯТА.....	40
V.	ПРОУЧВАНЕ СРЕД ОБЩИНИТЕ.....	42
1.	Методология на проучването сред общините	42
2.	Резултати от проучването сред общините.....	42
VI.	АНАЛИЗ НА СЪБРАНИТЕ ДАННИ, СТАНОВИЩА И КОНСТАТАЦИИ.....	48
1.	Обществени консултации.....	48
2.	Оценка на въздействието	51
VII.	ПРЕПОРЪКИ.....	54
1.	Обществени консултации.....	55
2.	Оценка на въздействието	56
VIII.	ПРИЛОЖЕНИЯ	58
1.	Приложение 1: Списък с одобрените от ИПА общини, обект на изследване и обосновка за техния подбор.....	58



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2. Приложение 2: Данни от извършеното наблюдение и преглед на настоящото състояние.....	58
3. Приложение 3: Въпросник към предварително избраните общини.....	58
4. Приложение 4: Получени отговори от проучването сред общините	58



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Списък с използваните съкращения

АМС	Администрация на Министерския съвет
ЕО	Екологична оценка
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ИПА	Институт по публична администрация
НОМИОВ	Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
НС	Народно събрание
ЧПОВ	Частична предварителна оценка на въздействието
ОВ	Оценка на въздействието
ОК	Обществени консултации
ПОДНС	Правилник за организацията и дейността на Народното събрание
ЗУЗСО	Закона за устройството и застрояването на Столична община

Таблицы

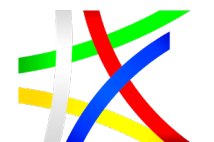
Таблица 1	Обхват на анализа
Таблица 2	Списък с одобрените от ИПА общини, обект на анализ, подредени по големина
Таблица 3	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на Столична община за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 4	Брой предварителни оценки на въздействието, извършени на територията на Столична община за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 5	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Пловдив за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 6	Брой предварителни оценки на въздействието, извършени на територията на община Пловдив за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 7	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Варна за периода 2018 – 2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

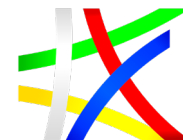
Таблица 8	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Бургас за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 9	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Русе за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 10	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Благоевград за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 11	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Кърджали за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 12	Брой предварителни оценки на въздействието, извършени на територията на община Кърджали за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 13	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Видин за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 14	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Ловеч за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 15	Брой предварителни оценки на въздействието, извършени на територията на община Ловеч за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 16	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Смолян за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 17	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Гоце Делчев за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 18	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Троян за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 19	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Дулово за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 20	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Попово за периода 2018 – 2020 г.
Таблица 21	Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Лом за периода 2018 – 2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Таблица 22	Брой извършени ОВ, изготвени на основание ЗНА и НОМИОВ в периода 2018 – 2020 г. по общини
Таблица 23	Съпоставка на избор на методология за извършване на ОВ и мотивите за избор на точно тази методология

Фигури

Фигура 1	За кои актове провеждате обществени консултации?
Фигура 2	Обикновено колко продължителни са организираните от вас обществени консултации?
Фигура 3	Изготвяте ли справки за получените отговори и становища в рамките на ОК и публикувате ли ги?
Фигура 4	Провеждане на задължителните обществени консултации по чл. 26 ЗНА в големите български общини (2018 – 2020)
Фигура 5	Провеждане на задължителните обществени консултации по чл. 26 ЗНА в средните български общини (2018 – 2020)
Фигура 6	Провеждане на задължителните обществени консултации по чл. 26 ЗНА в малките български общини (2018 – 2020)
Фигура 7	Общ брой и разпределение по използван образец на ОВ, извършени от големите общини (2018 – 2020)
Фигура 8	Общ брой и разпределение по използван образец на ОВ, извършени от средните общини (2018 – 2020)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

I. УВОД

1. Актуалност и значимост на избраната тема

На 4 ноември 2016 г. беше 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.

В края на 2019 г. Министерският съвет одобри ново Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието, с което бе актуализирана методологическата рамка за изготвяне на предварителни оценки на въздействието съобразно ЗНА, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ) и Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. В края на 2020 г. бяха въведени съществени изменения в НОМИОВ, с които бе направена следваща стъпка в усъвършенстването на правната и методологическата рамка на оценките на въздействието, извършвани от изпълнителна власт в България. Беше прието и първото официално припознато от българската държава Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието.

На този фон на развитие на института на оценката на въздействието в централната администрация все по-отчетливо се открояват два въпроса: „Как се извършва оценка на въздействието в Народното събрание?“ и „Как (и дали) се извършва оценка на въздействието на местно ниво?“. Докато първият въпрос е сравнително по-често коментиран, то вторият остава сериозно negliжиран и до момента не е правено изследване на степента на прилагане на практиките на този механизъм на местно ниво.

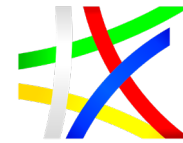
Действително по отношение на подзаконовите нормативни актове ЗНА предвижда задължение за извършване на предварителна и последваща оценка на въздействието само по отношение на подзаконови нормативни актове на Министерския съвет (арг. чл. 20 и чл. 22, ал. 1 ЗНА). В същото време като общи положения (в чл. 18а и 18б ЗНА) той предвижда изискванията при изработването на проект на нормативен акт да се извършва предварителна ОВ и да се



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

провеждат ОК и резултатите от прилагането на нормативен акт да се проверяват чрез последваща оценка на въздействието, а такива актове са и правилниците, които се издават за организацията на местни органи (арг. чл. 7, ал. 1, предложение III ЗНА) и наредбите на общинските съвети, с които се уреждат обществени отношения с местно значение (арг. чл. 8 ЗНА). Освен това според чл. 22, ал. 4 ЗНА: *„Когато орган на местното самоуправление е извършил последваща оценка на въздействието, тя се публикува на интернет страницата на общината в срок до 30 дни от изготвянето ѝ“*. Т.е., макар да не е предвидил изрично задължение, законодателят е очаквал оценката на въздействието като практичен инструмент, гарантиращ по-високото качество на създаваните нормативни актове, да се „разпростре“ и спрямо местната власт.

Другият ключов елемент на регулаторната реформа у нас – обществените консултации – са безспорно задължителни и за общинските власти (арг. чл. 26, ал. 3 ЗНА).

Темата, поставена във фокуса на настоящия анализ, озаглавен „Прилагане на оценката на въздействието и обществените консултации на местно ниво в България“, е особено актуална, защото за пръв път ще бъде изследван въпросът за прилагането на основните елементи на регулаторната реформа на местно ниво. Ще бъде извършена съпоставка между двата подхода на законодателя: задължение за провеждане на обществени консултации и за извършване на оценка на въздействието, проверка на ефективността на уредбата; наличие на добри практики при извършването на оценка на въздействието, което ще бъде обект на изследване. Резултатите и изводите от анализа ще дадат базата, върху която ще могат да стъпят бъдещите идеи за действия и мерки в тази област от страна на държавата.

2. Общи и специфични цели на анализа

Общата цел на анализа ще бъде да отговори на въпроса дали и в каква степен регулаторната реформа, стартирала през 2016 г. в България, е достигнала до органите и администрациите на местно ниво и е намерила място си в тяхната работа.

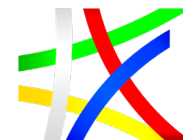
Специфичните цели на анализа включват извършването на съпоставка между двата подхода на законодателя: задължение за провеждане на обществени консултации и възможност за извършване на оценка на въздействието; проверка на ефективността на уредбата; проверка на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

предположението, че оценката на въздействието по „естествен“ начин е проникнала на местно ниво; изследване на наличието на добри практики при извършването на оценка на въздействието.

3. Обхват

Изследването обхваща следните дейности:

Таблица 1. Обхват на анализа

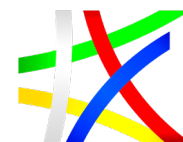
Дейност	Поддейност	Цели
Дейност 1. Провеждане на наблюдение и преглед на настоящото състояние	1.1.Извършване на подбор на български общини с цел генериране на предварителен списък от общо 16 общини: 5 малки, 5 средни и 5 големи общини и Столична община за включване в анализа	Дейността е насочена към установяване на текущото ниво на познаване и прилагане на Закона за нормативните актове, в частта му относно извършването на предварителна и последваща оценка на въздействието и провеждането на
	1.2.Представяне на предварителния списък с 16 общини за одобрение от Института по публична администрация (ИПА)	обществени консултации със заинтересованите страни като елементи на местния нормотворчески процес
	1.3.Извършване на наблюдение и преглед на настоящото състояние	
Дейност 2. Провеждане на проучване сред общините	2.1. Подготовка на специализиран консултационен документ с интегриран в него фокусиран въпросник	Дейността има за цел да събере данни, становища и констатации относно текущото ниво на познаване и прилагане на Закона за нормативните актове, в частта му относно



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

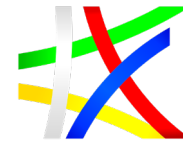
	2.2. Представяне на консултацияния документ за одобрение от ИПА	извършването на предварителна и последваща оценка на въздействието и провеждането на обществени консултации със заинтересованите страни като елементи на местния нормотворчески процес, като едновременно с това демонстрира и създаде добра практика на провеждане на целенасочена обществена консултация с ключови заинтересовани страни
	2.3. Разпращане на консултацияния документ до избраните общини	
	2.4. Гарантиране на получаването на обратна връзка	
Дейност 3. Изготвяне на доклад	3.1. Структуриране на доклада	След финализирането на Дейност 1 и Дейност 2, събраните данни и информация ще бъдат структурирани, обобщени и анализирани. На тази основа ще бъдат направени основни изводи и препоръки относно прилагането на Закона за нормативните актове в частта му относно извършването на предварителна оценка на въздействието и провеждането на обществени консултации при изработването на проекти на нормативни актове с местно значение, както и за изготвянето на последваща оценка на въздействието на ефектите от прилагането на такива актове
	3.2. Изготвяне на доклада	



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Изследването обхваща периода 2018 – 2020 г. Обществените консултации по разглежданите в изследването проекти на нормативни актове са приключили до края на 2020 г.

Детайлно описание на методите и инструментариума, използвани при изпълнението на всяка от дейностите, е направено непосредствено преди представянето на получените резултати.

4. Възможности за използване на резултатите от анализа за развитието на публичната администрация

Резултатите от изследването ще представят моментна снимка на прилагането на оценката на въздействието и обществените консултации на местно ниво и ще очертаят съществуващите пропуски в нормативната уредба и практиката на администрациите, на база на което ще бъдат изведени препоръки относно прилагането на ЗНА в частта му относно извършването на предварителна оценка на въздействието и провеждането на обществени консултации при изработването на проекти на нормативни актове с местно значение, както и за изготвянето на последваща оценка на въздействието на ефектите от прилагането на такива актове, които ще могат да бъдат директно използвани от местните администрации.

II. НАБЛЮДЕНИЕ И ПРЕГЛЕД НА НАСТОЯЩОТО СЪСТОЯНИЕ

1. Подбор на български общини, които да бъдат обект на наблюдение и преглед на настоящото състояние.

1.1. Методология на подбора

Според техническото задание следваше да бъдат селектирани общо 16 общини – 5 малки, 5 средни и 5 големи общини, които заедно със Столична община да бъдат проучени чрез преглед на основните нормативни документи, наблюдение на техните интернет сайтове и директен контакт относно познаването и прилагането на Закона за нормативните актове в частта му относно извършването на предварителна и последваща оценка на въздействието и провеждането на обществени консултации със заинтересованите страни като елементи на местния нормотворчески процес.

При подбора на общините бяха използвани следните критерии:

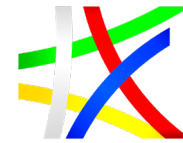
- *Географско положение* – търсено е покриване на всички географски райони в България.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- *Наличие на добре разработен интернет сайт* – това е важно от гледна точка на предварителните данни за това дали и в каква степен съответната община е извършвала оценки на въздействието и обществени консултации.

- *Участие на служители на общината в обучения, посветени на оценката на въздействието, в т.ч. такива организирани от ИПА* – този критерий ще гарантира определено познаване на изследваната проблематика и ще създаде предпоставки за по-задълбочени отговори.

- *Участие на общините в инициативи и проекти, посветени на подобряването на гражданското участие, повишаване на гражданската култура и обществената активност на местно ниво* – подобно на предходния, този критерий гарантира интерес и определено познаване на тематиката от страна на конкретната община и представлява предпоставка за по-детайлно коментиране.

По отношение на разграничението на „малки“, „средни“ и „големи“ общини, предвид липсата на нормативно установена или поне широко приета дефиниция, екипът, подготвящ анализа, определи като водещ критерий броят на населението в съответната община. Изборът е обоснован от факта, че предметът на анализа по същество е свързан с инструментите за гражданско участие в процеса по създаване на политики, т.е. броят на засегнатите граждани от политиките на местно ниво и броят на активно използващите инструментите за влияние върху процеса по създаване на политики граждани ще бъдат пряко свързани с броя на населението на дадената община.

Отчитайки българските демографски специфики, разделението на общините, по критерий население е направено, както следва:

- „големи общини“ – с население над 100 000 души;
- „средни общини“ – с население между 30 000 и 100 000 души;
- „малки общини“ – с население под 30 000 души.

1.2. Извършване на подбора

Вземайки предвид гореописаните фактори, екипът, разработващ анализа, изготви и получи одобрението на възложителя ИПА за следния списък с общини, които да бъдат обект на изследване:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Таблица 2. Списък с одобрените от Института по публична администрация общини, обект на анализ, подредени по големина

Категория община	Община
	Столична община
<i>Големи общини</i> (население над 100 000 души)	1. Община Пловдив
	2. Община Варна
	3. Община Бургас
	4. Община Плевен
	5. Община Русе
<i>Средни общини</i> (население между 30 000 и 100 000 души)	1. Община Благоевград
	2. Община Кърджали
	3. Община Видин
	4. Община Ловеч
	5. Община Смолян
<i>Малки общини</i> (население под 30 000 души)	1. Община Гоце Делчев
	2. Община Троян
	3. Община Дулово
	4. Община Попово
	5. Община Лом

Големината на общините е определена на база актуалните към 31.12.2019 г. данни, публикувани на сайта на Националния статистически институт.¹

В Приложение 1 към доклада са подробно изложени конкретните причини за подбор на всяка една община, съобразно изложените по-горе критерии.

¹ <https://www.nsi.bg/bg/content/2975/население-по-области-общини-местоживеење-и-пол.>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2. Наблюдение и преглед на настоящото състояние

2.1. Нормативна уредба на оценката на въздействието и обществените консултации по отношение на органите на местната власт

Според ЗНА оценката на въздействието е два вида – предварителна и последваща. Предварителната оценка на въздействието от своя страна може да бъде частична и цялостна. Извършването на частична предварителна оценка на въздействието предхожда изработването на всеки проект на закон, кодекс, както и подзаконов нормативен акт на Министерския съвет. Цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва при:

1. изработване на нови закони и кодекси;
2. изработване на проекти на нормативни актове, за които частичната предварителна оценка е показала, че може да се очакват значителни последици.

Цялостна предварителна оценка на въздействието може да се извърши и по преценка на съставителя на проекта.

Последващата оценка на въздействието по дефиниция винаги е цялостна.

Несъмнено наредбите, приемани от общинските съвети, макар и нормативни актове по силата на чл. 8, вр. чл. 7, ал. 2 ЗНА, не попадат в обхвата на актовете, чието изработване е задължително съпътствано от извършването на предварителна оценка на въздействието.

В същото време формулировката на чл. 22, ал. 4 ЗНА гласи:

„Когато орган на местното самоуправление е извършил последваща оценка на въздействието, тя се публикува на интернет страницата на общината в срок до 30 дни от изготвянето ѝ.“

Отново не става въпрос за нормативно вменено задължение за извършване на последваща оценка на въздействието, а за възможност, зависеща изцяло от преценката на органа на местното самоуправление.

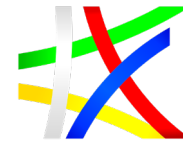
Въпреки това наличието на изрично посочване на органите на местната власт дава основание да се направи предположението, че макар към 2016 г. законодателят да не е въвел задължение за общините да използват инструмента на оценката на въздействието при създаването на нормативните актове на местно ниво, то е съществувало очакването, че общините сами ще припознаят неговата полезност и ще започнат да го прилагат като добра практика. В случай че



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

изработването на проект на нормативен акт или оценка на въздействието е възложено от общината на физическо или юридическо лице, тази информация, както и размерът на заплатеното възнаграждение следва да бъдат вписани в специално създаден за целта раздел в централната публична уеб базирана информационна система „Портал за обществени консултации“.²

По различен начин стои въпросът с провеждането на обществени консултации. Според чл. 26, ал. 2 ЗНА в процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада и предварителната оценка на въздействието. Когато съставителят на проекта е орган на местното самоуправление публикуването се извършва на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет. Видно от § 1 от допълнителните разпоредби на ЗНА, органите на местното самоуправление разполагат и с възможност да публикуват изготвените от тях проекти на нормативни актове и на Портала за обществени консултации.

Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации, е не по-кратък от 30 дни. При изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни.

След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения.

2.2. Терминологични и практически ограничения

За целите на настоящото изследване е важно да бъде направено ясно разграничение между процедурата по провеждане на обществени консултации на проектите на нормативни актове, уредена в чл. 26 ЗНА и обществените обсъждания, провеждани от общините на други правни основания.

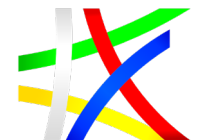
² <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=276&y=&m=&d>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Докато обществените консултации по чл. 26 ЗНА винаги са 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), обществените обсъждания обикновено са непосредствени и се провеждат във формат на срещи-дискусии с гражданите по даден въпрос и други подобни. Изрично задължение за провеждане на обществени обсъждания е предвидено в някои специални закони (например Закона за устройството на територията, Закона за публичните финанси, Наредбата за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда и други).

Настоящото изследване е фокусирано върху провеждането на ОК по чл. 26 ЗНА, като уредбата на обществените обсъждания на местно ниво и нейното прилагане не са изследвани. Факт е, че такава съществува, като в някои случаи тя може да бъде открита и в Правилника за организацията и дейността на съответния общински съвет³, в други случаи конкретни разпоредби могат да бъдат намерени в специални наредби.⁴ По-долу в изследването с оглед пълнота е направено изрично позоваване на Наредбата за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община, но наредбата е представена от гледна точка на степен на детайлизация на уредбата на инструментите за гражданско участие в процеса по създаване на политики на местно ниво, а не по същество.

Доколкото в общините съществува установена дългогодишна практика на провеждане на обществените обсъждания като инструмент за получаване на директна обратна връзка от гражданите по най-различни актуални за общината въпроси, няма законова пречка резултатите от тях да бъдат ползвани и в процеса по създаване на нормативни актове на местно ниво.

Следва да бъде изрично подчертано обаче, че провеждането на обществени обсъждания би могло само да допълни, но не и да замести провеждането на задължителни обществени консултации по реда на чл. 26 ЗНА.

³ Такъв например е подходът на община Русе

⁴ Виж например чл. 29-31 от на Общински съвет – Пловдив, за условията и реда за съставяне на тригодишна бюджетна прогноза за местните дейности и за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на община Пловдив



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2.3. Методология на наблюдението и прегледа на настоящото състояние

Извършен е преглед на интернет страниците на 16-те избрани общини.

Прегледът е извършен в периода: 29.03.2021 – 09.04.2021 г.

Съобразявайки изискванията на ЗНА и техническата спецификация, в обхвата на наблюдението са включени следните въпроси за всяка от общините:

1) Провеждат ли се обществени консултации? На собствения сайт, на Портала за обществени консултации или и на двете? За какъв срок? Публикуват ли се справки за постъпилите предложения с обосновка за неприетите предложения?

2) Съществува ли подзаконова нормативна уредба на общинско ниво, посветена на ОК и ОВ?

3) Има ли информация за извършени ОВ? Предварителни (частични или цялостни) или последващи?

4) Възлагано ли е изготвяне на ОВ на външни изпълнители?

По-долу са представени обобщените резултати от извършените наблюдения и преглед на настоящото състояние, а пълните данни са представени в Приложение 2.

III. РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО И ПРЕГЛЕДА НА НАСТОЯЩОТО СЪСТОЯНИЕ

1. Столична община

1.1. Нормативна уредба и методологическа рамка на обществените консултации и оценката на въздействието на местно ниво

1.1.1. Наредба за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община

В изпълнение на задълженията си за провеждане на обществени консултации по Закона за нормативните актове с Решение № 442 по Протокол № 37 от 20.07.2017 г., в сила от 15.09.2017 г., Столичният общински съвет е приел Наредба за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община⁵, която цели осигуряването на отворен и ясен за гражданите

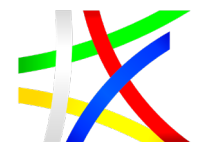
⁵ <https://sofia.obshtini.bg/doc/3151910>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

процес на вземане на решения от местната власт, в резултат на което да се стигне до приемането на по-устойчиви и обществено признати решения и политики на местно ниво.

Според наредбата Столична община създава единен електронен портал на обществените консултации към интернет страницата си. На единния електронен портал на обществените консултации задължително се публикуват всички документи, за които се провеждат обществени консултации, съпътстващите ги документи, постъпилите становища на граждани и организации по повод и по време на провеждане на обществените консултации, както и изготвените оценки на въздействието, когато има такива. Като основни форми на обществените консултации са посочени писмените консултации и обществените обсъждания.

Редът за извършване на писмените консултации изцяло отговаря на изискванията в ЗНА. Срокът за изпращане на писмени становища, коментари и предложения не може да бъде по-кратък от 30 дни. При изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок за предложения и становища, но не по-кратък от 14 дни. Писмените консултации започват с публикуване на единния портал за обществени консултации на Столична община на проекта на документа заедно с доклада и мотивите, предварителната оценка на въздействието и други документи, които са разработени в хода на предварителните проучвания, ако има такива.

Докато чл. 26 на ЗНА определя като задължителна форма на обществените консултации само писмените консултации по интернет, то наредбата предвижда още няколко възможни форми, които да ги допълнят.

Обществените обсъждания са описани като форма на обществени консултации, чрез която заинтересованите страни имат възможност да обсъдят съвместно с вносителя и общинската администрация варианти за решения или изменения и допълнения към предложения документ или концепция на документ или решение. При решения за приемане на нормативен акт и промени в него, от които се очакват значими последици, за приемане на стратегии, концепции и други актове за развитие и управление на Столична община или при решения за други обществено значими въпроси, касаещи по-голяма част от гражданите в различни райони на общината, вносителят на проекта определя необходимостта от провеждане на обществено обсъждане освен писмените консултации.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Общественото обсъждане може да се проведе в различни формати, които целят да се даде възможност в най-голяма степен различни мнения и становища да бъдат изразени. То може да бъде проведено на ниво Столична община, район или кметство в зависимост от обхвата на въпроса, който е подложен на консултиране. По време на обсъждането се води протокол, а при възможност и аудио- или видеозапис. Протоколът се публикува на единния портал за обществени консултации на Столична община заедно със списък на участниците и на постъпилите мнения и предложения не по-късно от 5 работни дни след събитието.

Наредбата изрично уточнява, че в процеса на обществено консултиране могат да бъдат провеждани също така и социологически проучвания, анкети, интервюта, включване в работни срещи, фокус-групи и други допълнителни форми на консултиране на ниво идея/концепция, които не са задължителни и се организират и заплащат от вносителя на проекта за решение. Резултатите от проведените дейности се публикуват на единния портал за обществени консултации и са част от съпътстващата информация към конкретния процес на обществено консултиране.

След края на обществените консултации и преди разглеждането на проекта за решение на заседание на Столичен общински съвет вносителят, подпомаган от отговорните лица от администрацията на СО, изготвят обобщена справка на постъпилите предложения. Тук отново определеното от наредбата съдържание на справката е по-широко от изискуемото по ЗНА, като освен постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения следва да включва и анализ за резултатите от процеса на обществено консултиране, в който се описват осъществените дейности и форми на консултиране.

1.1.2. Наредба за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община

В изпълнение на чл. 5, ал. 4 от Закона за устройството и застрояването на Столична община (ЗУЗСО)⁶ с Решение № 661 на Столичния общински съвет от 12.10.2017 г. е приета Наредбата за

⁶ Чл. 5. (1) Общият устройствен план на Столичната община е публичен.

(2) Общият устройствен план, специализираните програми, предложенията за изменения на плана, както и други данни и информация, свързани с устройството на територията, се публикуват на електронната страница на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община.⁷

Наредбата урежда обществените отношения, свързани с реда и начина за провеждане на обществени обсъждания, за определяне на заинтересованите общности, за оповестяване на общественото обсъждане и за определяне на резултатите от него в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община.

Обществено обсъждане се провежда във всички случаи, предвидени в нормативен акт, като:

1. рамковата програма, структурните и специализираните програми по чл. 14, ал. 1 и 2 от ЗУЗСО на основание чл. 14, ал. 3 от ЗУЗСО⁸;
2. проектите за общи устройствени планове и техните изменения на основание чл. 127, ал. 1 от Закона за устройство на територията (ЗУТ)⁹;

Столичната община. Измененията на общия устройствен план се публикуват не по-късно от 7 дни от влизането в сила на решенията за одобряването им.

(3) Условиата и редът за предоставяне на данни и за издаване на справки за предвижданията на общия устройствен план се определят с наредба, приета от Столичния общински съвет.

(4) Редът и начинът за провеждане на обществени обсъждания в Столичната община, за определяне на заинтересованите общности, за оповестяване на общественото обсъждане и за определяне на резултатите от него се определят с наредба на Столичния общински съвет.

(5) (Доп. – ДВ, бр. 31 от 2018 г.) Държавните органи и експлоатационните дружества предоставят на Столичната община своевременно и безвъзмездно информацията, съдържаща се в информационните им системи, необходима за планирането и управлението на устройството на територията.

⁷ <https://sofia.obshtini.bg/doc/3206222>

⁸ Чл. 14. (1) Министерският съвет приема рамкова програма за прилагане на общия устройствен план по предложение на Столичния общински съвет.

(2) Столичният общински съвет по предложение на кмета на Столичната община приема структурни и специализирани програми по прилагането на общия устройствен план в съответствие с рамковата програма по ал. 1.

(3) Програмите по ал. 1 и 2 подлежат на обществено обсъждане преди приемането им по ред, определен в наредбата по чл. 5, ал. 4.

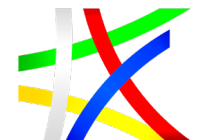
⁹ Чл. 127. (1) (Изм. - ДВ, бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г., доп., бр. 27 от 2013 г.) Проектите за общи устройствени планове се публикуват в интернет страницата на съответната община и подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията. Възложителят на проекта организира и провежда общественото обсъждане, като разгласява мястото, датата и часа на провеждане с обявление, което се поставя на определените за това места в сградата на общината, района или кметството, както и на други предварително оповестени обществено достъпни места в съответната територия – предмет на плана, и се публикува на интернет страницата на възложителя и на общината, в един национален всекидневник и в един местен вестник. На общественото обсъждане се води писмен протокол, който се прилага към документацията за експертния съвет и за общинския съвет. В градовете с районно деление обществени обсъждания се организират задължително във всички райони. Обществено обсъждане се съвместява и е част от процедурата за провеждане на консултации по екологичната оценка и/или оценката за съвместимост, които възложителят на проекта организира и провежда по Закона за опазване на околната среда и/или Закона за биологичното разнообразие.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

3. проектите за планове за регулация и застрояване за преструктуриране на жилищния комплекс на основание чл. 22, ал. 4 от ЗУТ¹⁰;

4. проектите за подробни устройствени планове, предвиждащи застрояване с обектите по чл. 12 от ЗУЗСО¹¹ в устройствени зони и самостоятелни терени на зелената система по смисъла на ЗУЗСО;

5. други.

Общественото обсъждане се провежда чрез:

1. допитвания;
2. професионални консултации;
3. представяне на документа или проекта и заключителна дискусия.

Общественото обсъждане задължително включва представяне на документа или проекта и заключителна дискусия, като може да включва и други от начините по ал. 1.

Главният архитект на Столична община определя начините на провеждане на обществено обсъждане.

1.1.3. Наръчник за провеждане на обществени консултации на Столична община

Наръчникът за провеждане на обществени консултации на Столична община е приет на основание § 5 от Заключителните разпоредби на приетата с Решение № 442 по Протокол № 37 от 20.07.2017 г. на Столичен общински съвет Наредба за провеждане на обществени консултации на

¹⁰ Чл. 22. (4) (Нова - ДВ, бр. 106 от 2006 г., изм., бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г.) Ново строителство в съществуващите жилищни комплекси се предвижда въз основа на подробен устройствен план по чл. 110, ал. 4 – план за регулация и застрояване за преструктуриране на жилищния комплекс в обхват най-малко територията на един квартал с комплексно застрояване. Проектите за планове за регулация и застрояване за преструктуриране на жилищния комплекс подлежат на обществено обсъждане по реда на чл. 127, ал. 1 преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията.

¹¹ Чл. 12. В устройствените зони и в самостоятелните терени на зелената система след обществено обсъждане се допуска застрояване за:

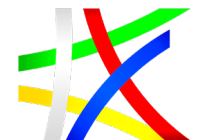
1. мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура;
2. поддържане на зелената система;
3. (изм. – ДВ, бр. 31 от 2018 г.) открити обекти за спортни или културни дейности;
4. (изм. – ДВ, бр. 31 от 2018 г.) площадки за игра;
5. (нова – ДВ, бр. 31 от 2018 г.) преместваеми обекти по чл. 56 от Закона за устройство на територията, които не могат да заемат повече от 10 на сто от площта на имота;
6. (нова – ДВ, бр. 31 от 2018 г.) монументално-декоративни и информационни елементи по чл. 57 от Закона за устройство на територията.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

територията на Столична община, в съответствие със законовата регламентация по реда на чл. 26 от Закона за нормативните актове, при спазване принципите на Стандартите за управление на консултациите на МС.

Методологическият документ урежда цялостния процес по провеждане на обществени консултации при приемане на нормативни актове и стратегически документи на Столична община. Целта на обществените консултации е осигуряването на отворен и ясен за гражданите процес на вземане на решения от местната власт, в резултат на което да се стигне до приемането на по-устойчиви и обществено признати решения и политики на местно ниво. Предвидените процедури за обществени консултации целят създаване на условия и предпоставки за по-широко и ефективно включване на гражданите и организациите в процеса на изработването, обсъждането и приемането на общинските решения и политики в различни области.

Наръчникът разяснява процедурите, заложи в Наредбата за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община, като дава детайлни указания за начина на преминаване през основните им стъпки, както и прави препоръки за прилагането на добри практики.

1.1.4. Изводи

Столична община е създавала подробна подзаконова и методологическа рамка, уреждаща обществените консултации, провеждани на нейна територия.

Доколкото Наредбата за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община създава специфична процедура, в изпълнение на специално законодателство в определена област и обхваща актове, които не биха могли да бъдат определени като нормативни, нейното прилагане остава извън обхвата на настоящото изследване.

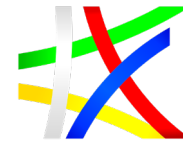
С Наредбата за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община и Наръчника към нея подробно е изяснено и както бе посочено по-горе, разширено и надградено съдържанието на чл. 26 от ЗНА, като по този начин са създадени необходимите предпоставки за провеждането на качествени обществени консултации.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Предвид липсата на задължение за извършване на ОВ от органите на местната власт, очаквано няма подзаконова уредба на материята. Въпреки това Наредбата за провеждане на ОК и Наръчникът към нея споменават ОВ като част от задължителната за публикуване за ОК документация преди приемането на нормативен акт. Нещо повече, в § 1 от Заключителните разпоредби на Наредбата за провеждане на ОК на територията на Столична община е изрично предвидено три години след влизането ѝ в сила и на всеки три години след това да бъде извършвана последваща оценка на прилагането на наредбата, включително на резултатите от дейността по предоставянето на информация, провеждането на обществени консултации и партньорство с гражданите в процесите на вземане на решение. Т.е. очакването на законодателя инструментът на ОВ да се разпростре и спрямо местните власти като добра практика се е оправдало в някаква степен на нормативно ниво в Столична община.

1.2. Провеждане на обществени консултации на проекти на нормативни актове в периода 2018 – 2020 г.

Наблюдението на проведените обществени консултации на проекти на нормативни актове на територията на Столична община в периода 2018 – 2020 г. показва следните резултати.

Има изграден портал за обществени консултации, достъпен на адрес: <https://www.sofia.bg/portal-public-consultations>, на който има два основни подраздела, съобразно двете различни процедури по Наредбата за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община и Наредбата за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община.

В раздела, посветен на обществените консултации по ЗНА, отделните записи на ОК са подредени по хронологичен ред, като най-напред излизат най-новите. В оптималния си вариант един запис включва следните компоненти:

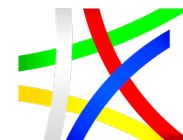
1. Наименование на обсъждания нормативен акт
2. Начини за изпращане на коментари и становища
3. Форма на ОК
4. Период на ОК



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

5. Съдържание на документацията
6. Координати за връзка
7. Всички получени в рамките на ОК становища в оригинал
8. Обобщена справка за получените становища

По данни на портала в периода 2018 – 2020 г. в Столична община са били проведени общо 64 обществени консултации по проекти на нормативни актове, разпределени по години, както следва:

Таблица 3. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на Столична община за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	35	5	10
2019	11	-	7
2018	18	8	7

При обосноваването на съкратените срокове вносителите обикновено са лаконични и през 2020 г. се позовават основно на „кризисната обстановка“, без да навлизат в особени детайли. През 2018 г. най-често излаганата причина, налагаща съкращаването на срока, е незаконосъобразност на предлаганата за изменение разпоредба и оспорването ѝ пред Административен съд – София-град.

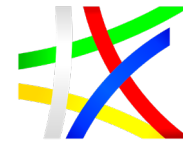
Впечатление прави засилващата се тенденция да не се спазва задължението за публикуване на справка с получените становища. През 2018 г. такива справки са изготвени за по-малко от 39% от проведените ОК, през 2019 г. – почти 64%, а през 2020 г. – за едва 29% от приключилите ОК. В някои от случаите, макар да няма обобщаване в справка, от която да стане ясно дали



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

направените предложения са приети, или не и защо в страницата на конкретната ОК са публикувани постъпилите становища¹².

Когато има такива, справките са структурирани таблично, по примера на изготвяните от изпълнителната власт, като съдържат информация за постъпилото предложение, дали е прието и в случай че не е – кратка обосновка защо. Макар да отговарят на изискванията на чл. 26 ЗНА, те не отговарят на уредбата на Наредбата за провеждане на ОК на територията на Столична община, доколкото не съдържат анализ за резултатите от процеса на обществено консултиране, в който се описват осъществените дейности и форми на консултиране.

1.3. Извършване на оценка на въздействието на нормативни актове в периода 2018 – 2020 г.

По данните на портала в периода 2018 – 2020 г. в Столична община в рамките на всичките 64 обществени консултации на проекти на нормативни актове са извършени общо 46 предварителни оценки на въздействието. Това означава, че в близо 72% от случаите общинските съветници са припознали ОВ като необходимо допълнително усилие за намиране на най-добрия подход за разрешаване на даден проблем на местно ниво.

По-долу е представена разбивка на извършените ОВ по години, по вид и по използван формуляр за тяхното структуриране:

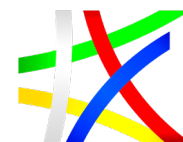
¹² Виж например ОК по: [проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община](#); [проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за реда и условията за пътуване с обществения транспорт на територията на Столична община](#); [проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за организацията на движението на територията на Столична община](#); [проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за реда и условията за пътуване с обществения транспорт на територията на Столична община](#); [проект за изменение и допълнение на Наредбата за прием на деца в общинските детски градини и в подготвителните групи в общинските училища на територията на Столична община](#); [проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за цените при сделки с недвижими имоти на Столична община](#) и други



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Таблица 4. Брой предварителни оценки на въздействието, извършени на територията на Столична община за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	Брой предварителни ОВ	
		Частични	Цялостни
2020	35	26 (14 – формуляр НОМИОВ, 10 – формуляр НС, 2 – свободна форма)	1 (по модела, използван от изпълнителната власт, преди да има формуляр) ¹³
2019	11	8 (2 – формуляр НОМИОВ, 4 – формуляр НС, 2 – свободна форма)	Няма
2018	18	11 (5 – формуляр НОМИОВ, 6 – формуляр НС)	Няма

В 21 от случаите е използван формулярът на частична предварителна ОВ съгласно Приложение № 1 от НОМИОВ. В 20 от случаите е използван формулярът за ОВ по ПОДНС на 44-ото НС. Наблюдава се едно равностойно разпределение между предпочитаните образци за извършване на ОВ в Столична община.

В 4-те случая на ОВ в „свободна форма“ се забелязва, че е възприет хибриден подход – от една страна, са включени основните въпроси от формуляра по НОМИОВ, от друга страна обаче, без методологическите обяснения, включени във формуляра, крайният резултат наподобява по-скоро лаконичния и повърхностен начин на попълване, наблюдаван при ОВ, следвали формуляра

¹³ Цялостна ОВ е извършена за [проекта на Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала](#)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



на НС. В случая на проекта за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Столичния общински съвет¹⁴ липсва най-типичната и определяща характеристика на предварителната оценка на въздействието, а именно – разглеждането на различни варианти на действие. По този начин т.нар. оценка на въздействието е напълно безсмислена. Подобно към [проекта на Наредбата за реда за управление на горските територии – собственост на Столична община](#), е изготвена „частична предварителна оценка на въздействието“, чийто първи раздел е озаглавен „Необходимост от приемане на наредбата“, което изначално предпоставя изхода на анализа и говори за предварително взето решение, което оценката ще има за цел да подкрепи.

В единствената извършена цялостна предварителна оценка е посочено, че тя е изготвена на основание чл. 20, ал. 4 ЗНА, тъй като се отнася до изцяло нов нормативен акт – проекта на Наредба за реда за учредяване и упражняване правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала. Няма обаче установена практика по извършване на цялостни оценки за проекти на изцяло нови нормативни актове. Това отчасти може да бъде обяснено с използването на формуляра на НС. В някои случаи погрешно е посочено, че е извършена „цялостна предварителна ОВ“¹⁵, като е използван формулярът на НС, регламентиран в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, който не прави разграничение между „частична“ и „цялостна“ оценка на въздействието, а по съдържание е значително по-лек и незадълбочен от формуляра за частична ОВ по НОМИОВ.

Предвид липсата на нормативно установено задължение за извършване на ОВ от страна на органите на местната власт на този етап и използването на ОВ единствено като добра практика, броят извършени предварителни оценки на въздействието е изключително висок.

На сайта на Столична община няма информация за извършени последващи оценки в периода 2018 – 2020 г.

¹⁴ <https://www.sofia.bg/web/guest/regulations-sofia-council-8733>

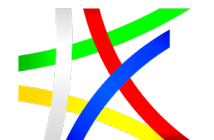
¹⁵ Виж така ОК по: Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2. Големи общини

2.1. Община Пловдив

Проектите на нормативни актове се публикуват на сайта на общината, но към тях няма съобщение, което да посочва срока на ОК и контактите, на които могат да бъдат изпращани становища по тях. В някои случаи тази информация е поместена в началото на самия проект за нормативен акт или доклада към него или в раздела „Обществени консултации“ на ОВ. Няма възможност за публикуване на коментари в подстраницата на всеки отделен проект на нормативен акт. Тоест заинтересованите страни първо трябва да изчетат доклада или ОВ, за да разберат с какъв срок разполагат за предоставяне на становищата си, след това трябва да пресметнат кога изтича той, съобразно датата на публикуване на проекта на нормативен акт, и накрая трябва да изпратят становището си до Община Пловдив по начин, какъвто намерят за добре.

Таблица 5. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Пловдив за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	15	3	8
2019	14	1	6
2018	22	Няма	17

В редица случаи поради липсата на ясно описан регламент за провеждане на конкретната обществена консултации и липсата на справка за получените приноси е невъзможно да се определи в какъв срок е проведена ОК¹⁶.

¹⁶ Виж така например: [Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за определяне размера на местните данъци на територията на община Пловдив](#); [Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за началния размер на наемните цени на имоти – общинска собственост](#); [Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество](#); [Наредба за изменение и допълнение на Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на](#)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



За последното четиримесечие на 2019 г. практиката е справките да бъдат публикувани в отделни рубрики от проекта на нормативни актове, което също затруднява заинтересованите страни при проследяване на развитието и резултатите от ОК¹⁷.

Таблица 6. Брой предварителни оценки на въздействието, извършени на територията на община Пловдив за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	Брой предварителни ОВ	
		Частични	Цялостни
2020	15	10 (7 формуляр НОМИОВ, 3 формуляр ПОДНС)	Няма
2019	14	11 (7 формуляр НОМИОВ, 4 формуляр ПОДНС)	Няма
2018	23	25 (15 формуляр НОМИОВ, 10 формуляр ПОДНС)	Няма

Макар повечето изготвени ОВ да са следвали модела на образца по НОМИОВ, в редица случаи се наблюдава неговото трайно опростяване. Полетата „положителни въздействия“ и „негативни въздействия“ са заменени съответно с „ползи“ и „разходи“, което води до значително по-ограничително изследване на въздействията на вариантите, сведено само до техните икономически проявления и съответно пренебрегвайки социалните и екологичните такива.

По-големият брой ОВ, извършени през 2018 г., спрямо броя на нормативните актове се дължи на факта, че към [проекта на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на община](#)

[община Пловдив; Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги](#)

¹⁷ Виж така <https://www.plovdiv.bg/pna-archive/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Пловдив, публикуван на 20.12.2018 г., и към проекта на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на община Пловдив, публикуван на 26.10.2018 г., са публикувани по три оценки на въздействието.

На сайта на община Пловдив няма информация за извършени цялостни предварителни оценки или последващи оценки в периода 2018 – 2020 г.

2.2. Община Варна

На официалния сайт на община Варна (<https://www.varna.bg/bg/2>) няма никаква информация за ОК. Подразделът „Проектодокументи“ е слабо разработен – съдържа едва 4 предложения на кмета от 2020 г.

При обстойно разглеждане на сайта се вижда, че Общинският съвет има отделен сайт (<https://varnacouncil.bg/>), където се публикуват проектите на нормативни актове.

Таблица 7. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Варна за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	13	3	3
2019	13	6	2
2018	11	Няма	Няма

В повечето случаи под запис на всеки проект на нормативен акт е изрично отбелязано, в случай че срокът на ОК е съкратен. Причините за съкращаването са посочени в мотивите/ОВ към акта.

Справки за получените становища се публикуват рядко.

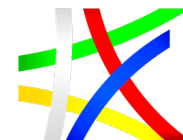
За разглеждания период са извършени общо 24 частични предварителни оценки, всички по формуляра на НС. Няма данни за извършени цялостни предварителни оценки или последващи оценки.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2.3. Община Бургас

На официалния сайт на община Бургас има отделен раздел, където по години са публикувани проектите на нормативни и общи административни актове.

Таблица 8. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Бургас за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	49	11	4
2019	28	10	5
2018	18	Няма	4

В запис на всеки акт има кратко съобщение за началото и края на обявената ОК, както и начина, по който могат да бъдат изпращани становища. В случай че срокът е съкратен, пак там са изложени причините за това. В много от случаите съкращаването на срока остава абсолютно немотивирано, а когато все пак са посочени причини за съкращаването на срока, те се изчерпват с констатации за „необходимостта да се обезпечи дейността“ на дадено общинско предприятие или „необходимостта Общински съвет - Бургас, мандат 2019 – 2023 г. да предприеме навременни мерки за вземане на неотложни решения, важни за гражданите на гр. Бургас“ без никакви допълнителни уточнения.

Освен че е общината, провела най-много ОК сред изследваните общини за периода 2018 – 2020 г., община Бургас е единствената, която има трайна практика по успоредно публикуване на актовете за обществена консултация на Портала за обществени консултации на МС.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Броят на изготвените справки за получените становища е много нисък. В един случай е публикуван само „списък на постъпили предложения“¹⁸, като самите предложения липсват, още по-малко е описано дали са приети, или не и защо.

В община Бургас няма практика по изготвяне на ОВ.

2.4. Община Плевен

В изследвания период на сайта на община Плевен са публикувани за ОК общо 35 проекта на нормативни актове. В края на самия проект или на мотивите към него като „забележка“ с по-дребен шрифт е обяснено, че на основание 26, ал. 4 ЗНА заинтересованите лица могат да изразят становището си по проекта в определен срок. В някои случаи дори това разяснение липсва¹⁹. В единствения случай на съкратен срок на ОК за необходимостта от това не са посочени никакви мотиви²⁰.

Няма публикувани задължителните справки за получените становища в рамките на ОК.

Няма практика по изготвяне на ОВ.

2.5. Община Русе

На сайта на община Русе има леснодостъпна препратка към сайта на Общинския съвет, където се публикуват проектите на нормативни актове. За всеки проект има отделна подстраница, където е копиран текстът на предложението и има възможност да бъде свален пълният текст на проекта. Продължителността и понякога начинът за участие в обществената консултация са описани в края на предложенията.

¹⁸ Виж така ОК на [Проект на Наредба за допълнение и изменение на Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Бургас](#), приета от Общински съвет – Бургас, публикувана на 14.07.2018 г.

¹⁹ Виж така например: [Проект за ИД на Наредба 33 за финансово подпомагане на спортните клубове на територията на община Плевен](#) от 13.11.2020 г.; [Проект за нова наредба № 11 символиката, знаците, официалните празници и отличия на община Плевен](#) от 28.02.2018 г.; [Предложение за приемане на нова наредба № 9 за ползване на пасища и мери](#) от 15.10.2018 г.

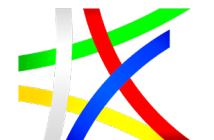
²⁰ Виж така [Проект за изменение на Наредба №2 на Общински съвет](#) от 22.05.2018 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Таблица 9. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Русе за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	19	5	8
2019	10	1	1
2018	20	1	1

Като основна причина за съкратените срокове на ОК през 2020 г. е посочвана пандемията от COVID-19.

При публикуването на половината проекти на нормативни актове през 2019 г.²¹ и 9 проекта през 2018 г.²² няма никакво споменаване на срока и начина за провеждане на обществената консултация.

Нисък брой на изготвените справки за получените становища.

²¹ Виж така: [Приемане на Наредба за опазване на околната среда на територията на община Русе от 09.08.2019 г.](#); [Приемане на Наредба за допълнение на Наредба №16 на Общински съвет – Русе, за определянето и администрирането на местните такси, цени на услуги и права на територията на община Русе от 04.06.2019 г.](#); [Приемане на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 14 за реда и условията за превоз на пътници и багаж с обществен транспорт на територията на община Русе от 23.04.2019 г.](#); [Приемане на Наредба за изменение и допълнение на Наредба №16, на Общински съвет – гр. Русе, за определянето и администрирането на местните такси, цени на услуги и права на територията на община Русе от 14.04.2019 г.](#); [Приемане на Наредба за изменение и допълнение на Наредба №1 на Общински съвет – Русе за общинската собственост от 04.03.2019 г.](#)

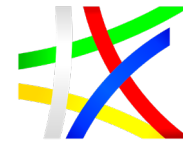
²² Виж така: Приемане на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 16 на Общински съвет – Русе от 03.09.2018 г.; Приемане на Правилник за допълнение на Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Русе, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация от 11.07.2018 г.; Приемане на Наредба за изменение на Наредба № 16 на Общински съвет – Русе за определянето и администрирането на местните такси, цени на услуги и права на територията на община Русе от 15.06.2018 г.; Приемане на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 14 за реда и условията за превоз на пътници и багаж с обществения транспорт на територията на община Русе от 06.06.2018 г.; Приемане на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 16 на Общински съвет – Русе за определянето и администрирането на местните такси, цени на услуги и права на територията на община Русе от 01.05.2018 г.; Приемане на Правилник за изменение на Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Русе, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация от 16.03.2018 г.; Приемане на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за реда и условията за ползване на социалната услуга „Социални жилища” от 16.03.2018 г.; Приемане на Наредба за изменение на Наредба №16 за определянето и администрирането на местните такси, цени на услуги и права на територията на община Русе от 16.02.2018 г.; Приемане на наредба за изменение на Наредба №18 за обществения ред при ползване на превозни средства на територията на община Русе от 06.02.2018 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Няма практика по изготвяне на ОВ.

3. Средни общини

3.1. Община Благоевград

На страницата на община Благоевград има обособен подраздел „Проекти на наредби“.

Таблица 10. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Благоевград за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	21	3	6
2019	6	1	1
2018	5	Няма	1

Сроковете за предоставяне на мнения са посочени в самата качена за обсъждане документация. Невинаги е описан начинът, по който становищата следва да бъдат изпратени.

В 4 случая през 2020 г.²³, [1 случай през 2019 г.](#) и [1 случай през 2018 г.](#) няма никакво споменаване на срока и начина за провеждане на обществената консултация.

Така например при Предложение № В-00-322/11.06.2020 г. разбираме, че 30-дневна обществена консултация е проведена само от публикуваната [справка за получените становища](#).

В разглеждания тригодишен период има извършена една частична предварителна ОВ, използваща формуляра на НС, т.е. не може да се говори за установена практика по извършване на ОВ. Няма информация за извършени цялостни предварителни оценки или последващи оценки в периода 2018 – 2020 г.

Налице е нисък брой на изготвените справки за получените становища.

²³ Виж така: [Предложение от групата на ПП „Партия на зелените“ относно проект на Наредба за организацията на работата и условията на отглеждане на кучетата във временните приюти от 12.10.2020 г.](#), [Предложение № П-00-339/09.11.2020 г.](#), [Предложение № 69-00-1144/12.11.2020 г.](#) и [Предложение № И-00-391/07.12.2020 г.](#)

3.2. Община Кърджали

Проектите на нормативни актове са качени в отделен подраздел. Няма съобщение, видимо от сайта, в което да са разяснени условията за провеждане на ОК, информацията фигурира в документацията на проекта на нормативен акт.

Таблица 11. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Кърджали за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	6	1	4
2019	4	1	1
2018	21	Няма	Няма

При [проекта на Наредба за символите на община Кърджали](#) със съответните мотиви от 5 юни 2020 г., срокът на ОК е съкратен на 14 дни, но без да е дадено обяснение какво налага това.

През 2019 г. [Проектът за Наредба за управление на отпадъците на територията на община Кърджали](#) е публикуван без текста на предложението и мотивите към него, както и без всякакви указания за начина и срока за провеждане на ОК.

Установява се сравнително ниско ниво на публикуваните справки.

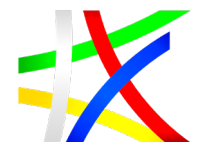
На 9 февруари 2021 г. е обявено, че в рамките на проекта „Вход за граждани“ на мрежата „Форум гражданско участие“ община Кърджали в партньорство със сдружение „Кърджали решава“ внедрява иновативната онлайн платформа за обществени консултации CONSUL, използвана в над 30 страни по света и от повече от 130 публични институции. Инициативата цели подобряване на взаимодействието на общината с гражданите, като на интернет страницата на Община Кърджали ще се създаде единна и достъпна секция с информация за предстоящи и



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

текущи консултации, начин за участие, формуляри за изпращане на мнения и становища и резултатите от тях²⁴.

Данните показват, че в община Кърджали има установена практика по изготвяне на предварителни оценки на въздействието. В периода са извършени дори 2 цялостни предварителни оценки. Няма информация за извършени последващи оценки в периода 2018 – 2020 г.

Таблица 12. Брой предварителни оценки на въздействието, извършени на територията на община Кърджали за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	Брой предварителни ОВ	
		Частични	Цялостни
2020	6	3 (3 формуляр НОМИОВ)	Няма
2019	4	1 (1 формуляр НОМИОВ)	Няма
2018	21	3 (3 формуляр НОМИОВ)	2 (по модела, използван от изпълнителната власт, преди да има формуляр) ²⁵

3.3. Община Видин

На страницата на общината има отделен подраздел „Проекти на нормативни актове“, като има и търсачка, позволяваща конкретизирането на времеви период и търсенето по ключови думи. Проблемът е, че явно сайтът е бил обновен през месец май 2019 г., вследствие на което дори по-

²⁴ https://www.kardjali.bg/?pid=2,2&id_news=7848

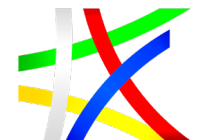
²⁵ Цялостните ОВ са към Проект на Наредба за определяне на местните данъци на територията на община Кърджали от 25 май 2018 г., Проект за нова Наредба за определянето и администрирането на местните такси и услуги на територията на община Кърджали от 25 юни 2018 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

стари проекти на нормативни актове са публикувани тогава и не във всички записи е изрично уточнена коректната дата на първоначално публикуване. Поради това е възможно между посочените по-долу бройки за 2019 и 2018 г. да има леки разминавания.

Невинаги има обосновка за съкратените срокове на ОК²⁶.

Таблица 13. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Видин за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	10	3	Няма
2019	12	Няма	Няма
2018	2	Няма	Няма

В [проекта за изменение в Правилника за организация и дейност на Общински съвет – Видин, и взаимодействие с общинската администрация](#) от 23.06.2020 г., [проекта на Наредба за условията и реда за установяване на жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на жилища](#) от 22.05.2020 г. е посочено, че проектът е публикуван за ОК в съответствие с чл. 26 от ЗНА, но не са посочени началната дата, продължителността и начините за участие в ОК. Подобна практика се наблюдава и през 2019 г.²⁷ Подобно в [проекта на Наредба за условията и реда за обществено обсъждане, поемане, обслужване и управление на общински дълг на община Видин](#) от 05.05.2020 г., макар да е посочен адрес на електронна поща за изпращане на становищата, не е определен срокът на ОК. В трети случаи в качената на сайта документация към проекта на нормативен акт изобщо няма споменаване на ОК²⁸.

²⁶ Виж така например: [Проект на наредба на община Видин за условията и реда за настаняване и ползване на социални жилища в община Видин](#) от 06.01.2020 г.

²⁷ Виж така: [Проект за изменение и допълнение на Наредба за определяне размера на местните данъци на община Видин](#); [Проект за изменение на Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени](#); [Проект за изменение на Наредбата за условията и реда за установяване на жилищните нужди на граждани](#); [Проект за изменение на Наредбата за управление на отпадъците на територията на община Видин](#)

²⁸ Виж така например: [Проект за изменение на Правилника за организация и дейност на ОбС – Видин, и взаимодействие с общинската администрация](#) от 05.05.2020 г.; [Проект на Наредба за реда на управление на горските](#)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В 4 случая заедно с документацията по проектите на нормативни актове е приложен „Формуляр – мнения и предложения“ под формата на празна таблица, в която да бъдат нанасяни постъпилите предложения и становища. Не става ясно обаче дали формулярът е останал празен, защото няма получени становища, или е качен за информация в самото начало на консултацията. Изготвянето на изискуемата по ЗНА справка предполага изричното отчитане при липса на постъпили коментари, което в случая не е изпълнено.

Няма практика по извършване на ОВ.

3.4. Община Ловеч

На сайта на общината има отделен подраздел „Проекти на нормативни документи“, където към всеки проект са публикувани в отделни файлове приложените към него документи. В общия случай има отделен файл с уведомление за сроковете и начина на провеждане на ОК.

Таблица 14. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Ловеч за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	3	Няма	2
2019	11	6	7
2018	13	8	1

През 2019 и 2018 г. повече от половината ОК са проведени при съкратени срокове, а само в един от тези случаи са изложени причини за необходимостта от това. В един случай към [проекта](#)

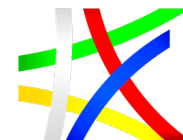
[територии – общинска собственост на община Видин; Проект на наредба № 1 за опазване и поддържане на обществения ред в община Видин; Проект за изменение на Правилника за организация и дейност на ОбС – Видин, и взаимодействие с общинската администрация; Проект на наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество; Предложение за промяна в Наредбата за реда на притежаване и отглеждане на домашните кучета](#)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

на Наредба за изменение и допълнение на Наредба за местните данъци в община Ловеч от 17.02.2020 г. няма никакво споменаване на ОК.

На 23.12.2020 г. е приета Наредба за провеждане на обществени консултации от община Ловеч, в сила от 07.01.2021 г. Проектът за Наредба за провеждане на обществени консултации е разработен от общински експерти с помощта на експерти от „Форум гражданско участие“ и Български център за нестопанско право. Тя е и резултат от цялостната съвместна работа на „Форум гражданско участие“ и Български център за нестопанско право с община Ловеч и сдружение „Граждански инициативи – Ловеч“ в рамките на инициативата „Вход за граждани“²⁹.

Община Ловеч е една от общините, които трайно извършват предварителни оценки на въздействието. Няма информация за извършени цялостни предварителни оценки или последващи оценки в периода 2018 – 2020 г.

Таблица 15. Брой предварителни оценки на въздействието, извършени на територията на община Ловеч за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	Брой предварителни ОВ	
		Частични	Цялостни
2020	3	2 (2 формуляр НОМИОВ)	Няма
2019	11	8 (8 формуляр НОМИОВ)	Няма
2018	13	3 (3 формуляр НОМИОВ)	Няма

3.5. Община Смолян

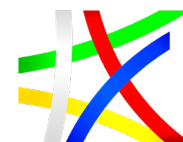
²⁹ <https://www.fgu.bg/blog/nov-vhod-za-grazhdani-otvarya-obshtina-lovech/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

На сайта на общината има отделен подраздел „Обществени обсъждания“, където се публикува информация и за провежданите обществени консултации. Прави впечатление, че като синоним на „обществена консултация“ често се използва „публична консултация“. Освен че води до терминологична непоследователност, тази практика не отговаря и на терминологията на ЗНА, който говори за „обществени консултации“.

Таблица 16. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Смолян за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	9	1	8
2019	7	Няма	5
2018	6	1	4

Община Смолян има един от най-високите дялове на публикувани справки спрямо общия брой проведени ОК.

Таблица 17. Брой предварителни оценки на въздействието, извършени на територията на община Смолян за периода 2018 – 2020 г.

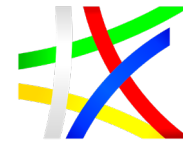
Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	Брой предварителни ОВ	
		Частични	Цялостни
2020	9	7 (7 свободна форма)	Няма
2019	7	4 (4 свободна форма)	Няма
2018	6	Няма	Няма



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В община Смолян се е наложила практиката като част от мотивите към проекта на нормативните актове да бъде включвана точка „Частична предварителна и последваща оценка на въздействието“. Под „частична предварителна оценка на въздействието“ се разбира заявена поставената цел, след което са посочени вариант „Без действие“ и вариант „Приемане на нормативния акт“, всеки от които е описан с по едно изречение. В някои случаи тази „оценка“ е разширена със също толкова лаконично посочване на заинтересовани страни, потенциални рискове и преценка на необходимостта от извършване на цялостна ОВ³⁰.

Подходът по приравняване на оценката на въздействието на раздел от мотивите към нормативен акт е концептуално неправилен. Мотивите към проекта на нормативен акт изразяват мнението на вносителя, защо предложението му следва да бъде прието, т.е. те по дефиниция са субективни и едностранчиви и представят само аргументите „за“, в полза на предлаганото изменение. Оценката на въздействието, от своя страна, следва да установи съществуващите проблеми, да разгледа различни варианти за тяхното разрешаване и на базата на обективен анализ, извършен при спазването на научно безспорни методи, обосновано да предложи най-подходящия начин за справяне със съществуващия проблем, като не е задължително избраният вариант „фаворит“ да бъде свързан с регулаторна намеса. Тоест мотивите и оценката на въздействието са напълно противоположни по своята същност и предназначение мисловни дейности. Мотивите имат изцяло субективен характер, докато оценката на въздействието претендира за обективност и основаност на данни.

Под „последваща оценка на въздействието“ е заложен срок за извършване на последваща оценка на разглеждания проект на акт, съвпадащ със заложените в ЗНА 5 години след влизането му в сила. Доколкото подобно съдържание по никакъв начин не отговаря на целите и формата на последващата оценка на въздействието, то не е отчетено при преброяването.

³⁰ Виж така например: [Проект за изменение и допълнение на Наредба № 2 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги в община Смолян](#) от 13.11.2020 г.; [Проект за изменение и допълнение на Наредба № 3 за определяне размера на местните данъци на територията на община Смолян](#) от 13.11.2020 г.; [Проект на Наредба №16 за обектите и елементите на градско обзавеждане по чл. 56 от ЗУТ](#) от 19.11.2019 г.; [Проект на Наредба №3 за определяне размера на местните данъци на територията на община Смолян](#) от 19.11.2019 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

4. Малки общини

4.1. Община Гоце Делчев

В раздел „Обществени обсъждания“ се публикуват проектите на нормативни актове заедно с мотивите към тях и регламента (срок и начин) за провеждане на ОК, въпреки че терминът „обществена консултация“ не се споменава никъде. Няма възможност за публикуване на коментари директно под самия проект на нормативен акт.

Справките се публикуват в отделни записи от самите нормативни актове, което не е оптимално от гледна точка на удобството на гражданите – потребители на сайта. Предвид сравнително ниската законодателна активност на общински съвет Гоце Делчев, този недостатък не създава реален проблем.

Таблица 18. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Гоце Делчев за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	2	Няма	2
2019	2	Няма	1
2018	2	Няма	2

Няма практика по извършване на ОВ.

4.2. Община Троян

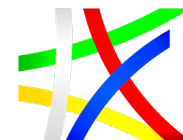
На страницата на община Троян има два подраздела, посветени на проекти на нормативни актове: „Проекти на наредби“ (в раздела на общинската администрация) и „Проекти на наредби, правилници и програми“ (в раздела на Общинския съвет). Не става ясно на база какъв критерий е разделението на информацията в двата подраздела. Има частични припокривания в съдържанието по отношение на проектите на нормативни актове, за които още в записва (а не в самата документация към проекта) има позоваване на чл. 26 от ЗНА за провеждане на обществена



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

консултация, но не става ясен критерият, по който тези проекти се различават от другите. Представените в таблицата данни представляват обобщени резултати от прегледа на двете страници.

Друг недостатък на сайта е публикуването на справките по чл. 26, ал. 3 от ЗНА в отделен подраздел „Справки по обществени консултации“ в раздела на Общинския съвет, което отново е разкъсване на информацията и предпоставка за затрудняване на потребителя. Това до голяма степен е безсмислено, тъй като справките са публикувани и към самите проекти на нормативни актове.

Тази разпокъсаност на информацията без изрично обяснение за логиката, по която това е направено, предполага полагане на сравнително големи усилия от страна на гражданите, първо за да се ориентират в организацията на сайта и след това да намерят проекта на акт, който ги интересува.

Таблица 19. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Троян за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	6	Няма	Няма
2019	12	Няма	2
2018	14	Няма	1

През 2020 г. от 3 проекта на нормативни актове, подготвени от кмета, само в един има указания за срок и начин на провеждане на ОК по чл. 26 ЗНА. От 3 проекта на наредби, подготвени от общински съветници, в един няма никакви указания за ОК.

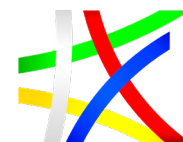
През 2019 г. от 12 проекта на нормативни актове в 2 няма указания за срок и начин на провеждане на ОК по чл. 26 ЗНА.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

През 2018 от 13 проекта на нормативни актове в едва 4 има указания за начин на провеждане на ОК по чл. 26 ЗНА, като в 3 от тях не е определен срокът, в който ще бъдат приемани предложенията.

Няма практика по извършване на ОВ.

4.3. Община Дулово

На сайта на общината има подраздел „Проекти на нормативни актове“. Няма възможност за публикуване на коментари на самия сайт. Справките (а понякога и мотивите на нормативните актове) се публикуват в отделни записи от самите проекти. При обявяването на ОК със съкратен срок няма обосновка за необходимостта от това.

Таблица 19. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Дулово за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	5	2	2
2019	1	Няма	1
2018	3	2	Няма

Няма практика по изготвяне на ОВ.

4.4. Община Попово

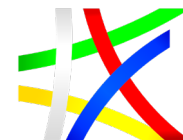
На сайта на общината в раздела, посветен на работата на Общинския съвет има подраздел „Проекти за нови нормативни актове на ОбС“. Вероятно сайтът е сравнително нов, защото последните налични данни са от края на 2019 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Таблица 20. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Попово за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	5	Няма	4
2019	1	Няма	1
2018	Няма данни	Няма данни	Няма данни

През 2020 г. са изготвени 3, а през 2019 г. – 1 ЧПОВ, използвайки формуляра на 44-ото НС. Няма данни за извършени цялостни предварителни ОВ или последващи оценки.

4.5. Община Лом

На сайта на общината, в раздела, посветен на работата на Общинския съвет, има подраздел „Проекти на наредби, програми и други документи за обществено обсъждане“. В редица случаи цели проекти, мотивите към тях и справките по чл. 26, ал. 3 ЗНА са публикувани директно на посочената страница (а не в прикачени файлове или чрез препращащи линкове), което затруднява ориентирането в хронологията. Освен това справките се публикуват в отделни записи към момента на изготвянето им вместо в записа с проекта на нормативен акт, което води до разпокъсване на информацията.

Таблица 21. Брой обществени консултации на нормативни актове, проведени на територията на община Лом за периода 2018 – 2020 г.

Година	Брой нормативни актове (наредби и правилници)	ОК със съкратени срокове	Публикувани справки за получените становища
2020	8	Няма	8
2019	10	2	8
2018	8	Няма	Няма



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Има разминаване между определения 30-дневен срок за ОК в Мотивите за приемане и проект за актуализирана [Наредба за пожарна безопасност на територията на община Лом](#) от 04.06.2019 г. и публикуваната на 25.06.2019 г. справка.

Няма практика по изготвяне на ОВ.

IV. ГОДИШНИ ДОКЛАДИ ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

На основание чл. 62, ал. 2 от Закона за администрацията министър-председателят представя в Министерския съвет ежегодно до 30 април доклад за състоянието на администрацията (включително общинските администрации), който се приема от Министерския съвет.

Някои от въпросите, по които администрациите ежегодно предоставят информация на Министерския съвет за целите на изготвянето на доклада, са посветени на извършването на оценка на въздействието. Доколкото в [Годишните доклади за състоянието на администрацията](#) е представена обобщена информация за всички общини, конкретните относими данни за разглежданите общини са предоставени от администрацията на Министерския съвет по искане на Института по публична администрация за целите на настоящото изследване. В графиките по-долу са представени относимите данни за периода 2018 – 2020 г.

На въпроса дали са въвели правила и методики за провеждане на мониторинг, контрол и последваща оценка на въздействието при прилагане на законодателството и политиките едва пет от разглежданите общини (Благоевград, Дулово, Кърджали, Попово и Русе) отговарят положително. От достъпната на сайтовете на общините информация може да се предполага, че по-скоро става въпрос за методики за оценка на напредъка по стратегически програми, които следват по-скоро принципите на оценяването на оперативни програми, отколкото на последващата оценка на въздействието по смисъла на ЗНА.

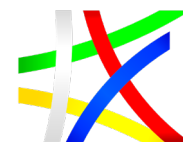
Едва четири от изследваните общини твърдят, че са извършвали оценки на въздействието, изготвени на основание ЗНА и НОМИОВ.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Таблица 22. Брой извършени ОВ, изготвени на основание ЗНА и НОМИОВ в периода 2018 – 2020 г. по общини

Община	Година		
	2018	2019	2020
<i>Варна</i>	1	1	10
<i>Видин</i>	12	0	0
<i>Дулово</i>	3	1	2
<i>Столична</i>	27	8	9

Разликите в резултатите между прегледа на настоящото състояние, извършен по-горе, и заявените от общините пред АМС данни може да бъде обяснен с няколко фактора:

1) Отчитайки броя на ОВ, изготвени на основание ЗНА и НОМИОВ, общинските администрации са посочвали и ОВ, изготвени на ненормативни актове (стратегии, план-сметки, програми, статуты за награди и др.), докато прегледът на настоящото състояние е разглеждал единствено процеса по създаване на нормативни актове (правилници и наредби) на общинско ниво.

2) При прегледа на настоящото състояние бе еднозначно установено, че Община Варна извършва ОВ, използвайки образца, описан в ПОДНС на 44-ото НС. Предвид факта, че в отчета си към АМС от общината са посочили като примери за ОВ, изготвени на основание ЗНА и НОМИОВ, нормативни актове, където ОВ видимо е изготвена по модела на ПОДНС, най-вероятно става въпрос за незнание за наличието на повече от един образец.

3) Възниква въпросът, ако Община Видин и Община Дулово са подготвяли оценки на въздействието, защо те не са качени на сайтовете им за обществени консултации заедно с останалата документация по проектите за нормативни актове и защо въпросните оценки на въздействието дори не са споменати като приложение към проектите на нормативните актове или мотивите към тях.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

V. ПРОУЧВАНЕ СРЕД ОБЩИНИТЕ

1. Методология на проучването сред общините

Проучването сред общините по Дейност 2 бе извършено в периода 11.05.2021 – 25.05.2021 г. До общините бе изпратено официално писмо от Института по публична администрация, в което бе направено кратко описание на съдържанието и целите на настоящия анализ и линк за участие в проучването.

Самото проучване бе проведено под формата на въпросник от 13 основни въпроса. 10 от основните въпроси бяха от „затворен“ тип. Положителният отговор на 3 от въпросите, „отключваше“ допълнителни конкретизиращи въпроси, които предполагаха свободен отговор, без предварително зададени варианти.

Въпросниците бяха попълвани от общините анонимно (чрез Google Forms), за да бъде гарантирана максимална непосредственост и откровеност на отговорите.

2. Резултати от проучването сред общините

От 16-те общини, до които въпросникът беше изпратен, се получи общо 13 попълнени въпросника.

На въпроса дали представители на общината са участвали в обучения, магистърски програми, курсове за следдипломна квалификация или други обучителни прояви, посветени на оценката на въздействието и обществените консултации в България, само една община посочва, че двама нейни служители са посетили курс „Оценка на въздействието“, организиран от ИПА през 2018 г.

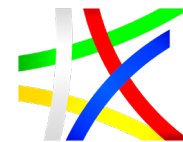
Всички отговорили общини заявяват, че провеждат обществени консултации при спазване на изискванията на ЗНА, като предоставят възможност за изпращане на становища в свободен текст.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД

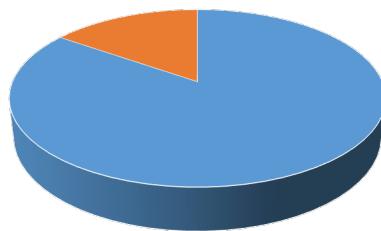


ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

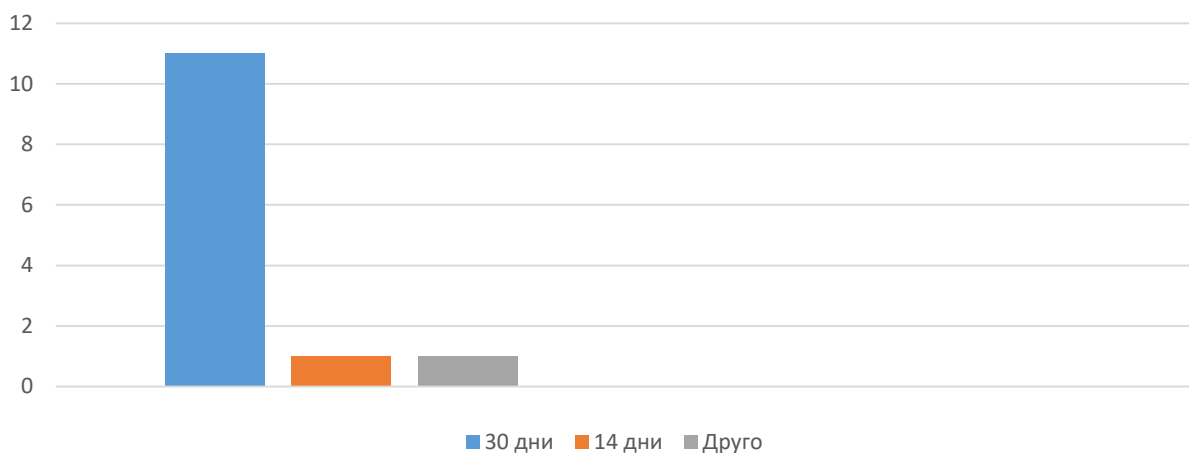
Фигура 1. За кои актове провеждате обществени консултации?



■ Нормативни актове с местно значение ■ Друго

85% (11 бр.) от отговорилите посочват, че извършват ОК на нормативни актове с местно значение. Една община заявява, че извършват обществени консултации по общински програми. Друг отговор посочва, че: „Общински консултации се провеждат за нормативни актове с местно значение, общински програми, стратегии, поемане на общински дълг, план-сметка за приходите от такса битови отпадъци и разходите за услуги по събирането, извозването и обезвреждането на битови отпадъци и чистотата на територията на общината“.

Фигура 2. Обикновено колко продължителни са организирани от вас обществени консултации?



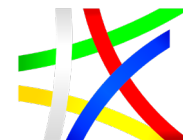
Само един от респондентите посочва, че обичайният срок за провеждане на ОК в неговата община е 14-дневен. В един случай е посочено, че сроковете са различни.



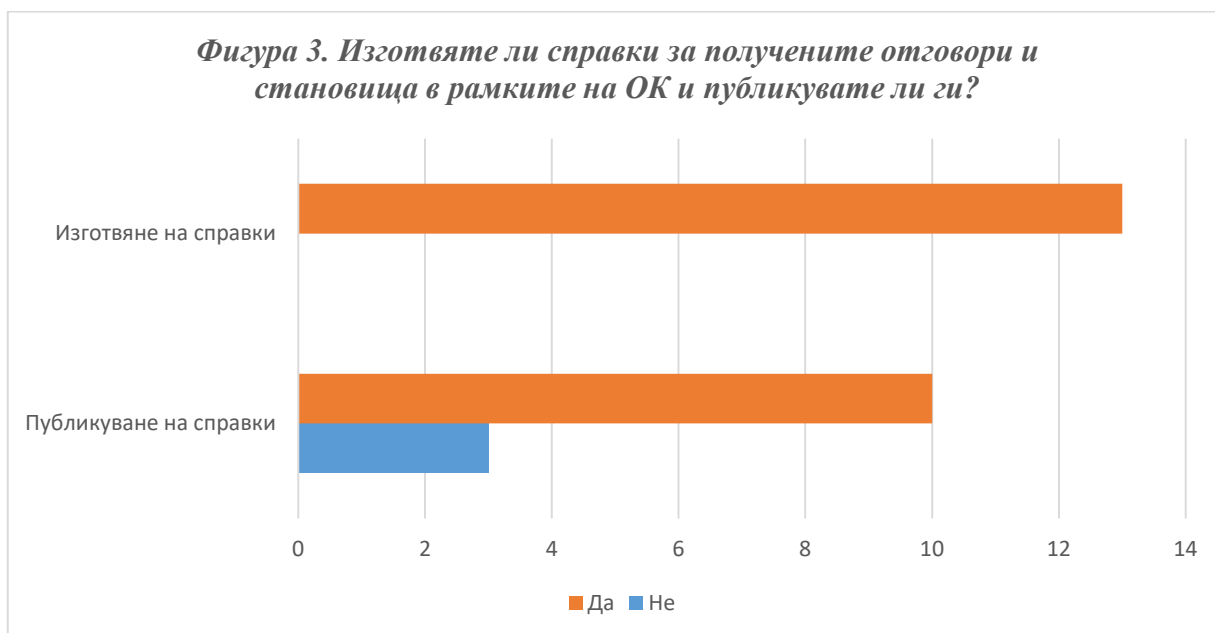
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ



По отношение на задължението по чл. 26, ал. 5 ЗНА всички отговорили заявяват, че извършват справки за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Трима от респондентите заявяват, че не ги публикуват редовно.

Десет от тринадесет представители на общини отговарят утвърдително, че имат установена практика да вземат участие в провежданите от изпълнителната власт консултации в рамките на процеса по извършване на частичната предварителна оценка на въздействието и/или при обществените консултации по чл. 26 от Закон за нормативните актове като потенциални заинтересовани страни.

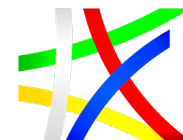
Малко над 60% от отговорилите заявяват, че имат практика по извършване на оценка на въздействието. На въпросите каква методология използват при извършването на ОВ и защо са избрали именно нея отговорите са разнообразни:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Таблица 23. Съпоставка на избор на методология за извършване на ОВ и мотивите за избор на точно тази методология

Брой на респондентите посочили такъв отговор	Каква методология и какъв формуляр използвате при извършването на частична предварителна оценка?	Какви бяха съображенията ви за този избор на методология и формуляр?
2	<i>„Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, Приложение № 1“</i>	<i>„Чл. 19 и чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове“</i> <i>„Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието е издадена на основание Закона за нормативните актове и включената в нея методология е съобразена с действащата нормативна уредба. В наредбите, приети от ...³¹ няма предвиден специфичен формуляр за оценка на въздействието“</i>
2	<i>„Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието“</i>	<i>„Не се изисква цялостна оценка на въздействието“</i> <i>„Предварителната оценка за въздействие не се разглежда като инструмент за генериране на аргументи за избора на определено решение, а за повторна форма на представяне на текст, предназначен за мотивите към проекта на нормативния акт“</i>

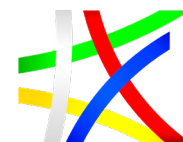
³¹ В оригиналния отговор е посочено името на конкретния общински съвет



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1	„Оценка на основанията, заинтересованите страни и анализ на приходите и разходите, промени и въздействие“	„Да се извърши възможно най-цялостна оценка“
1	„Система от индикатори, включени в програмни документи“	„Разработен програмен документ с участието на структури на гр. общество, утвърден от общински съвет“
1	„Изготвяне на доклад“	„Възможност за предоставяне на по-пълна информация“
1	„Консултации със заинтересованите страни“	„Съгласно изискванията на нормативния документ“

Четирима респонденти еднозначно посочват, че в техните общини са извършвани цялостни оценки на въздействието. Като основни причини, довели до изготвянето на цялостна ОВ, са посочени *„обществената нагласа относно предложения проект“*, *„въздействието на акта върху администрацията, гражданите и взаимодействието ѝ с другите НА(нормативни актове – бел. авт.)“* и *„измерване на потенциалните разходи, последствия и странични ефекти, произтичащи от бъдещи промени“*.

В един случай отговорът на въпроса извършвани ли са цялостни предварителни оценки на въздействието е двусмислен: *„Извършвана е предварителна оценка за въздействието във връзка с изменението на Наредбата за местните данъци и такси.“* Като основна причина за извършването е посочено *„Изследване на ефектите от предприемането на промени в нормативния акт“*. Разглеждани в съвкупност, двата отговора водят по-скоро на извода, че респондентът не е обърнал внимание на това, че става въпрос за „цялостна“ ОВ и е отговорил по принцип.

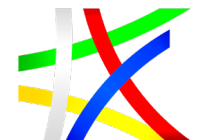
На въпроса каква методология е използвана при извършването на цялостна ОВ са посочвани разнородни отговори, като например: *„оценка на основанията, заинтересованите страни и*



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

анализ на приходите и разходите, промени и въздействие“, „система от индикатори“, „анализ разходи-ползи“ и „обществено обсъждане“.

На въпроса извършвани ли са последващи оценки на въздействието, отрицателните отговори са преобладаващи (в 77% от случаите).

Един от отговорите гласи: *„Да! Извършвани са последващи ОВ на стратегически документи на местно ниво“*. Според 2 други: *„Извършвани са оценки на събраните приходи въз основа на приетия проект“*. Получените отговори са използвани за *„предстоящи анализи и бъдещи предложения“* и *„извличане на изводи за положителните и отрицателните страни на нормативните актове на местно ниво“*.

На въпроса *„Как оценките на въздействието подпомагат нормотворческия процес във вашата община?“* отговорите са изцяло положителни, като се включват с отговори дори общини, които са заявили, че не изготвят такива:

„При изготвяне на оценките на въздействието се отговаря на въпроси, които са в помощ на заинтересованите страни да разберат същността на предлаганите проекти или промени, както и да разяснят политиките на общината, причинно-следствените връзки, механизмите за прилагане на националното законодателство на местно ниво“.

„Вземане на информирано решение относно приемането на нормативния акт, дефиниране на засегнатите страни, фокус групи и др.“

„Осигуряват ефективно въздействие и взаимодействие с всички други актове.“

„Конструктивен подход, определящ очаквани резултати и превенция на риска.“

„Постига се прозрачност.“

„Дават възможност за преценка относно въздействието на бъдещи проекти.“

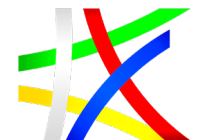
„Оценката на въздействието дава възможност за дефиниране на заинтересованите/засегнатите субекти от прилагането на съответния подзаконов акт, за определяне на техните интереси и степента на защита/накърняване на интересите им. Преценката за социална справедливост и социална поносимост на съответните разпоредби на нормативния акт е водеща при вземане на решение за предлагането на конкретните разпоредби в съответствие със законовите делегации на нормативните документи от по-висок ранг. Оценката на въздействието включва и процедура по преценка на съотносимостта на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

приемания подзаконов акт към действащата нормативна уредба на регионално, национално и европейско ниво с цел хармонизация на правната рамка на всички нива на реализация на нормотворческия процес."

„Те са средство за събиране на информация и анализ на ситуацията.“

На въпроса дали има случаи на възлагане изработването на проекти на нормативни актове и извършването на оценки на въздействието от страна на общини в полза на физически и юридическите лица повечето общини отговарят отрицателно. Един от респондентите е уточнил, че: *„Изработването на проект на нормативен акт е сложен и труден процес, който следва да отчита спецификите в работата на всяка една община. Външният изпълнител може да предложи някакъв общ вариант, който да не отговаря на целите и нуждите на нормотвореца и на широкия кръг лица, които засяга, т.е. ще трябва да се „доработва“.*

Друга община отбелязва: *„Досега не е възлагано изработването на проекти на нормативни актове и извършването на оценки на въздействието от страна на общината в полза на физически и юридически лица, но ще бъде заложено като цел“.*

В три случая респондентите са посочили, че в тяхната община е имало външно възлагане на изготвяне на ОВ. Като причини за това са посочили: *„програми за проектно финансиране на граждански организации“* и *„изборът на външен изпълнител е поради спецификата на дейностите“.*

VI. АНАЛИЗ НА СЪБРАНИТЕ ДАННИ, СТАНОВИЩА И КОНСТАТАЦИИ

1. Обществени консултации

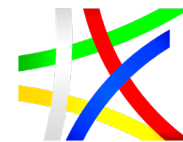
Резултатите както от проучването сред общините, така и от наблюдението на техните официални интернет страници еднозначно показват, че общините системно и последователно провеждат обществени консултации както на проектите на нормативни актове на местно ниво, така и на друг тип актове, като например общински програми, план-сметки, стратегии и др.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД

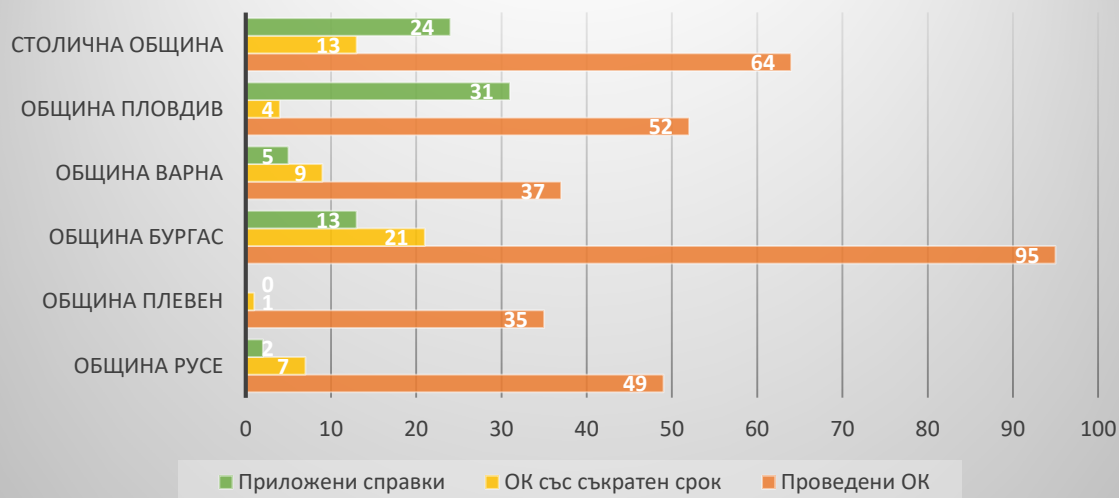


ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ

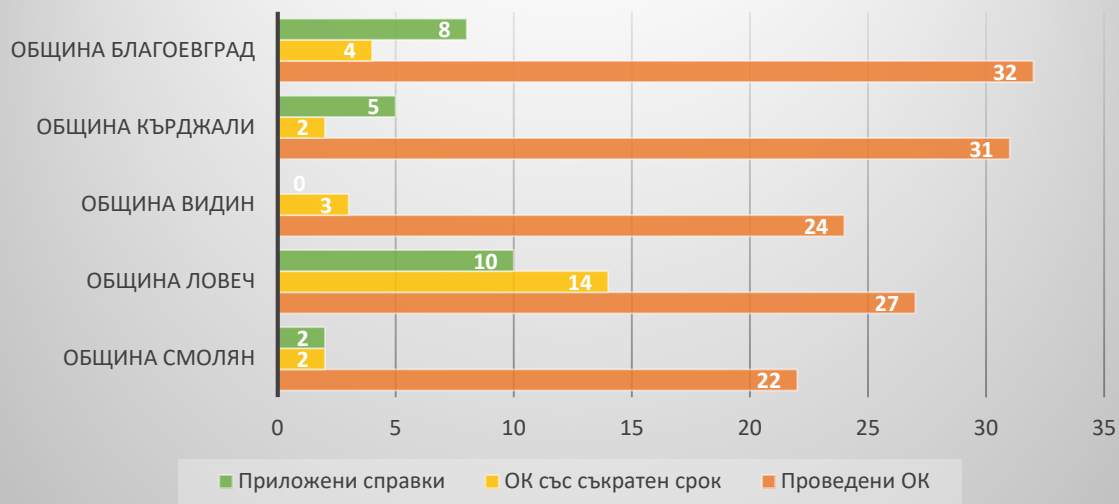


ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Фигура 4. Провеждане на задължителните обществени консултации по чл. 26 ЗНА в големите български общини 2018 – 2020



Фигура 5. Провеждане на задължителните обществени консултации по чл. 26 ЗНА в средните български общини 2018 – 2020

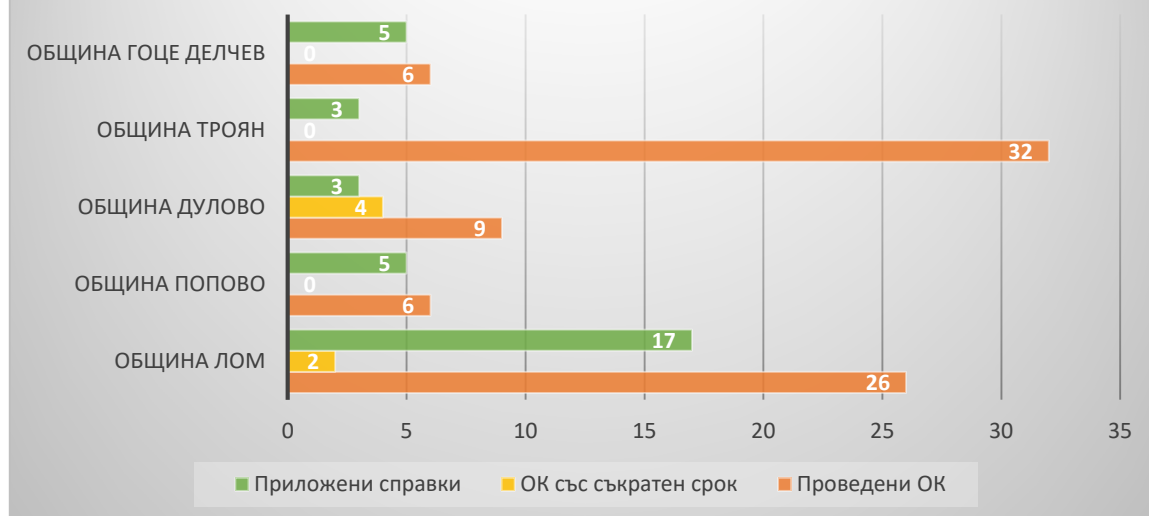




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Фигура 6. Провеждане на задължителните обществени консултации по чл. 26 ЗНА в малките български общини 2018 – 2020



Обобщените по категории общини данни ясно показват, че провеждането на ОК при съкратени срокове на общинско ниво съществува, но в разумни граници. Положителен е фактът, че като цяло пандемията от COVID-19 не е повлияла в посока сериозно увеличение на броя съкратени ОК.

Притеснителна е почти повсеместната липса на трайно установена, последователна практика на справки, отразяващи постъпилите от заинтересованите страни становища и по какъв начин те (не) са взети предвид и евентуално защо не са приети. Наблюдава се противоречие между наличната на официалните интернет страници на общините информация и отговорите, които са дали в рамките на анонимното проучване. Възможна причина за това разминаване би могло да бъде погрешното убеждение у общинските администрации, че справки следва да бъдат изготвяни и публикувани единствено когато има постъпили коментари. Дори и при липсата на получени приноси от заинтересованите страни справка, констатираща липсата, следва да бъде надлежно публикувана.

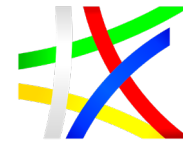
Освен че представлява нарушение на чл. 26, ал. 5 ЗНА, липсата на справки е сериозен порок в процеса по провеждане на обществени консултации, доколкото лишава гражданите от



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

обратна връзка от страна на органа, провеждащ консултацията. Диалогът, който осмисля процедурата по ОК, не се е осъществил: общинската администрация е поставила даден проект на нормативен акт на обсъждане, гражданското общество се е включило активно в процеса по създаване на политики, но администрацията не е отговорила по какъв начин това участие е взето предвид, как е повлияло, до какви резултати е довело. Подобно едностранно прекъсване на диалога от страна на администрацията води до демотивация за бъдещо участие и спадане на нивата на гражданската активност.

Като затрудняващ потребителите момент следва да бъде отбелязан фактът, че обществените консултации се публикуват в най-различни рубрики и в най-различни формати, което предполага обстойно изследване на структурата на сайта на съответната община от потребителя и влягане на време и усилия в това да намери раздела с консултациите като цяло. След това навигирането между отделните консултации е още по-предизвикателно от гледна точка на това, че често документацията по една и съща инициатива е разпръсната в няколко записа или справката към дадена инициатива е публикувана не в оригиналния запис на консултацията, а самостоятелно.

Допълнително неудобство се създава от липсата (с някои изключения) на възможност за търсене из обществените консултации и тяхното филтриране по определени критерии (например период на публикуване или име на консултирания акт). По този начин потребителят е принуден да изследва списъци със записи на ОК, докато намери този, който му е необходим.

2. Оценка на въздействието

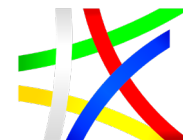
Разпространението на практиката на извършване на оценка на въздействието на общинско ниво не е масово. Въпреки това следва да бъде отчетен като положителен фактът, че както в половината от големите, така и в почти всички изследвани средни общини все пак може да се говори за такава практика. Няма публикувани данни за извършвани ОВ в нито една от малките общини.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ

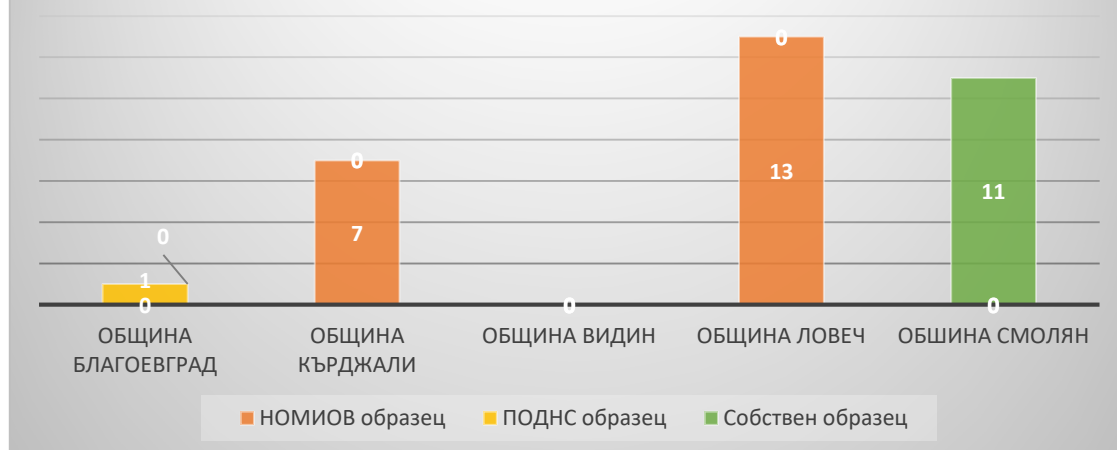


ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

**Фигура 7. Общ брой и разпределение по използван образец на
ОВ, извършени от големите общини
2018 – 2020**



**Фигура 8. Общ брой и разпределение по използван образец на
ОВ, извършени от средните общини
2018 – 2020**



Разпределението между използваните образци (по НОМИОВ и по ПОДНС на 44-ото НС) е горе-долу равномерно – 70 ЧПОВ по НОМИОВ срещу 62 по ПОДНС.

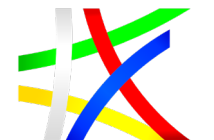
Интерес представляват мненията на представителите на общинските администрации по повод използваната методология и причините за нейния избор. Наблюдават се два типа отговори. От една страна, има общини, които съзнателно са избрали формуляра по НОМИОВ, доколкото последната е изготвена в изпълнение на ЗНА. Отговорите на останалите общини звучат объркани



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

от гледна точка на това, че или преразказват съдържанието на образеца за ОВ по ПОДНС, позовават се на „система индикатори, включвани в програмни документи“ или посочват „изготвяне на доклад“ или „консултация със заинтересованите страни“. В допълнение с изложените аргументи за избор на точно тази методология може да бъде направен извод за недобро познаване на наличните методологически рамки и образци (по НОМИОВ и ПОДНС) и че изборът е правен по-скоро на произволен принцип.

Особено притеснителна е констатацията на участник в проучването, че: *„Предварителната оценка за въздействие не се разглежда като инструмент за генериране на аргументи за избора на определено решение, а за повторна форма на представяне на текст, предназначен за мотивите към проекта на нормативния акт“*. Т.е. конкретната администрация използва инструмента на ОВ като формалност.

Подобна тенденция е опасна, защото опорочава и обезсмисля процеса и ОВ се превръща действително в нищо повече от преповтаряне или допълнение на мотивите за вече взето решение. Не на последно място, подобно формализиране е неочаквано, доколкото ОВ на общинско ниво се извършват не по законово задължение, а като добра практика.

В пряка връзка с избора на използван образец и методология е качеството на извършените ОВ, дължащо се на значителните различия между двата образца.

Като цяло образецът по НОМИОВ е прецизен, детайлен и задълбочен. Нещо повече, към всеки раздел на формуляра има доуточняващи въпроси, които в голяма степен насочват съставителя на ОВ към типа и задълбочеността на информацията, която се очаква да представи. Има допуснати типични грешки, като например разглеждането на само два варианта – „без действие“ и „приемане на нормативния акт“ и относително предубеденото разглеждане на всеки от тях. Това обаче е очаквано в един процес по навлизане и обучаване в оптималното използване на даден инструмент. Нещо повече, подобни грешки продължават да се срещат и при администрацията на изпълнителната власт, която много по-често е извършвала и в много по-голяма степен е била обучавана в извършване на ОВ.

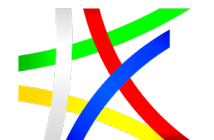
По-различно стои въпросът с изготвянето на ОВ по образеца на ПОДНС на 44-ото НС. Като цяло той страда от редица недостатъци, като може би най-съществените от тях са изключително общата му структура, лаконичните методологични обяснения към всеки раздел на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

оценката, както и липсата на вариантен анализ, които не позволяват изготвянето на задълбочено изследване на проблема, възможните му разрешения, техните очаквани въздействия и съответно избор на най-подходящия вариант и на практика водят до създаването на „кухи“ документи, наречени „оценка на въздействието“, които не носят абсолютно никаква добавена стойност за законодателния процес.

Това е особено видно при непосредственото разглеждане на ОВ, изготвени по формуляра на НОМИОВ и по формуляра на ПОДНС, дори и при най-повърхностно сравнение на обема: оценка по формуляра на ПОДНС е от порядъка на половин до максимум 3 страници, докато по формуляра на НОМИОВ – между 5 и 15 страници.

Предвид факта, че смисълът от извършването на ОВ е добавена стойност, изразяваща се в основаност на предложението на данни, стои въпросът защо в близо половината от случаите представителите на общинските съвети или общинската администрация биха избрали по-несъвършения формуляр на НС, който няма обективните предимства на истинска, добросъвестно извършена ОВ, но все пак изисква ангажирането на допълнително време и ресурси от страна на вносителя при изготвянето ѝ.

VII. ПРЕПОРЪКИ

Видно от събраните данни, общинските администрации не изпитват затруднение с разтълкуване на законовата уредба на ОК и ОВ по ЗНА и са напълно наясно с това какво са длъжни да правят (ОК) и какво – не (ОВ). В този смисъл може да се каже, че не е налице текуща необходимост от промяна в законовата нормативна уредба.

Констатираните дефицити се дължат най-вече на въпроси, свързани с практическото изпълнение на правните разпоредби. Тази специфика на проблемите обуславя и характера на изложените по-долу препоръки. С изключение на препоръката за стриктно спазване на законовото изискване за публикуване на справките за получените в рамките на ОК становища всички останали препоръки са по-скоро такива по целесъобразност, с оглед оптимизиране и улесняване на процесите по провеждане на ОК и извършване на ОВ както за самите администрации, така и за гражданите, които имат желание да бъдат активни участници в процеса по създаване на политики на местно ниво.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. Обществени консултации

Първата препоръка по отношение на провеждането на обществени консултации на общинско ниво е свързана с **подобряване на достъпността на потребителите до онлайн консултациите**. Както бе обяснено по-горе различните подходи при подредбата на уебсайтовете на общините сериозно затрудняват намирането на раздела, посветен на обществените консултации, а и не съществува масова практика за дублиране на общинските ОК и на Портала за обществени консултации. За разрешаване на този проблем би могло да се мисли в посока унифициране на раздела, посветен на обществени консултации (по аналогия с разделите „Профил на купувача“ и „Достъп до обществена информация“).

На следващо място, **всички страници на сайта на дадена община, посветени на отделни обществени консултации по проекти на актове, трябва да следват една и съща структура**. Например: кратко описание на предмета, целите и сроковете на консултацията, а документацията по проекта да бъде качена като отделни прикачени файлове, подобаващо озаглавени (например „Проект за изменение и допълнение на Наредба.....“, „Доклад“, „Частична предварителна оценка на въздействието“ и т.н.). Особено важно е сроковете на консултацията да са ясно посочени, и то на място, където са лесно видими, а не да бъдат „скрити“ из документацията по проекта, поставен на консултиране.

Основната препоръка към общините по отношение на обществените консултации може да бъде синтезирана в призива за стриктно изпълнение на задълженията по чл. 26, ал. 5 ЗНА и **редовно публикуване на справките за получените приноси**.

Като насоки при изготвянето на справките могат да бъдат изведени следните препоръки:

- Справка следва да бъде изготвена и публикувана, без значение дали по консултацията са постъпили приноси, или не. В случай че такива няма, това следва да бъде изрично отбелязано в свободен текст.
- В случай че са постъпили становища, всяко от тях следва да бъде разделено на отделни предложения и да бъде конкретно посочено дали всяко предложение се приема, или не.
- Ако предложението не е прието, отказът следва да бъде надлежно мотивиран.

- Справката следва да бъде публикувана при консултирания комплект с документи, иначе се създават излишни затруднения при търсенето ѝ от заинтересованите страни.

Като добри примери при структурирането и представянето на информация, свързана с консултациите, могат да бъдат ползвани [Порталът за обществени консултации на Министерския съвет](#) и [Порталът за обществени консултации на Столичната община](#).

2. Оценка на въздействието

Данните ясно показват, че инструментът на предварителната оценка на въздействието постепенно навлиза като добра практика не само при създаването на нормативни актове, но и в по-широкия процес по създаване на политики на местно ниво. Това означава, че местните органи и администрации са припознали предварителната оценка на въздействието като полезен инструмент, даващ добавена стойност на предложенията им и повишаващ тяхното общо качество. Това положително отношение се вижда ясно и от получените в рамките на проучването сред общините отговори.

В същото време резултатите от наблюдението и прегледа на настоящото състояние и проучването сред общините сочат на недобро познаване на уредбата на ОВ и непълно разбиране на нейните елементи и цели по същество. Тези дефицити имат потенциала да доведат, от една страна, до изчерпване на констатирания ентузиазъм за извършване на ОВ поради посредствените резултати, които ще бъдат постигнати при недоброто ѝ изпълнение. От друга страна, е възможно да доведат до създаването на трайни погрешни практики при изготвянето на ОВ, които отново в голяма степен биха обезсмислили нейното извършване.

В този смисъл основната препоръка, която може да бъде направена, е за **повишаване на информираността и обучения** на местните органи и техните администрации, включително:

- разпространение на ясна и синтезирана информация за нормативната уредба на оценката на въздействието;
- обръщане на внимание върху съществуващите различни методологии и обясняване на предимствата на тази по НОМИОВ;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- разпространение на актуалните ръководства за извършване на предварителна и последваща оценка на въздействието на Министерския съвет за получаване на по-задълбочени познания и насоки за извършването на ОВ;
- насърчаване на общинските администрации да се включват в обученията по ОВ, организирани от ИПА.

Чрез плавно и постепенно натрупване на познания и разбиране за целите и възможностите на инструмента на предварителната ОВ в общинските администрации ще бъде създаден капацитет за изготвянето на все по-пълни и задълбочени оценки.

Голямото предизвикателство, с което общините предстои да се сблъскат, се нарича „последваща оценка на въздействието“. В края на 2021 г. ще изтекат 5 години от влизането в сила на измененията и допълненията на ЗНА, регламентиращи ОВ и ОК, и на основание чл. 22, ал. 2 ЗНА централната администрация ще бъде „принудена“ да започне процеса по последващо оценяване. Аналогично на процеса по „проникване“ на предварителната ОВ на общинско ниво, коментиран по-горе, същото може да се очаква да се случи постепенно и с последващото оценяване. Извършването на последващи оценки най-вероятно ще предизвика значително големи затруднения сред администрациите на всички нива поради няколко причини:

- липсата на конкретни, количествени данни по релевантни индикатори, върху които да стъпи последващото оценяване;
- методологията за извършване на последваща оценка на въздействието е много по-малко интуитивна, отколкото тази за предварителна оценка на въздействието. Нещо повече, качествено последващо оценяване предполага качествени предварителни оценки на въздействието (особено при определянето на целите на инициативата) и детайлно познаване на процеса по предварителна оценка, за да може да бъде обективно преценено доколко очакванията, свързани с дадена инициатива, са постигнати и на какво точно се дължат резултатите.

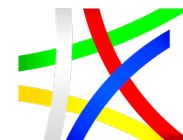
В този смисъл общинските администрации са привилегирани в сравнение с централните администрации, доколкото ще могат да черпят от техния опит. При всички положения би било полезно за общините да мислят в перспектива и отрано (преди да имат изрично законово задължение за извършване на ОВ, защото тогава вече ще бъде късно) да се ориентират както към обучението на служители в администрациите си, така и към **изграждането на системи за**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

мониторинг на изпълнението на политиките и в частност законодателството на местно ниво. Само по този начин, когато се наложи (било чрез законово задължение или по преценка на отделната община), ще бъдат налични необходимите данни, които да служат за отправна точка на последващото оценяване.

Конкретните предложения до голяма степен са насочени към унифицирането (в разумна степен) на процесите по провеждане на ОК и извършване на ОВ в местните администрации. Поради това, в случай че те бъдат възприети, би могло да се мисли за тяхното реализиране на практика чрез препоръка от страна на ИПА към Националното сдружение на общините в Република България за подготвянето на общ стандарт за провеждането на ОК, включващ указания за оформянето на единен формат на сайт и консултационен документ, както и разяснения за съществуващи образци на ОВ и насоки за това кой и защо е по-подходящ за целите на общините.

VIII. ПРИЛОЖЕНИЯ

- 1. Приложение 1: Списък с одобрените от ИПА общини, обект на изследване, и обосновка за техния подбор**
- 2. Приложение 2: Данни от извършеното наблюдение и преглед на настоящото състояние**
- 3. Приложение 3: Въпросник към предварително избраните общини**
- 4. Приложение 4: Получени отговори от проучването сред общините**