



# Годишен доклад за състоянието на обществените консултации в България през 2015 г.

 Бизнес среда	 Външна политика, политика по сигурност и отбрана	 Държавна администрация	 Енергетика
 Защита на потребителите	 Здравеопазване	 Земеделие и развитие на селските райони	 Качество и безопасност на храните
 Култура	 Младежка политика	 Наука и технологии	 Образование
 Околна среда	 Правосъдие и вътрешни работи	 Регионална политика	 Социална политика и заетост
 Спорт	 Транспорт	 Туризм	 Финанси и данъчна политика

# **ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2015 г.**

Асоциация на юристи за развитие на правото в обществен интерес  
Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“  
Професионално обединение на държавните служители

**2016 г.**

## **СЪСТОЯНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2015 г. ГОДИШЕН ДОКЛАД**

- © Асоциация на юристи за развитие на правото в обществен интерес
- © Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“
- © Професионално обединение на държавните служители

Автори:

Д-р Тони Димов – Българска академия на науките

Иглика Горанова – Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“

Борислав Михайлов – Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Асоциацията на юристи за развитие на правото в обществен интерес и хармонизиране на българското и европейското право и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България

# Съдържание

<b>1. Въведение.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Описание на действащата нормативна уредба в областта на обществените консултации.....</b>	<b>8</b>
2.1. Конституция .....	8
2.2. Административнопроцесуален кодекс.....	8
2.3. Закон за нормативните актове .....	9
2.4. Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация .....	10
2.5. Разпоредби в специални закони, предвиждащи гражданско участие при изготвянето на нормативните актове.....	10
2.5.1. Обсъждане на предложения за поемане на дълг по Закона за общинския дълг.....	10
2.5.2. Обществено обсъждане на доклада за оценка на въздействието върху околната среда по Закона за опазване на околната среда .....	12
2.5.3. Публично обсъждане на проекта на бюджет на общината по Закона за публичните финанси.....	13
2.6. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове .....	13
2.7. Обща оценка на нормативната уредба.....	13
2.8. Съдебна практика.....	17
<b>3. Преглед на проведените обществени консултации по министерства през 2015 г. ....</b>	<b>20</b>
3.1. Министър-председателят .....	23
3.2. Заместник министър-председателят по европейските фондове и икономическата политика .....	24
3.3. Заместник министър-председателят по координация на европейските политики и институционалните въпроси.....	25
3.4. Заместник министър-председателят по коалиционна политика и държавна администрация и министър на вътрешните работи.....	25

3.5. Заместник министър-председателят по демографската и социалната политика и министър на труда и социалната политика .....	26
3.6. Министърът на външните работи.....	26
3.7. Министърът на енергетиката .....	27
3.8. Министърът на здравеопазването .....	27
3.9. Министърът на земеделието и храните.....	28
3.10. Министърът на икономиката .....	29
3.11. Министърът на културата.....	29
3.12. Министърът на младежта и спорта .....	30
3.13. Министърът на образованието и науката.....	30
3.14. Министърът на околната среда и водите .....	31
3.15. Министърът на отбраната .....	32
3.16. Министърът на правосъдието .....	32
3.17. Министърът на регионалното развитие и благоустройството .....	33
3.18. Министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията .....	34
3.19. Министърът на туризма .....	35
3.20. Министърът на финансите .....	36

#### **4. Проблеми и възможни решения с оглед подобряване**

<b>процеса на обществени консултации .....</b>	<b>38</b>
4.1. Планиране на консултациите .....	39
4.2. Идентифициране на заинтересованите страни .....	41
4.3. Подготовка на консултацияния документ .....	44
4.4. Избор на консултационен метод и провеждане на консултационна процедура .....	46
4.5. Анализ на получените коментари и предложения и тяхното интегриране в оценката на въздействието.....	50
4.6. Осигуряване на обратна връзка към заинтересованите страни.....	51

<b>5. Индекс на качеството на обществените консултации</b> .....	55
5.1. Методика за определяне на Индекс на качеството на обществените консултации в България .....	55
5.1.1. Стъпка 1: Определяне на административни структури, които да бъдат включени в Индекса.....	55
5.1.2. Стъпка 2: Оценка на администрациите по критерии.....	56
5.1.3. Стъпка 3: Класиране на оценените обществени консултации .....	62
5.2. Отличия.....	63
5.2.1. Носител на годишната награда за най-висок стандарт при провеждане на обществени консултации .....	63
5.2.2. Желязно перде - антинаграда за нежелание за ангажиране с обществена консултация .....	64
5.2.3. Специално отличие за консултация, проведена при най-голямо съобразяване със Стандартите за обществени консултации .....	64
5.2.4. Специално отличие за най-голям брой взети предвид предложения от обществени консултации .....	65
5.2.5. Специално отличие за наличие на използване на разнообразни начини на консултиране.....	65
5.2.6. Специално отличие за наличие на собствени стандарти за обществени консултации .....	66
 <b>Приложение № 1. Съдебни дела с по-значим ефект върху административната практика при провеждане на обществени консултации</b> .....	 67
 <b>Приложение № 2. Определяне на комплексна оценка за състоянието на обществените консултации</b> .....	 72

# 1. Въведение

Обществените консултации са основополагащият механизъм, който създава необходимия набор от условия и гаранции за упражняването на правото на участие на гражданите във вземането на решения от държавните институции. Независимо от начина, по който гражданите участват в обществените консултации – лично, като част от организации на гражданското общество или на бизнеса, те винаги играят позитивна роля, правейки публичните институции по-прозрачни и отчетни пред обществото и придавайки по-голяма легитимност на решенията, които се взимат.

Включването на гражданите във вземането на решения спомага за повишаване на доверието в системата на управление и гарантира по-добро реализиране на политиките. Изразявайки открито своите интереси и виждания по дадена обществена тема, гражданите се чувстват обвързани с нея, формират потребност за даване на своя принос към намирането на решения и така стават по-отговорни към въпросите от дневния ред на обществото.

От 2008 г. съставителите на проекти на нормативни актове имат задължение да публикуват на интернет страницата на съответната институция проектите на нормативни актове заедно с мотивите, съответно доклада, преди издаването, съответно внасянето им за приемане от компетентния орган. Консултационният процес в България има редица недостатъци, поради което гражданите, медиите и неправителствените организации нямат убеденост, че реално оказват влияние при разработването на политики и нормативни актове. Един от проблемите е свързан с начина, по който те се провеждат.

Настоящият доклад е изготвен и се представя в много важен момент. През месец септември 2015 г. Министерският съвет одобри и внесе в Народното събрание Законопроект за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове. Неговото приемане ще доведе до качествена промяна на процеса, при която от подход на нормативна регламентация на изискването за формално публикуване на проектите за нормативни актове в интернет ще се премине към същински обществени консултации, провеждани като интегрална част от задължителната оценка на въздействието.

Надяваме се, че с представянето на актуална снимка на ситуацията с обществените консултации в България, които са все още могат да бъдат определени като формални, нефокусирани и непредставителни настоящият доклад ще допринесе за по-лесен преход към новия модел на консултиране, предвиден в Насоките за по-добро регулиране ЕК от май 2015 г.<sup>1</sup> Ако това не се случи сме изправени пред опасността от дискредитиране на самата система на оценката на въздействието като механизъм, чието въвеждане следва да постави началото на така необходимата и чакана регулаторна реформа в България, която е задължителна предпоставка за случването и успеха на други, по-популярни днес реформи като съдебната и конституционната.

Първият годишен доклад има за задача да оцени механизмите за провеждане на обществени консултации през 2015 г. Тъй като подобен доклад до момента в новата история на България не е правен, в него са намерили място и констатации и оценки, валидни за предходни години. Поради големия брой общински администрации и значителния обем от данни и информация за събиране, обработка и анализ, настоящият доклад съдържа констатации, валидни и за общините, но те са изключени от индекса за състоянието на обществените консултации. В следващи доклади, особено ако правителството приеме предложение за включване на темата за обществените консултации в доклада за състоянието на администрацията, общините също ще бъдат оценени.

Гаранция за задълбочеността на констатациите и предложените решения дава както опита на водещата организация и партньорите по проекта, по който е разработен настоящия доклад, така и наблюденията и изводите от реализираните по същия проект в периода януари – февруари 2016 г. седем пилотни консултации, които бяха насочени към различни целеви групи, различни области на политики и към проекти на различен етап на изготвяне – от проекти на насоки до обсъждани на второ четене законопроекти.

Убедени сме, че докладът ще бъде полезен не само за органите на изпълнителната власт, а и за медиите, неправителствените организации, организациите на бизнеса и всички останали заинтересовани лица. Необходимостта от промяната на тяхното отношение към консултацияния процес е ключова за доброто управление в Република България.

---

<sup>1</sup>{COM(2015) 215 final} {SWD(2015) 110 final}



## **2. Описание на действащата нормативна уредба в областта на обществените консултации**

### **2.1. Конституция**

Прякото участие на гражданите в упражняването на властта (чл. 1) и правото им да правят предложения и отправят петиции (чл. 45) са гарантирани от българската Конституция.

Основните нормативни актове, в които е уреден процесът на участие на гражданите в процесите на изготвяне на нормативни актове са Административнопроцесуалният кодекс, Законът за нормативните актове и Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

### **2.2. Административнопроцесуален кодекс**

В Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е уредено издаването на общи административни актове (глава пета, раздел втори) и на нормативни административни актове (глава пета, раздел трети) като за общите административни актове в кодекса има подробно разписана процедура, а за нормативните административни актове е предвидено субсидиарно прилагане на Закона за нормативните актове (ЗНА).

Общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове.

Откриването на производството по издаване на общия административен акт се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин. Уведомяването включва и основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството.

Доколкото в специален закон не е установено друго, заинтересованите лица и техните организации имат право на достъп до цялата

информация, съдържаща се в преписката по издаване на общия административен акт.

Формите на участие на заинтересованите лица в производството се определят от административния орган, който определя и оповестява публично една или повече от следните форми на участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта:

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

Заинтересованите лица могат да изразят становище в срок не по-кратък от 30 дни.

Общият административен акт се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят предложенията и възраженията на заинтересованите граждани и техните организации. Когато в производството са участвали чрез предложения, възражения или по друг начин отделни заинтересовани лица или организации, на тях им се изпраща отделно съобщение за издаването на акта.

По отношение на нормативните актове от гледна точка на гражданското участие е важна разпоредбата, задължаваща компетентния орган да издаде нормативния административен акт, след като обсъди проекта, заедно с представените становища, предложения и възражения (чл. 77).

### **2.3. Закон за нормативните актове**

Действащата законова уредба на обществените консултации в България е синтезирана в разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, в сила от 1 януари 2008 г., според която 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, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и стано-

вища по проекта. В чл. 28, ал. 2 от закона е определено съдържанието на мотивите и доклада. Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган.

С § 6 от Преходните и заключителни разпоредби се изключва прилагането на закона по отношение на законопроектите за бюджета и за обществено -икономическото развитие на страната. Този ретрограден подход е запазен и в новия закон за публичните финанси, който изисква обществено обсъждане при приемането на общинските бюджети, но изключва такова при изготвянето на държавния бюджет.

#### **2.4. Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация**

Изключително важен, с оглед на практическото прилагане на правилата за обществени консултации е Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА). В правилника се съдържа специална глава (глава шеста), посветена на публичността на работата на Министерския съвет.

Изисква се преди внасянето им за разглеждане на заседание на Министерския съвет законопроектите и проектите на нормативни и общи административни актове на Министерския съвет, заедно с мотивите, съответно доклада, да се публикуват на интернет страницата на вносителя, съгласно изискванията на Закона за нормативните актове и АПК. Министрите са задължени да организират общественото обсъждане на проектите в съответствие с изискванията на Закона за нормативните актове и АПК. С тези разпоредби на правилника като цяло коректно се препраща към процедурата за консултиране, уредена в ЗНА и АПК.

#### **2.5. Разпоредби в специални закони, предвиждащи гражданско участие при изготвянето на нормативните актове**

##### *2.5.1. Обсъждане на предложения за поемане на дълг по Закона за общинския дълг*

За да бъде внесено в общинския съвет едно предложение за поемане на дълг от кмет на община, то трябва да е предложено за обсъждане на местната общност, чиито становища и предложения са неразделна част от предложението. Кметът на общината оповестява проекта,

който ще се финансира чрез дългосрочен дълг, чрез покана за обсъждане, отправена до местната общност. Поканата трябва да съдържа общите параметри на проекта – предназначение, стойност, начин на финансиране и на обезпечаване, както и мястото и датата на провеждане на обсъждането. Поканата се публикува в един местен или регионален вестник и се поставя на обществено достъпно място в сградата на общината като датата на обсъждането на проекта е най-малко един месец преди разглеждането на предложението от общинския съвет. Обсъждането се провежда при условия и по ред, определени с наредба, приета от общинския съвет. За изразените становища и постъпилите предложения се съставя протокол, който е неразделна част от предложението до общинския съвет за поемане на дълг.

Наредбата за условията и реда за провеждане на обществено обсъждане на проекти по чл. 4 и чл. 5 от Закона за общинския дълг на Столична община предвижда следните условия и ред:

- Общественото обсъждане трябва да се състои най-малко един месец преди разглеждане на проекта от Общинския съвет.
- В общественото обсъждане могат да участват представители на общинската администрация, на държавни и обществени организации, обществеността и заинтересовани физически и юридически лица;
- Поканата за обсъждане се публикува в централен и местен ежедневник най-малко седем дни преди насроченото обсъждане;
- Поканата за обсъждане трябва да съдържа общите параметри на проекта – предназначение, стойност, начин на финансиране и на обезпечаване, дата и място на провеждане на обсъждането, място за свободен достъп до материалите по проекта, както и време за обществен достъп до документацията и при необходимост лица за контакти;
- Обсъждането се провежда в достъпно място в сградата на общината;
- За провеждане на конкретно обсъждане от местната общност кметът назначава със заповед докладчик за обсъждането и лице, което да изготви протокол на обсъждането;
- Обсъждането се открива с експозе от упълномощения от кмета докладчик, което съдържа описание на идеята на проекта, доказателства за обществената му значимост, икономически параметри на про-

екта, предлаган начин на финансиране, параметри на предлаганото финансиране. Докладчикът може да покани на обсъждането експерти, взели участие в изготвянето на проекта, за отговор на въпроси на представителите на местната общност;

- След експозето се дава думата на представителите на местната общност за свободно изразяване на мнения, предложения, становища, въпроси;

- Докладчикът и експертите записват всички въпроси, след което отговарят на лицата, поставили въпросите:

- За протичането на обсъждането се води протокол;

- Когато в резултат на общественото обсъждане се налага промяна в проекта или разглеждане и оценка на други алтернативи, кметът преценява необходимостта от допълване на проекта и от организиране на ново обществено обсъждане по реда на същата наредба. По негова преценка може да бъде поискано от изготвилите проекта лица да актуализират проекта с приетите допълнения и забележки от общественото обсъждане.

#### *2.5.2. Обществено обсъждане на доклада за оценка на въздействието върху околната среда по Закона за опазване на околната среда*

В обсъждането по чл. 97 от Закона за опазване на околната среда могат да участват всички заинтересовани физически и юридически лица, в т.ч. представители на компетентния орган за вземане на решение по оценката на въздействието върху околната среда, териториалната администрация на изпълнителната власт, обществени организации и граждани. Възложителят уведомява лицата за мястото и датата на обсъждането чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин най-малко 30 дни преди срещата за общественото обсъждане. Възложителят на предложението и компетентните органи осигуряват обществен достъп до документацията по оценката на въздействието върху околната среда за период от 30 календарни дни преди началото на обсъждането. Представителите на обществеността представят писмено своите становища на срещата за обществено обсъждане или ги изпращат на компетентния орган за вземане на решение по оценката на въздействието върху околната среда не по-късно от 7 календарни дни след обсъждането.

### *2.5.3. Публично обсъждане на проекта на бюджет на общината по Закона за публичните финанси*

Проектът за годишен бюджет на общината подлежи на публично обсъждане от местната общност в срок не по-късно от 30 ноември. Кметът на общината оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местните средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет. За постъпилите предложения се съставя протокол, който се внася в общинския съвет заедно с окончателния проект на бюджета. Проектът на бюджета се придружава от разчети по показатели по единната бюджетна класификация.

### **2.6. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове**

С Решение № 644 от 1 септ. 2015 г. Министерският съвет внесе в Народното събрание проект на Закон за изменение и допълнение на ЗНА. Към датата на финализиране на настоящия доклад този законопроект все още не е приет. Със законопроекта се предлага въвеждането на операционализирана легална дефиниция на оценката на въздействието, посочват се задължените субекти, разписва се начинът, по който ще бъде уредена процедурата за нейното извършаване от всеки от тези субекти и препраща към детайлизирана подзаконова уредба на методологията за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството.

Проектът предвижда и промени в уредбата на обществените консултации като ги разграничава на такива, провеждани преди разработването на проектите на нормативни актове и консултации, провеждани по вече изготвен нормативен акт и по съпътстващата го оценка за неговото въздействие. В тази своя част законопроектът поставя основата на една съвременна система за обществени консултации, провеждани в структуриран вид, обхващащи всички заинтересовани страни, с обратна връзка към тях и гарантирана отчетност по отношение на техните приноси, което значително би допринесло за прозрачността и отчетността на процеса по законодателстване.

### **2.7. Обща оценка на нормативната уредба**

Синтезирана характеристика на състоянието на нормативната уредба е направена в Бялата книга на гражданското участие в България,

в която се констатира, че липсва синхронна уредба и единен подход в различните специални закони, предвиждащи обществени обсъждания по едни или други въпроси. Прави се извод, че участието на гражданите в консултативни процеси към институции на централно и на местно ниво няма концептуално завършен характер, регулацията му, доколкото я има, е разпръсната в различни юридически актове – на законово и подзаконово ниво или на ниво правилници за дейност на централни институции, на деконцентрираните им структури, на местната администрация и общинските съвети. Затова правните гаранции за ефективно участие на гражданите във вземането на решения по въпроси на публичните политики, които ги интересуват, са все още недостатъчни и ненадеждни<sup>2</sup>. Обществените консултации не са регламентирани нормативно като част от оценката на въздействието.

Проблем в нормативната регламентация е различието в процедурите за обществени консултации, регламентирани в АПК и ЗНА.

### Консултационен процес според АПК и ЗНА

Елементи на консултационния процес	АПК	ЗНА
<b>Актове</b>	Общи административни актове: Решения на общински съвети Решения на Министерския съвет Решения на колективни регулаторни органи Заповеди на органи на изпълнителната власт	Нормативни актове: Кодекси Закони Постановления Наредби Правилници Инструкции
<b>Планиране на консултациите</b>	Не	Не
<b>Начин на оповестяване</b>	Публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин	Публикуване на интернет страницата на съответната институция

<sup>2</sup> Бяла книга на гражданското участие в България, стр. 5-6

<b>Идентифициране на заинтересованите страни</b>	Определят се организации на заинтересовани страни, до които се изпраща проекта и се признава правото им да ги представляват и да получават информация	Не
<b>Съдържанието на уведомлението</b>	Проектът и основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството	Проектът и мотивите, съответно доклада
<b>Осигурена информация</b>	Заинтересованите лица и техните организации имат право на достъп до цялата информация, съдържаща се в преписката по издаване на общия административен акт	Само проекта и доклада
<b>Избор на консултацията и форми на участие на заинтересованите лица в производството</b>	Четири форми: 1. писмени предложения и възражения; 2. участие в консултативни органи, подпомагащи органа, издаващ акта; 3. участие в заседания на органа, издаващ акта, когато той е колективен; 4. обществено обсъждане.	Само една форма: писмени предложения и становища
<b>Срок за консултиране</b>	Не по малко от 30 дни	Не по-малко от 14 дни
<b>Задължение за обсъждане на предложенията</b>	Да	Не
<b>Обратна връзка към участниците в производството</b>	До участвалите в производството отделни заинтересовани лица или организации се изпраща отделно съобщение за издаването на акта.	Не

Анализът на данните в таблицата показва, че като цяло консултацията за издаване на общи административни актове са много по-пълни и в много по-голяма степен съобразени с общоприетите правила за провеждане на консултации в сравнение с уредбата на консултацията за нормативните актове, при която:



- начинът на оповестяване е ограничен само до публикуване в интернет;
- не се идентифицират заинтересованите страни;
- не се осигурява достъп до цялата информация, съдържаща се в преписката по издаване, както е при общите административни актове, а само до тази, съдържаща се в доклада и в проекта на акт;
- осигурена е само една форма на участие на заинтересованите лица в производството – писмени предложения и становища, срещу четири за процедурите за общи административни актове;
- по-кратък срок – минимум 14 дни срещу минимум 30 дни при общите административни актове;
- няма задължение за обсъждане на предложенията и съобразяване с тях;
- няма задължение за осигуряване на обратна връзка.

Издаваните нормативни актове са много повече на брой и по-важни за обществото от общите административни актове, но при тях консултационният процес не е съобразен със стандартите за обществени консултации.

Масовата практика в администрацията е консултациите за разглеждане от Министерския съвет на общи административни актове да се осъществяват по процедурата на ЗНА, а не по тази, уредена в АПК, въпреки изричното изискване на УПМСНА консултациите да се извършват съгласно изискванията на АПК. Една от причините за това е липсата на синхрон между процедурата за междуведомствено съгласуване, срокът за което е 10 дни, срокът за обществено обсъждане на нормативните актове, който е 14 дни и срокът за обсъждане на общи нормативни актове. Обикновено общественото обсъждане, изразяващо се в публикуване в интернет, стартира в момента на изпращане на материалите за междуведомствено съгласуване. Често след изтичане на 10-дневния срок администрациите внасят материала в Министерския съвет, без да чакат 14-дневния срок.

Предвид факта, че консултациите по повод на нормативните актове са основната част от консултираните документи, както и че по отношение на общите административни актове почти всички въпроси са уредени коректно в АПК констатациите в т. 3.2. – 3.6. по-долу се отнасят предимно за нормативните актове и ЗНА.

В УПМСНА съществува разпоредба (чл. 36, ал. 4), която позволява по решение на министър-председателя, след доклад на главния секретар, в дневния ред на заседанията на Министерски съвет да бъдат включвани материали, които не отговарят на изискванията на чл. 35 от УПМСНА. Този текст се тълкува като основание за включване на точки в дневния ред, дори когато проектът на акт изобщо не е бил публикуван. Този текст следва да бъде отменен.

## **2.8. Съдебна практика**

През последните години, особено след 2012 г., е налице постоянна тенденция на увеличаване на случаите на оспорване на нормативни актове пред съда на основание незаконосъобразност, поради неспазване на чл. 26, ал. 2 от ЗНА. Това донякъде се дължи и на практиката на Върховния административен съд, който в не едно свое решение определя нормата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА за императивна<sup>3</sup>.

Прегледът на съдебната практика показва, че през годините са оспорвани актове на най-различни органи – на Министерския съвет, на министри, на общински съвети и др. Това сочи, че съдът прилага еднозначно и последователно чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове по отношение на всички органи, чиито актове подлежат на съдебен контрол. С утвърждаването на тази почти единната практика на съда се засилва и интензитетът на оспорване на актовете на органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление. Все повече заинтересованите страни се възползват от правото си по съдебен ред да докажат, че компетентните органи не изпълняват един от водещите принципи на доброто управление – консултации със заинтересованите страни и че това засяга законоустановените им права да направят предложение и коментари.

Освен задължението за публикуване в интернет за най-малко 14 дни на проекта на акт, законодателят е предвидил и други гаранции за качество и обоснованост на нормативните актове – изготвяне на доклади и мотиви с определени реквизити и публикуването им заедно с проекта на акта. В тази връзка следва да бъде отбелязано, че съдът разглежда общо разпоредбите от глава трета и не следи единствено за спазване на срока по чл. 26, ал. 2 от ЗНА.

---

<sup>3</sup> В този смисъл виж Казанджиева, М. „Публикуването в интернет на проекта в производството по приемане на нормативни актове от Министерския съвет“, сп. Правна мисъл, С. ИДП – БАН, № 4/2012, с. 13

Един добър пример в тази посока е решението от 18 февруари 2014 г.<sup>4</sup> на тричленен състав на Върховния административен съд по производство, в което се оспорва законосъобразността на Наредба № 3/30.11.2012 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица, издадена от министъра на правосъдието, обн. в ДВ, бр. 98 от 11.12.2012 г. Наредбата е оспорена по жалба на заинтересовани неправителствени организации и физически лица. В това производство Върховният административен съд постановява, че при издаването на наредбата не са спазени законовите изисквания на чл. 26, ал. 2 от ЗНА по следните причини. Първо, наредбата е била публикувана на интернет страницата на съставителя Министерството на правосъдието за срок, по-кратък от 14 дни. Второ, освен неспазването на срока, съдът постановява и че е нарушена и друга норма на същия чл. 26, ал. 2 от ЗНА – задължително публикуване на доклад към проекта на наредбата. Трето, на заинтересованите лица не е бил предоставен минимално изискуемият по закон 14-дневен срок за предложения и становища по проекта, тъй като той е бил изпратен за обнародване в „Държавен вестник“ на седмия ден от публикуването му в интернет страницата на Министерството на правосъдието. Фактът, че писмото за изпращане на наредбата за обнародване в „Държавен вестник“ е било изготвено на един по-ранен етап отразява категоричната липса на намерение за съобразяване с евентуално постъпили предложения и становища за проекта. Съдът стига и още по-далеч като застава на позицията, че оспорената наредба е издадена в нарушение и на разпоредбата на чл. 28, ал. 2 от ЗНА, в доклада липсват мотиви по принцип относно необходимостта от издаване на наредбата, липсва анализ на причините за приемане на този нормативен акт, обосновка на неговото съдържание и на това как той ще се отрази върху обществото и заинтересованите лица. Не са отразени очакваните резултати от прилагането на акта, включително финансовите, не е направен и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

Чл. 28, ал. 3 от ЗНА предвижда, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията на предходната ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган. В конкретния случай, според ВАС, независимо че докладът не отговаря на законовите изисквания, проектът за нормативен акт е бил издаден

---

<sup>4</sup> Решение № 2305 от 18.02.2014 на ВАС – Осмо отделение, постановено по адм. дело № 3367/2013 г.

от министъра на правосъдието, което е нарушение, представляващо самостоятелно основание за незаконосъобразност на оспорвания подзаконен нормативен акт.

ВАС отменя оспорваната наредба в нейната цялост, като подчертава своето виждане за императивния характер на нормите от ЗНА, изискващи провеждането на обществени консултации по проектите за нормативни актове и съставянето на мотиви, включително очакваното въздействие и съответствието им с европейското право.<sup>5</sup>

Установяването на относително стабилна съдебна практика (виж няколко примера в приложението) по прилагането на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА дисциплинира администрацията и провеждането на обществени консултации все повече става неизменна част от нормотворческия процес в изпълнителната власт и местното самоуправление.

Прегледът на съдебната практика в периода 2014–2015 г. показва че най-често отмяната на нормативни актове или части от тях съдът мотивира с:

- Непубликуването на проекта на нормативен акт на интернет страницата на съставителя;
- Публикуването на интернет страницата на съставителя за срок, по-кратък от 14 дни;
- Непубликуването на доклад към проекта на нормативен акт;
- Липсата на някои от реквизитите на доклада, които са:
  1. причините, които налагат приемането;
  2. целите, които се поставят;
  3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;
  4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;
  5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

---

<sup>5</sup> В този смисъл виж Димов, Т. Обществените консултации – печеливш избор за всички, Сборник „Научни трудове на Института за държавата и правото“, С., БАН – ИДП, 2014

### **3. Преглед на проведените обществени консултации по министерства през 2015 г.**

Информацията за проведените от министерствата обществени консултации е събрана по реда на Закона за достъп до обществена информация и чрез преглед на информацията, достъпна на Портала за обществени консултации, Системата за правна информация на Министерския съвет и интернет страниците на министерствата.

С оглед изпращане на исканията за достъп до информация беше изготвен списък на всички приети през 2015 г. постановления на Министерския съвет – общо 395 на брой, на всички решения на Министерския съвет, с които се одобряват законопроекти – 100 на брой и на всички издадени от членовете на Министерския съвет през 2015 г. нормативни актове – общо 193 на брой. Въпреки наличието на достатъчно публична информация наглед лесната задача за изготвяне на списък на актовете се оказа твърде сложна.

На интернет страницата на Министерския съвет ([www.government.bg](http://www.government.bg)) липсва общ списък на всички приети актове. Там е налична само информация за включените в дневния ред на правителството точки, при това само тези, включени в дневния ред, но не и допълнително внесените точки. Част от информацията беше открита чрез преглед на всички броеве на „Държавен вестник“ от 2015 г. и копиране поотделно на наименованията на постановленията, като последователността на публикуване не съответства на номерацията на постановленията. В „Държавен вестник“ обаче липсва информация за решенията, с които се одобряват законопроекти. Тази информация беше събрана от Системата за правна информация на Министерския съвет ([www.pris.government.bg](http://www.pris.government.bg)). Този процес обаче бе силно затруднен поради недостатъчно удобните за потребителите функционалности на търсачката и наличието на голям брой ненужна информация в записите за отделните решения.

На 12 февруари 2016 г. бяха изпратени 20 писма с искане за информация по реда на Закона за достъп до обществена информация до министър-председателя, заместник министър-председателите и всички министри. С писмата беше поискана обществена информация за

всеки от проектите на нормативни актове, издадени от министрите или за проектите, на които те са били вносители в Министерски съвет през 2015 г., както следва:

- Място на публикуване в съответствие с чл. 26 от ЗНА: портал за обществени консултации или на интернет страницата на министерството;
- Дата на публикуване и дата на внасяне в Министерския съвет;
- Брой заинтересовани лица, представили предложения и становища;
- Брой предложения, съдържащи се в становищата на заинтересованите страни при обществената консултация;
- Брой приети предложения на заинтересованите страни от проведената обществена консултация;
- Проектът на акт обсъден ли е от консултативен съвет;
- Актът обжалван ли е на основание неспазване Глава III от ЗНА.

Наред със събирането на информация по Закона за достъп до обществена информация беше направен и преглед на интернет страниците на министерствата, резултатите от който бяха използвани при оценката на качеството на обществените консултации. На интернет страниците на всички министерства е отделено пространство за провеждане на обществени консултации. По този начин е създадена техническа възможност за изпълнение на задължението им съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗНА да публикуват на интернет страницата си проектите на нормативни актове за предложения и становища.

Практиката на министерствата по позиционирането на тези секции, обаче, е разнообразна. Секциите за обществени консултации на страниците на 5 от 17-те министерства са достъпни директно от началната страница. Секциите в страниците на 8 министерства са достъпни с 2 потребителски натискания на навигационни бутони, а на други 4 – с 3 натискания. Секциите за консултации най-често са в рубриката „Новини“, в рубриката „Нормативни актове“ и други. На страницата на повечето министерства са достъпни вече приключили обществени консултации. Ясно обозначаване на приключилите консултации, чрез поставянето им в отделна подсекция, обаче, съществува само в 3 министерства. В останалите случаи потребителят следва да проверява посочените срокове на отделните консултации или да изчислява законоустановения срок спрямо датата на публикуване.

Нито едно министерство не публикува справка за постъпили, съответно приети и неприети, коментари и предложения.

Министерство	Местоположение на секцията	Брой натискания на бутони	Наличие на приключили консултации	Явно обозначени активни консултации	Наличие на справка за обратна връзка
МВНР	Министерство / Обществено обсъждане	2	да	да	не
МВР	Нормативна уредба / Проекти на нормативни актове	3	да	не	не
МЕ	Новини/за обществено обсъждане / Проекти за обществено обсъждане	1	да	да	не
МЗ	Нормативни актове / Проекти на нормативни актове	2	да	не	не
МЗХ	Нормативни актове / Проекти на нормативни актове	2	да	не	не
МИ	Новини / За обществено обсъждане / Проекти за обществено обсъждане	1	да	да	не
МК	Нормативни документи / Проекти на нормативни документи	2	да	не	не
ММС	Документи / Проектодокументи	2	да	не	не
МОН	Проекти на документи	1	да	не	не
МОСВ	Консултации на МОСВ с обществеността	1	да	не	не
МО	Проекти на нормативни актове за обществено обсъждане	2	да	не	не
МП	Нормативни актове / Проекти на нормативни актове	2	да	не	не
МРРБ	Нормативни актове / Проекти на нормативни актове	2	да	не	не
МТИТС	Обществено обсъждане	1	да	не	не
МТСП	Документи / Проекти на нормативни актове	2	да	не	не
МТ	Министерство / Нормативни документи / За обществено обсъждане	3	да	не	не
МФ	Проекти на нормативни актове	1	да	не	не

### **3.1. Министър-председателят**

През 2015 г. министър-председателят е вносител на **27 постановления и 3 решения**, с които са одобрени законопроекти.

Прегледът показва, че министър-председателят е извършил **най-много нарушения на изискванията на чл. 26 от ЗНА**. Значителна част от актовете не просто не са консултирани в определения от закона срок, а изобщо не са обявявани за консултации:

- Постановление № 264 от 01.10.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Държавна агенция „Национална сигурност“ за 2015 г.;

- Постановление № 234 от 31.08.2015 за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, приет с Постановление № 23 на Министерския съвет от 2008 г.;

- Постановление № 230 от 27.08.2015 за приемане на план-сметка за разходите по подготовката и произвеждането на изборите за общински съветници и за кметове и на национален референдум на 25 октомври 2015 г. с въпрос: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“;

- Постановление № 222 от 20.08.2015 за изменение на Устройствения правилник на областните администрации, приет с Постановление № 121 на Министерския съвет от 2000 г.;

- Постановление № 209 от 10.08.2015 за назначаване на допълнителен персонал за нуждите и в срока на прилагане на програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г. със средства от мярка „Техническа помощ“ и на персонал на местните инициативни групи, изпълняващи стратегии за водено от общностите местно развитие, финансирани със средства от мярка 19 „Водено от общностите местно развитие“ на програмата;

- Постановление № 199 от 30.07.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на министерството на правосъдието за 2015 г.;

- Постановление № 167 от 03.07.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерския съвет за 2015 г.;

- Постановление № 165 от 03.07.2015 за изменение на Постановление № 215 на Министерския съвет от 2012 г. За създаване на Национален съвет по превенция на престъпността;



- Постановление № 147 от 11.06.2015 за изменение и допълнение на правилника за прилагане на закона за държавна агенция „национална сигурност“, приет с Постановление № 23 на Министерския съвет от 2008 г.;

- Постановление № 138 от 02.06.2015 за изменение и допълнение на Постановление № 215 на Министерския съвет от 2012 г. За създаване на Национален съвет по превенция на престъпността;

- Постановление № 137 от 29.05.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерския съвет за 2015 г.;

- Постановление № 121 от 15.05.2015 за изменение на Устройствения правилник на областните администрации, приет с Постановление № 121 на Министерския съвет от 2000 г.;

- Постановление № 65 от 19.03.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерския съвет за 2015 г. за изплащане на държавна парична награда за особени заслуги на лица, проявили лична доблест при изпълнение на обществен и граждански дълг;

- Постановление № 64 от 19.03.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на министерството на отбраната за 2015 г.;

- Постановление № 49 от 06.03.2015 за одобряване на допълнителен трансфер по бюджета на държавното обществено осигуряване за 2015 г.

### **3.2. Заместник министър-председателят по европейските фондове и икономическата политика**

През 2015 г. заместник министър-председателят е вносител на **10 постановления и 3 решения**, с които са одобрени законопроекти.

Прегледът показва, че **3 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление № 103 от 28.04.2015 за изменение и допълнение на методологията за определяне на финансови корекции във връзка с нарушения, установени при възлагането и изпълнението на обществени поръчки и на договори по проекти, съфинансирани от структурните фондове, Кохезионния фонд на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за рибарство и фондовете от общата програма „Солидарност и упра-

вление на миграционните потоци“, приета с Постановление № 134 на Министерския съвет от 2010 г.;

- Постановление № 219 от 19.08.2015 за изменение и допълнение на Постановление № 322 на Министерския съвет от 2008 г. за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на информационната система за управление и наблюдение на средствата от структурните фондове и Кохезионния фонд на европейския съюз в Република България;

- Постановление № 216 от 14.08.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на комисията за енергийно и водно регулиране за 2015 г.

### **3.3. Заместник министър-председателят по координация на европейските политики и институционалните въпроси**

Заместник министър-председателят по координация на европейските политики и институционалните въпроси публикува проектите за обществено обсъждане на портала за обществени консултации.

През 2015 г. той е вносител на **4 постановления и 3 решения**.

Не са констатирани нарушения на сроковете за обществени консултации.

### **3.4. Заместник министър-председателят по коалиционна политика и държавна администрация и министър на вътрешните работи**

Министерството на вътрешните работи публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си и на портала за обществени консултации.

През 2015 г. министърът е вносител на **42 постановления, 7 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал 32 нормативни акта.

**МВР не изпрати отговор на изпратеното искане за предоставяне на достъп до обществена информация. Получено беше писмо от Администрацията на Министерския съвет, че информацията е за повторно използване и следва да се заплати за получаването ѝ.** Съгласно чл. 2а, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация повторно използване на информация от обществения сектор е използването ѝ за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която тя е била създадена в рамките на правомощията или функциите на организация от обществения сектор. Макар че това не е задължително,

в искането по Закона за достъп до обществена информация ясно беше посочено защо се иска информацията. Изготвянето на годишен доклад е с цел да се създаде възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.

### **3.5. Заместник министър-председателят по демографската и социалната политика и министър на труда и социалната политика**

Министерството публикува проектите за обществени консултации на своята собствена страница и на Портала за обществени консултации. През 2015 г. само 14 проекта са публикувани за консултации и на Портала за обществени консултации.

През 2015 г. министърът е вносител на **33 постановления, 8 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **9 нормативни акта**. Прегледът показва, че **4 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление № 372 от 23.12.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на министерството на труда и социалната политика за 2015 г.;

- Постановление № 310 от 11.11.2015 за одобряване на допълнителен трансфер по бюджета на държавното обществено осигуряване за 2015 г.;

- Постановление № 297 от 02.11.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на министерството на труда и социалната политика за 2015 г.;

- Постановление № 175 от 10.07.2015 за определяне размера на еднократната целева помощ за ученици, записани в първи клас на държавно или общинско училище, за покриване на част от разходите в началото на учебната 2015-2016 г.

### **3.6. Министърът на външните работи**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на Портала за обществени консултации и на интернет страницата си.

През 2015 г. министърът е вносител на **5 постановления и 2 решения**, с които са одобрени законопроекти.

Прегледът показва, че **3 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление № 94 от 17.04.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на министерството на външните работи за 2015 г., което е публикувано на 6.04.2015 г. и внесено на 14.04.2015 г.

- Постановление №339 от 03.12.2015 за одобряване на вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на външните работи за 2015 г., което е публикувано на 27.11. и внесено на 02.12.2015 г.

- Постановление №376 от 28.12.2015 за изменение на наредбата за командировъчните средства при задграничен мандат, приета с постановление № 188 на Министерския съвет от 2008 г., което е публикувано на 08.12.2015 г. и внесено на 18.12.2015 г.

### **3.7. Министърът на енергетиката**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на интернетстраницата си и/ или на Портала за обществени консултации.

През 2015 г. министърът е вносител на **4 постановления** и **2 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **4 нормативни акта**.

Прегледът показва, че **1 проект** на постановление е внесен в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление No 356 от 11.12.2015 г. за одобряване на вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи по бюджета на Министерството на енергетиката за 2015 г.

Законът за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства е публикуван за консултации на 3 юли 2013 г. и е внесен на 7 май 2015 г.

### **3.8. Министърът на здравеопазването**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си.

През 2015 г. министърът е вносител на **19 постановления** и **4 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **18 нормативни акта**.

Прегледът показва, че **2 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление № 243 от 04.09.2015 за структурни промени в системата на здравеопазването;

- Постановление № 349 от 10.12.2015 за одобряване на вътрешно-компенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на здравеопазването за 2015 г.

### **3.9. Министърът на земеделието и храните**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си и на Портала за обществени консултации.

През 2015 г. министърът е вносител на **24 постановления** и **8 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **4 нормативни акта**.

Прегледът показва, че **5 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление № 391 от 30.12.2015 за одобряване на вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на държавен фонд „Земеделие“ за 2015 г.;

- Постановление № 342 от 03.12.2015 за изменение на Постановление № 59 на Министерския съвет от 2011 г. за условията и реда за отпускане на безлихвени заеми на общините от централния бюджет за финансиране на разходи за окончателни плащания по одобрени проекти по програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. и за тяхното възстановяване;

- Постановление № 340 от 03.12.2015 за одобряване на вътрешно-компенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на земеделието и храните за 2015 г.;

- Постановление № 60 от 17.03.2015 за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, приет с Постановление № 74 на Министерския съвет от 1991 г.;

- Наредба за изменение и допълнение на наредба № 9 от 2008 г. За условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярката „създаване на стопанства на млади фермери“ по програ-

мата за развитие на селските райони за периода 2007–2013 г.

### **3.10. Министърът на икономиката**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си и на Портала за обществени консултации.

През 2015 г. министърът е вносител на **22 постановления** и **7 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **2 нормативни акта**.

Прегледът показва, че **3 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление № 389 от 30.12.2015 за изменение на Постановление № 74 на Министерския съвет от 2015 г. за създаване на Национален икономически съвет;

- Постановление № 286 от 21.10.2015 за одобряване на вътрешно-компенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на икономиката за 2015 г.;

- Постановление № 71 от 26.03.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджетите на министерството на икономиката, министерството на енергетиката и министерството на туризма за 2015 г.

***Министърът отказва да предостави достъп до следната информация:***

- *относно броя заинтересовани лица, предоставили предложения и становища;*

- *относно броя предложения, съдържащи се в становищата;*

- *относно броя приети предложения и*

- *дали проектът е обсъден от консултативен съвет с мотива, че това е служебна обществена информация.*

### **3.11. Министърът на културата**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си.

През 2015 г. министърът е вносител на **15 постановления** и **3 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **7 нормативни акта**.

Прегледът показва, че **4 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление № 364 от 17.12.2015 за одобряване на вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на културата за 2015 г.

- Постановление № 347 от 10.12.2015 за одобряване на допълнителни разходи/трансфери за 2015 г. За изплащане на стипендии и еднократно финансово подпомагане по програмата на мерките за закрила на деца с изявени дарби от държавни и общински училища през 2015 г., приета с Постановление № 40 на Министерския съвет от 2015 г.

- Постановление № 314 от 16.11.2015 за одобряване на вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на културата за 2015 г.

- Постановление № 307 от 11.11.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на министерството на културата за 2015 г. за изплащане на държавни парични награди за особени заслуги към българската държава и нацията

### **3.12. Министърът на младежта и спорта**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си.

През 2015 г. министърът е вносител на **6 постановления и е издал 2 нормативни акта**.

Не са констатирани внесени проекти на актове или издадени актове, при които да е нарушен определеният в ЗНА 14-дневен срок за обществена консултация.

### **3.13. Министърът на образованието и науката<sup>6</sup>**

Министерството на образованието и науката публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си и на портала за обществени консултации.

---

<sup>6</sup> Тъй като докладът се отнася да 2015 г., а настоящият министър на образованието и науката е избран през 2016 г. прегледът на състоянието на консултациите в МОН се представя отделно.

През 2015 г. заместник министър-председателят и министър на образованието и науката е вносител на **43 постановления и 6 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **19 нормативни акта**. От тях в качеството на заместник министър-председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси са внесени **3 постановления и 3 решения**.

**Министерството на образованието и науката не изпрати отговор на изпратеното искане за предоставяне на достъп до обществена информация. Получено беше писмо от Администрацията на Министерския съвет, че информацията е за повторно използване и следва да се заплати за получаването ѝ.** Съгласно чл. 2а, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация повторно използване на информация от обществения сектор е използването ѝ за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която е била създадена в рамките на правомощията или функциите на организация от обществения сектор. Макар че това не е задължително, в искането за ЗДОИ ясно беше посочено защо се иска информацията. Изготвянето на годишен доклад е с цел да се създаде възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.

### **3.14. Министърът на околната среда и водите**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си и/или на Портала за обществени консултации.

През 2015 г. министърът е вносител на **8 постановления и 4 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **3 нормативни акта**.

Прегледът показва, че **4 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление № 357 от 11.12.2015 за одобряване на допълнителни трансфери по бюджета на министерството на околната среда и водите за 2015 г. за осигуряване на финансиране за приключването на договори по проект ИСПА 2003/bg/16/p/pe/019 – „Регионален център за управление на отпадъците – гр. Кърджали“, съфинансиран от Кохезионния фонд по Регламент на Съвета (ЕО) 1164/94 от 16 май 1994 г. и управляван от Министерството на околната среда и водите и община Кърджали;



- Постановление № 345 от 07.12.2015 за изменение и допълнение на наредбата за стандарти за качество на околната среда за приоритетни вещества и някои други замърсители, приета с Постановление № 256 на Министерския съвет от 2010 г.;

- Постановление № 334 от 01.12.2015 за одобряване на вътрешно-компенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на МОСВ за 2015 г.;

- Постановление № 305 от 11.11.2015 за одобряване на допълнителни плащания по бюджета на министерството на околната среда и водите за 2015 г.

### **3.15. Министърът на отбраната<sup>7</sup>**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си или на Портала за обществени консултации.

През 2015 г. министърът е вносител на **20 постановления** и **2 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **16 нормативни акта**.

Констатирано е, че са налице проекти на нормативни актове, които са внесени в Министерския съвет без да са налице данни за тяхното публикуване. При внесени общо 38 акта на интернет страницата на министерството са достъпни общо 13 акта, публикувани за консултации през 2015 г. Още 2 акта са публикувани за консултация през 2015 г. на Портала за обществени консултации.

### **3.16. Министърът на правосъдието**

Министерството на правосъдието публикува проектите за обществено обсъждане на интернет страницата си и на Портала за обществени консултации.

През 2015 г. министърът е вносител на **14 постановления** и **9 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **5 нормативни акта**.

Прегледът показва, че **4 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление №371 от 23.12.2015 за одобряване на вътрешно-компенсирани промени на утвърдените разходи по области на полити-

---

<sup>7</sup> Към датата на изпращане на доклада за съгласуване МО все още не е изпратило исканата информация по ЗДОИ, въпреки издадената от упълномощеното лице заповед.

ки/ бюджетни програми по бюджета на министерството на правосъдието за 2015 г.;

- Постановление №171 от 03.07.2015 за одобряване на вътрешнокомпенсиращи промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на правосъдието за 2015 г.;

- Постановление №366 от 17.12.2015 за одобряване на вътрешнокомпенсиращи промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на правосъдието за 2015 г.;

- Постановление №365 от 17.12.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на министерството на правосъдието за 2015 г.

Във ВАС е образувано адм. дело № 7560/2015 г. по жалби срещу Постановление № 80 на Министерския съвет от 06.04.2015 г. за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Агенцията по вписванията, приет с Постановление № 89 на МС от 2007 г. Цитираният акт се обжалва и на основание неспазване на административнопроизводствените правила на Глава III на ЗНА.

### **3.17. Министърът на регионалното развитие и благоустройството**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на портала за обществени консултации и на интернет страницата си.

През 2015 г. министърът е вносител на **19 постановления** и **5 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **18 нормативни акта**.

Прегледът показва, че **6 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок:

- Постановление № 386 от 30.12.2015 г. за изменение на Постановление № 373 на Министерския съвет от 2015 г. за одобряване на вътрешнокомпенсиращи промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за 2015 г.;

- Постановление № 373 от 28.12.2015 г. за одобряване на вътрешнокомпенсиращи промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за 2015 г.;

- Постановление № 353 от 10.12.2015 г. за изменение на Постановление № 210 на Министерския съвет от 2015 г. за одобряване на допълнителни разходи/трансфери от резерва по чл. 1, ал. 2, раздел II, т. 4.1. от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. за непредвидени и/или неотложни разходи за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия;

- Постановление № 293 от 30.10.2015 г. за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за 2015 г.;

- Постановление № 179 от 15.07.2015 г. за изменение и допълнение на Постановление № 434 на Министерския съвет от 2014 г. за определяне на органите и реда за управление и контрол на средствата от Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз;

- Постановление № 141 от 05.06.2015 г. за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и възстановяване на приходи от бюджета на Министерския съвет за 2015 г.

### **3.18. Министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията**

Министерството публикува всички проекти за обществено обсъждане на портала за обществени консултации и отделно на интернет страницата си.

През 2015 г. министърът е вносител на **13 постановления** и **10 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **23 нормативни акта**.

Прегледът показва, че **2 проекта** са внесени в Министерския съвет без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок.

Разделът, в който са публикувани проектите за консултации, озаглавен „Обществено обсъждане“ е достъпен още от началната страница. като по този начин са разграничени от приключилите консултации.

В отговора по ЗДОИ се посочва, че се предоставя информация само за 19 от общо 38 нормативни акта, „тъй като за част от актовете не е създавана информация в министерството, защото в изготвянето на проектите са взели участие и съответните изпълнителни агенции към министъра

на транспорта, информационните технологии и съобщенията“. Освен че по същество не е осигурен достъп до исканата информация проблем е, че министерството не разполага с информация за половината от процедурите, въпреки че вносител / издаващ актовете е министърът.

Министерството разполага с вътрешни правила за реда и организацията за изготвяне, съгласуване и внасяне за разглеждане на проекти на актове в Министерския съвет и за съгласуване на проекти на актове по реда на чл.32 от УМПСНА.

Министерството е единственото, при което беше констатирана практика за осигуряване на обратна връзка чрез попълване на таблица за постъпилите предложения от обществената консултация.

### **3.19. Министърът на туризма**

Министерството публикува проектите за обществено обсъждане на Портала за обществени консултации или на интернет страницата си.

През 2015 г. министърът е вносител на **7 постановления** и **1 решение**, с които са одобрени законопроекти и е издал **2 нормативни акта**.

**Прегледът показва, че от 7 внесени проекта на постановления 4 проекта са внесени в Министерския съвет без изобщо да са публикувани за обществени консултации с мотива „Предвид характера на акта същият не е публикуван за обществено обсъждане“:**

- Постановление № 374 от 28.12.2015 за одобряване на вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на туризма за 2015 г.;

- Постановление № 306 от 11.11.2015 за извършване на промени на утвърдените със Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. максимални размери на ангажиментите за разходи, които могат да бъдат поети през 2015 г.;

- Постановление № 265 от 01.10.2015 за одобряване на вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи за персонал по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на туризма за 2015 г.;

- Постановление № 182 от 16.07.2015 за одобряване на вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи по области на по-

литики/бюджетни програми по бюджета на министерството на туризма за 2015 г.

Подобно основание за непубликуване за обществено обсъждане законодателството не съдържа.

Постановление № 13 от 26.01.2015 г. за приемане на Наредба за обезопасяването и информационната обезпеченост на ски пистите в Република България и за определяне правилата за безопасност върху територията на ски пистите и ски зоните и за организацията на работата на ски патрулите за приемане на Наредба за обезопасяването и информационната обезпеченост на ски пистите в Република България и за определяне правилата за безопасност върху територията на ски пистите и ски зоните и за организацията на работата на ски патрулите е публикувано за консултации на 30.09.2013 г. и е внесено в МС на 19.01.2015 г. Макар че в това няма нарушение на ЗНА, възниква въпросът как проект на нормативен акт е бил съгласуван при един министър, след него е имало служебен министър и накрая се внася от трети министър. Този прецедент налага преосмисляне на регламентирането на определен краен срок, след който невнесените, но консултирани актове следва да се консултират отново.

### **3.20. Министърът на финансите**

През 2015 г. министърът е вносител на **51 постановления** и **15 решения**, с които са одобрени законопроекти и е издал **17 нормативни акта**.

**Министерството не предостави никаква информация по искането за достъп до обществена информация с мотива, че цялата информация е публична. Това твърдение не отговаря на истината. Не е публична информацията относно постъпилите коментари на посочения от министерството имейл. Не е публична и информацията относно отразените коментари и техният брой.**

Вероятна причина за отказа от предоставяне на обществена информация е опасението от официалното потвърждаване, че значителен брой проекти на актове са внесени в МС или са издадени като актове без да е спазен определения в закона срок, които бяха установени при направения пълен преглед.

**Прегледът показва, че над 10 проекта са внесени в Министерския съвет, без да е спазен определеният в ЗНА 14-дневен срок, в това число:**

- Постановление № 242 от 04.09.2015 за изменение и допълнение на Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала, приет с Постановление № 112 на Министерския съвет от 2003 г.;

- Постановление № 240 от 04.09.2015 за приемане на тарифа, по която партиите, коалициите и инициативните комитети заплащат предизборните предавания по българската национална телевизия и българското национално радио и техните регионални центрове при произвеждането на изборите за общински съветници и за кметове и в рамките на информационно-разяснителната кампания за националния референдум с въпрос „подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“ на 25 октомври 2015 г.;

- Постановление № 251 от 11.09.2015 за одобряване на допълнителни разходи/трансфери за 2015 г.;

- Постановление № 245 от 04.09.2015 за одобряване на вътрешно-компенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на финансите за 2015 г.;

- Постановление № 244 от 04.09.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджетите на министерството на финансите за 2015 г. И на комисията за публичен надзор над регистрираните одитори за 2015 г.;

- Постановление № 259 от 23.09.2015 за изменение на Постановление № 185 на Министерския съвет от 2015 г. За одобряване на промени по бюджета на министерството на финансите за 2015 г. Във връзка с учредяване на търговско дружество;

- Постановление № 255 от 17.09.2015 за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на комисията за финансов надзор за 2015 г.

## 4. Проблеми и възможни решения, с оглед подобряване процеса на обществени консултации

Проблемите и възможните решения са структурирани в съответствие с шестте препоръчителни стъпки за провеждане на обществени консултации, определени в Стандартите за провеждане на обществени консултации на Министерския съвет.

Констатациите се базират на изготвения в рамките на проекта анализ на състоянието на обществените консултации и на наблюденията от реализираните в периода януари – февруари 2016 г. седем пилотни консултации, насочени към различни целеви групи, различни области на политика и към проекти на различен етап на изготвяне – от проекти на насоки до обсъждани на второ четене законопроекти, както следва:

- По отношение на целева група **младежи** консултацията се проведе по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование, изготвен на базата на четири законопроекта, внесени от народни представители и от Министерския съвет. Специален акцент в консултацията са измененията, засягащи националното представителство на студентските съвети;

- По отношение на целева група **НПО** консултацията се проведе по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, чрез който се засилва ролята и ефективността на обществените консултации в българския законодателен процес, като се акцентира върху въпроса как представителите на държавната администрация, които са задължени да провеждат обществени консултации да идентифицират структурите на гражданското общество и организациите и лицата, които представляват максимално широк кръг от интереси, засегнати и заинтересовани страни;

- По отношение на целева група **роми** обществената консултация се проведе по Индекса на ромското включване. В края на 2015 г. приключи Десетилетието на ромското включване 2005–2015 г. и индексът е един от заключителните документи, свързани с резултатите от десетилетието. Основната цел на индекса е да представи актуалната ситуация

и постигнатите резултати от десетилетието в общо 11 европейски държави, сред които и България;

- По отношение на целева група **медии** консултацията се проведе по проекта на нов Закон за обществените поръчки и по-специално върху предвидената възможност Законът за обществените поръчки да не се прилага при поръчки за програмно време от доставчици на медийни услуги;

- По отношение на целева група работещи в областта на **туризма** консултацията се проведе по проекта на ЗИД на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие с акцент върху проблемите на кърпигуването;

- По отношение на целева група **хора с увреждания** консултацията се проведе по Проекта на основни насоки за усъвършенстване на експертизата на работоспособността;

- По отношение на целева група **работодатели и синдикати** консултацията се проведе по Проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител. От месец март 2015 г. до края на 2015 г. в Народното събрание бяха внесени общо 6 проекта на Закони за изменение и допълнение на Закона за държавния служител. През м. ноември 2015 г. на Портала за обществени консултации бе обявена предварителна консултация по изготвения от Министерския съвет законопроект, а през м. февруари 2016 г. проектът беше публикуван за обществена консултация.

#### 4.1. Планиране на консултациите

Проблеми	Възможни решения
Капацитетът за планиране и провеждане на консултациите в администрацията е недостатъчен.	Администрацията на Министерския съвет следва да разработи учебна програма, а Институтът за публична администрация да включи в каталога си за специализирано обучение курс по провеждане на обществени консултации. В бюджета на всяка администрация, която провежда обществени консултации, да се заложат средства за осигуряване провеждането на обществените консултации, в това число за провеждането на различни форуми, наем на зали, ако се налага, публикуване на съобщения в медии и други.



<p>Липсва ясно нормативно регламентиране на обществените консултации като процедурен етап при извършване на оценката на въздействието. Подобна връзка съществува в Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, но не е нормативно установена.</p>	<p>В случай че се въведе задължителна оценка на въздействието, обществените консултации следва да бъдат дефинирани като интегрална част от механизма на оценката на въздействието.</p>
<p>Липсва статистика и отчетност за броя на проведените консултации, видовете документи, броя и видове заинтересовани страни, броя постъпили предложения, броя на подкрепящите предложения, броя на отразените предложения и за осъществената обратна връзка.</p>	<p>Да се въведе задължение за събиране на информация за броя на проведените консултации, видовете документи, брой и видове заинтересовани страни, брой постъпили коментари и тяхното отразяване и осъществената обратна връзка. Събраната информация да се включва в Доклада за състоянието на администрацията. Порталът за обществени консултации следва да се надгради с възможност за предоставяне на пълна статистика на проведените консултации.</p> <p>При определяне на структурата на годишния доклад за състоянието на администрацията, Главният секретар на Министерския съвет следва да включи обществените консултации в структурата и да изисква от ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт да включват в отчетите информация за проведените обществени консултации. Администрацията на Министерския съвет трябва да анализира и обобщава информацията, като я включва в ежегодния Доклад за състоянието на администрацията</p>

<p>Стандартите за провеждане на обществени консултации не са одобрени от Министерския съвет, нямат нормативна регламентация, поради което на практика липсва задължителна за администрациите методология за провеждане на обществените консултации.</p>	<p>Стандартите за провеждане на обществени консултации следва да се приемат с акт на Министерския съвет или процесът на консултации да се уреди в наредба на Министерския съвет.</p>
<p>За да бъде успешна всяка обществена консултация, трябва да се модерира от служител с подходящ опит и познаване на заинтересованите страни.</p>	<p>За всяка отделна консултация е необходимо да се определя служител, който отговаря за нейното провеждане. Името и длъжността му се публикуват в обявлението. Служителят отговаря за провеждането на консултацията, взаимодействието със заинтересованите, публикуването и обобщаването на информацията.</p>

## 4.2. Идентифициране на заинтересованите страни

Проблеми	Възможни решения
<p>Липсва нормативно изискване за предварително определяне на заинтересованите страни и тяхното ангажиране в процеса на консултация.</p>	<p>Всеки компетентен орган, който провежда обществени консултации, трябва да разполага със списък на заинтересованите от обсъждането на политиките на съответния орган обществени групи. При стартиране на обществена консултация, на етапа на планиране, се конкретизират лицата или организациите, които да бъдат поканени. Консултациите трябва да бъдат организирани така, че част или всички форми на провеждане да бъдат с отворен достъп за всички лица и организации, които имат интерес към поставения в конкретните консултации въпрос или са засегнати от него, независимо дали органът ги е включил в списъка.</p>

<p>Липсват правила за начина и принципите за определяне на заинтересованите страни. Броят на организациите, с които администрацията работи е силно ограничен и много организации и групи не са представени.</p>	<p>В Стандартите за провеждане на обществени консултации или в наредбата по ЗНА, ако такава се изготви, следва да се определят критерии, въз основа на които администрацията определя заинтересованите страни. Такива могат да бъдат наличието на техническа или специализирана експертиза, опит и представителност. Също така, задължително трябва да се търси баланс на представителството по различни признаци*. В критериите за определяне на заинтересованите страни следва да се предвиди, че във всички консултации се осигурява участие на по-малките организации и на уязвими групи.</p> <hr/> <p>* Бяла книга, стр. 11</p>
<p>Медиите не се възприемат като участник и партньор в процеса на обществени консултации като се negliжира и качеството на представяните на медиите материали.</p>	<p>Да се определи точното място на медиите в процеса по обществените консултации. При планирането на всяка консултация следва да се утвърди и комуникационен план относно медиите или видовете медии, които ще бъдат включени и формите на представяне на тяхното участие – интервюта, публикации, платени публикации, пресконференции и други.</p>

Изброените в Стандартите за провеждане на обществени консултации методи за провеждане на консултации\* предвиждат възможността за включване на консултативните комисии в еднократни консултационни процеси. Консултативните съвети обаче не са ангажирани в достатъчна степен в процеса на обществени консултации. С определянето на представители на неправителствените организации в състава на съветите се предполага, че те ще представят и защитят в достатъчна степен позициите и на останалите организации. Липсва и прозрачен механизъм за определяне на представители на неправителствените организации в съответните съвети и гаранцията че изразяваните от тях позиции изразяват тези на съответните организации.

---

\* Стандарти за провеждане на обществени консултации, стр. 34

Да се преразгледат и ревизират функциите и ролята на консултативните съвети през призмата на това дали те са помощни органи на правителството при съгласуването на политиките между администрацията или са органи за консултиране на концепции и проекти с неправителствените организации, бизнеса и други заинтересовани страни.

<p>Повечето консултативни съвети не функционират ефективно*. Сред основните проблеми са недостатъчен брой заседания, липса на обратна връзка по предложенията на гражданския сектор, използване на съветите за мнимо потвърждаване на легитимността на вече изработена политика, недостатъчно права за представителите на гражданския сектор и неприсъщи функции на съветите. Основен общ недостатък при всички консултативни съвети е, че липсват ясни правила, процедури и политики за комуникация и консултация с гражданския сектор.</p> <hr/> <p>* Проучване на съществуващите консултативни съвети и интернет форми за гражданско участие в България, Българско училище за политика „Димитър Паница“, 2014 г., стр.35</p>	<p>Да се засили участието на неправителствените организации в консултативните съвети и правото им да предлагат материали за обсъждане. Да се закрийт съветите, които не заседават редовно, в които не се вземат предвид предложенията на гражданския сектор и гражданският сектор не е достатъчно представен.</p>
---	---

### 4.3. Подготовка на консултацияния документ

Проблеми	Възможни решения
<p>В Стандартите за обществени консултации съществува изискване консултацияния документ да съдържа проект на акт и доклад. Липсва изискване за представяне на консолидирана версия на изменяните текстове, което усложнява за заинтересованите лица при търсенето и отваряне на съответните актове.</p>	<p>В Стандартите за обществени консултации следва да се установи стандарт за набора от документи, необходими за провеждане на консултациите. Освен доклад и мотиви и проект на акт е необходимо като минимум обявление за консултацията и стандартизиран формуляр на консултативен документ.</p>

Липсва стандартизиран формуляр за описание на консултацияната процедура. Редица министерства единствено публикуват проектите без дори да посочват, че очакват приемане на становища и без да посочват срок (например Министерството на младежта и спорта и Министерството на регионалното развитие и благоустройството). Като цяло форматът и начинът на представяне на предложението не са уредени и са оставени на свободната преценка на заинтересованите.

Да се стандартизира структурата на обявлението за стартиране на обществени консултации. То трябва да съдържа като минимум посочване на:

- държавния орган / органът на местната власт, оторизиран за вземането на решенията по въпросите на проектозакона/ документа, обект на консултиране с гражданите;
- наименованието на проекта за нормативен акт и основните мотиви за изготвянето му, съответно за изменението, допълването му;
- наименование, адрес, телефон, факс, електронен адрес на звеното и координатора, лицето за контакт от съответната институция, което отговаря за изработването на проекта за нормативен акт или стратегически документ;
- докладът от обсъждането и докладът от проведена оценка на въздействието;
- срокът, етапите и предвидените форми за провеждане на общественото обсъждане;
- мястото и срокът, в които е осигурен пълен достъп до цялата преписка по изработването и обсъждането на нормативния акт; дата на публикуване на обявлението.

#### 4.4. Избор на консултационен метод и провеждане на консултационна процедура

Проблеми	Възможни решения
<p>При внасяне на законопроект с носител народен представител не се провежда процедура по обществена консултация. По този начин една значителна част от законите се приемат без обществено обсъждане.</p>	<p>Да се въведе задължение за обществено обсъждане на внесените от народни представители законопроекти като част от процедурата по оценка на въздействието.</p> <p>Процедурите за провеждане на консултации следва да се уредят в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.</p>
<p>Формата на участие на заинтересованите страни е ограничена до изразяване на писмени становище по публикувани в интернет проекти.</p>	<p>По аналогия с предвидените в АПК форми на участие на заинтересованите лица в производството следва да се предвидят различни форми и за консултациите по ЗНА. За целта е необходимо изменение в ЗНА. В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014–2020 се предвижда консултациите да не се правят само чрез публикуване в интернет, но и чрез организиране на граждански панели, дискуссионни форуми и др.</p>
<p>Срокът за обсъждане на нормативни актове от 14 дни не съответства на срока за обсъждане на проекти на общи административни актове, а това са например решенията – 30 дни. Стратегията за развитие на държавната администрация 2014–2020 предвижда да се повиши ефективността на обществените консултации и стабилността на законите.</p>	<p>В ЗНА и УПМСНА следва да се установят удължени минимални срокове за провеждане на обществени консултации, съобразно добрите европейски практики. Необходимо е да се уеднаквят сроковете по ЗНА и по АПК за общи административни актове.</p>

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014–2020 г. се констатира, че „скоростта, с която се придвижват проектите на изменения и допълнения на законите и подзаконовите нормативни актове, не предполага достатъчно задълбочено обмисляне и продуктивна обществена дискусия, която да има положително въздействие върху качеството на крайния законодателен продукт. Предвиденият в действащото законодателство 14-дневен срок за провеждане на обществено обсъждане е кратък. Той е критикуван от гражданите, структурите на гражданското общество, бизнеса и международните институции като недостатъчен, за да могат те да оценят бъдещите задължения и регулации, съответно – да изготвят необходимите позиции и коментари.\*“

---

\* Стратегия за развитие на държавната администрация, стр. 13

Да се регламентират начините, по които заинтересованите могат да изразяват становища като се предвиди това да може да става писмено на хартия, в електронна форма, вкл. чрез формуляри и въпросници и устно по време на срещи, обществени приемни и форуми. Разглеждат се само неанонимните предложения. Нужно е да се увеличи времето за провеждането на консултациите.

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014–2020 г. се констатира, че разработваните политики не винаги са достатъчно добре консултирани и в тясно взаимодействие с университетските среди, неправителствените организации, гражданите и предприемачите. Публикуването на проектите на стратегически документи или нормативни актове на интернет сайтовете не е достатъчно резултатно. Необходими са активни, целенасочени и добре фокусирани консултации със съответните целеви групи, които да бъдат активно ангажирани в процеса.\*“

---

\* Стратегия за развитие на държавната администрация, стр. 16

Освен проекта на документ или акт на обществено внимание следва да се предоставя и докладът от цялостната оценка на въздействието. Заинтересованите лица следва да имат възможност да изразят мнение и по оценката на въздействие като предлагат коригиране или допълване на нейното съдържание.



<p>В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014–2020 г. се констатира, че администрацията не извършва качествени предварителни консултации с бизнеса и неправителствените организации на първоначалния етап от формулирането на европейските политики – при общественото обсъждане на зелени и бели книги, а това е от изключителна важност. Специфичните проблеми на българското общество и бизнес, както и инициативите за тяхното преодоляване, трябва да бъдат поставени своевременно и да бъдат включени на възможно най-ранен етап при обсъждането на европейските политики.</p>	<p>Да се въведе задължение при публикуване на проект на интернет страницата на съответната институция да могат да се визуализират постъпващите мнения и предложения.</p>
<p>Не се осигурява достатъчно информация, необходима на заинтересованите страни да формират мнение. Информацията, включена в мотивите и доклада е недостатъчна.</p>	<p>Да се даде възможност всеки заинтересован да може да поиска допълнителна информация, необходима за формиране на мнение по предложенията.</p>

<p>Поканата и материалите за обществени консултации, публикувани на интернет страниците на администрациите са трудни за откриване. Всяка администрация ги публикува в избрана от нея самата категория, която е различна от категорията в друга администрация. Например Министерствата на икономиката и на енергетиката публикуват материалите в категория „Новини“, секция „За обществено обсъждане“, министерствата на регионалното развитие и благоустройството и на здравеопазването в категория „Нормативни актове“, секция „Проекти на нормативни актове“, министерството на околната среда и водите в категория „Консултации на МОСВ с обществеността“. Редица администрации не публикуват материалите на Портала за обществени консултации, тъй като това не е задължително. Този децентрализиран подход на публикуване затруднява заинтересованите при откриването на обявените процедури. Публикуването на интернет страниците на министерствата създава възможност за манипулиране на датите за обявяване и приключване на консултацията.</p>	<p>Следва да се въведе задължение всички проекти на стратегии и нормативни актове да се публикуват на едно място – на Портала за обществени консултации. Следва да се установи единна практика за категориите на интернет страниците, в които се публикуват материалите за обществени консултации, функционалностите на Портала за обществени консултации и интернет страниците на министерствата. Създаването на подобни изисквания няма да е прецедент. Така например в Наредбата за административното обслужване и в Наредбата за електронните административни услуги има изисквания относно информацията, съдържаща се на сайтовете за предоставяните административни услуги.</p>
<p>Липсват изисквания за срока на валидност на резултатите от проведена обществена консултация, респективно за срока, след проведената консултация, в който вносителят трябва да внесе за разглеждане или да издаде акта. Възможно е проекти, които са били консултирани преди години да се внасят за разглеждане без нова консултация.</p>	<p>Да се въведе ограничение проекти на актове да не бъдат внасяни или приемани, ако от изтичането на срока за консултации е изминала повече от една година.</p>

<p>Проектите, засягащи бюджетни трансфери масово се внасят без да се спазва срока или дори изобщо без консултация. Прегледът на законодателството показва, че не е задължително да бъде консултиран само законът за държавния бюджет, но не и актовете на Министерския съвет, свързани с бюджета. Разпореждането с бюджетни средства е тема, която е изключително важна и задължително следва да бъде обект на консултации.</p>	<p>Министърът на финансите следва да прекрати порочната практика като се направи съответното изменение в преходните и заключителни разпоредби на Закона за нормативните актове (§6).</p>
---	--

#### 4.5. Анализ на получените коментари и предложения и тяхното интегриране в оценката на въздействието

Проблеми	Възможни решения
<p>Администрациите не са задължени да обсъждат постъпилите предложения и становища.</p>	<p>Да се регламентира задължение след изтичане на срока за консултация да се публикува доклад, представящ целта и процеса на консултациите, участниците в тях, повдигнатите въпроси, приетите предложения и мотивите за онези, които не са приети, информация за това как предложенията на гражданите ще бъдат взети предвид при формулирането на крайното решение, информация за органа и срока, в който ще се вземе решението, както и информация за по-нататъшното развитие на политиката, към която гражданите са допринесли.</p>
<p>Липсва нормативна регламентация и практика относно задължението за повторно съгласуване на проект, който след съгласуването е претърпял съществени изменения. Наблюдава се практика в проектите, които се внасят в Министерски съвет да се включват текстове, които изобщо не са били обект на консултиране.</p>	<p>Да се създаде регламентацията относно условията, при които е задължително повторно публикуване за консултация на вече консултиран проект, когато в него са добавени членове или алинеи, невключени в консултирания проект.</p>

#### 4.6. Осигуряване на обратна връзка към заинтересованите страни

Проблеми	Възможни решения
<p>Законодателството не задължава администрациите да осигуряват обратна връзка.</p>	<p>Да се създаде нормативно задължение за всички органи, провеждащи обществени консултации да утвърдят вътрешни правила за обществени консултации. На лицата, взели участие в обсъжданията с мнения и предложения се предоставя възможност в кратък срок да предоставят обратна връзка по доклада. При сериозно разминаване на гледните точки на гражданите с тези на вносителите на документите/политиките, подложени на консултации, съответните институции организират консултативни формати, като обществено-консултативни съвети, работни групи, кръгли маси и други с цел по-задълбочено обсъждане на аргументите на гражданите по конфликтните въпроси или решения, с оглед включването им във финалния вариант на обсъждания документ/политика.</p>

Информацията за участието на заинтересованите лица в консултациите не се публикува. Липсва задължение и практика да се изпраща на заинтересованите лица, участвали в обществени консултации, информация дали предложенията им са приети или не и с какви мотиви. В доклад на Българското училище за политика „Димитър Паница“ един от интервюираните е направил следната констатация: *„Няма механизъм за отчетност и това е проблем на цялостната среда и практика за правене на обществени консултации у нас. Ние отдавна препоръчваме, след като се съберат становищата на портала за обществени консултации по мейл или както се събират по различните канали, някой от администрацията, който е отговорник на съответната консултация да седне, да ги прочете, да направи кратък отчет – получени бяха толкова становища, в част от тях се предлага това или това, администрацията взе предвид тия и тия препоръки, тези ги отхвърли, защото... Не е нужно това да е документ от хиляда страници, на една страница съвсем накратко да се даде обратна връзка.“*

Информацията за проведените консултации и за постъпилите коментари трябва да бъде достъпна на страницата на съответната институция достатъчно дълго време след приключване на консултацията, поне 2–3 години, както това е възможно на Портала за обществени консултации. Много често при последващи промени в законодателството въпроси, които са дискутирани, но не са намерили подходящо решение отново излизат на преден план и е важно да може да се прегледа дискусиата и коментарите по предходни консултации.

Обществените консултации съгласно законодателството приключват с изтичане на срока за обсъждане на дадения документ. Няма регламентирана процедура за консултиране в последващите етапи на изготвяне на документи. Например ако се изготвя законопроект няма процедура за изразяване на мнения след неговото одобряване от Министерския съвет. В доклад на Българското училище за политика се констатира, че „към настоящия момент е практически невъзможно да се идентифицират случаите, в които при вземането на крайните решения съответното ведомство е отразило коментарите и предложенията на гражданското общество“\*. Практиката на ЕС е да може да се изразяват мнения на всички етапи от формулирането на политиката.

---

\* Проучване на съществуващите консултативни съвети и интернет форми за гражданско участие в България, Българско училище за политика „Димитър Паница“, 2014 г., стр. 35

Да се регламентира процедура за консултиране в последващите етапи на изготвяне на документи.

Администрацията не включва Омбудсмана при обсъждане на въпроси от голям обществен интерес. Тъй като Омбудсманът има правомощия да предлага промени в нормативната уредба\* то той би могъл да участва в някои от формите на обществени консултации.

---

\* Чл. 19, ал. 1, т. 6 от Закона за омбудсмана

При подготовката на проекта административните органи би следвало да могат да искат становище от Омбудсмана за наличие на жалби и сигнали по темата на нормативните промени. Да се даде възможност на администрациите да могат да предоставят на Омбудсмана информация относно провеждането на консултации по теми, по които има голям брой жалби.

<p>Няма централен орган, който отговаря за наблюдението и контрола за провеждане на обществените консултации.</p>	<p>Заинтересованите страни да изпращат жалби и сигнали за нарушение на гарантираното от Конституцията право на предложения до Омбудсмана, ако не са доволни от организацията на процедурата за провеждане на консултацията и от отношението на институциите към техните предложения.</p>
<p>Не е регламентирана формата, в която могат да постъпват коментарите, предложенията и становищата от общественото обсъждане. Пилотните консултации показаха устойчива нагласа в администрацията да елиминира предложения, в които не са формулирани конкретни текстове за изменения и допълнения в членове, алинеи и точки. Ако при консултацията някой е заявил, че е против промените това се разглежда като липса на конкретно предложение, а не като мотив за премахване на съответния текст.</p>	<p>Да се регламентира формата на постъпващите в резултат на консултацията текстове – коментари, предложения, въпроси мнения и други и се определят конкретни възможности за отговор.</p>

## 5. Индекс на качеството на обществените консултации

С настоящият годишен доклад за първи път се прави оценка на нивото на качество на обществените консултации в България. За целта е разработена методика за определяне на индекс на качеството на обществените консултации.

### 5.1. Методика за определяне на Индекс на качеството на обществените консултации в България

*5.1.1. Стъпка 1: Определяне на административните структури, които да бъдат включени в индекса*

В рамките на Стъпка 1 се извършва предварителен подбор на органи и подпомагащите го администрации, които да бъдат включени в индекса. За да бъдат включени в индекса те трябва да отговарят на едно от следните задължителни условия:

- Да могат да бъдат вносители на проекти на нормативни актове за приемане от колективен орган;

- Да могат да издават общи нормативни актове.

На посочените критерии отговарят:

- членовете на Министерския съвет;
- народните представители;
- кметовете на общини и общинските съвети;
- регулаторните органи, отчитащи се пред Народното събрание.

В настоящия първи доклад методиката е приложена само към членовете на Министерския съвет.

Въпреки че ЗНА предвижда задължение за всеки съставител на нормативен акт да го публикува на интернет страницата на своята институция заедно с мотивите, съответно доклада и да предоставя на заинтересованите лица най-малко 14-дневен срок за предложения и становища, наложеното с годините необосновано стеснително тълкуване на закона е довело до установяването на порочната практика тези



текстове да не се прилагат спрямо народните представители, въпреки че те са вносители на голям брой законопроекти. В близко бъдеще се очаква промяна на законодателството в тази посока, при която те изрично ще бъдат включени като задължени субекти за провеждане на обществени консултации по предлаганите от тях законопроекти.

Относно общините твърде големият обем работа по събиране и систематизиране на информацията не позволява на практика да се представи цялостна картина на състоянието на обществените консултации при тях. В следващи годишни доклади нормативните актове на общините също следва да бъдат обхванати.

#### *5.1.2. Стъпка 2: Оценяване на администрациите по критерии*

Стъпка 2 е свързана със задаване на числови стойности на експертна оценка по предварително дефинирана скала, въз основа на критерии за всяка администрация от списъка, формиран в стъпка 1.

Дефинирани са 3 групи критерии за оценка:

- Първа група: Условия за провеждане на обществени консултации – критерии 1, 2, 3, 4, 5;
- Втора група: Спазване на процедурите – критерии 6, 10;
- Трета група: Отношение, в смисъла на желание, за качествено провеждане – критерии 7, 8, 9.

#### **Критерий 1: Място на публикуване на проектите за обществени консултации (K1)**

Критерият показва къде се публикуват проектите на актове за обществени консултации.

В процеса на оценяване по критерий 1 се отчита дали проектите се публикуват на Портала за обществени консултации.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

#### **Критерий 2: Достъпност на секцията за публикуване на проектите за обществени консултации (K2)**

Критерият показва броя натискания на бутони за да се стигне от началната страница до секцията, в която се публикуват проектите за консултации на интернет страницата на администрацията.

В процеса на оценяване по критерий 2 се отчита броят натискания на бутона за достигане от началната страница до секцията с проектите на нормативни актове.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

### **Критерий 3: Информация за приключили консултации (K3)**

Критерият отразява наличието на приключили консултации на интернет страницата на администрацията.

В процеса на оценяване по критерий 3 се отчита наличието на информация за приключили консултации и за какъв период назад е налична информация.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

### **Критерий 4: Осигурена възможност за изпращане на видими за останалите потребители коментари и предложения (K4)**

Критерият отразява наличието на възможност за изпращане на видими за останалите потребители коментари и предложения на интернет страницата на администрацията.

В процеса на оценяване по критерий 4 се отчита наличието на възможност за изпращане на видими за останалите потребители коментари и предложения на интернет страницата на администрацията.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

### **Критерий 5: Обозначаване на активните консултации (K5)**

Критерият отразява наличието на явно обозначени активни консултации на интернет страницата на администрацията.

В процеса на оценяване по критерий 5 се отчита наличието на възможност за сортиране на консултациите на активни и приключили.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

### **Критерий 6: Степен на спазване на нормативно определения срок за обществени консултации (K6)**

Критерият отразява съобразяването с определения в чл. 26 от ЗНА минимален срок за провеждане на обществени консултации.

В процеса на оценяване по критерий 6 се отчита броят на внесените в Министерски съвет актове и издадените от министрите актове, които не са съобразени с чл. 26 от ЗНА.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

#### **Критерий 7: Собствени стандарти за обществени консултации (K7)**

Критерият отразява наличието на утвърдени собствени стандарти или вътрешни правила за обществени консултации.

В процеса на оценяване по критерий 7 се отчита наличието на собствени стандарти или вътрешни правила, по които се провеждат обществените консултации.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

#### **Критерий 8: Осигурена обратна връзка (K8)**

Критерият отразява обстоятелството дали на заинтересованите страни се предоставя информация за приетите и неприетите предложения и мотивите за неприемане.

В процеса на оценяване по критерий 8 се отчита дали администрациите публикуват информация за приетите и неприетите предложения.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

#### **Критерий 9: Методи за провеждане на консултации (K9)**

Критерият отразява доколко разнообразни са използваните методи за провеждане на консултациите.

В процеса на оценяване по критерий 9 се отчита кои от предвидените в Стандартите за обществени консултации методи за провеждане на консултации се използват на практика. Оценката отразява масово прилаганите методи, а не наличието на практика по отделни проекти да се прилагат и други методи.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

#### **Критерий 10: Отменени актове (K10)**

Критерият показва колко акта са били оспорени и отменени от съда поради неспазване на срока за консултации или поради липса на

мотиви и доклад. Предвид сроковете и процедурата за обжалване и съответно произнасяне от съда се вземат предвид отменените през 2015 г. актове, независимо от годината на приемане или издаване на акта.

В процеса на оценяване по критерий 10 се отчита степента на стабилност на приетите актове.

Поставя се експертна оценка в съответствие с таблица 2: Скала за оценка на критериите.

### **Относително тегло за всеки критерий**

За всеки от гореописаните критерии се дефинира теглови коефициент, който се взема предвид при изчисляване на комплексната оценка на всяка услуга. Тегловият коефициент отразява степента на значимост на критериите за определяне на комплексната оценка на административна услуга.

Тегловият коефициент приема числова стойност от 0 до 1. По-висока стойност означава по-голяма важност на коефициента в контекста на дейностите по проекта. Сборът на тегловите коефициенти на всички критерии винаги е равен на 1. В Таблицата са определени теглови коефициенти за всеки от критериите.

**Таблица 1. Теглови коефициенти на критериите**

<b>Критерии за избор на услуги</b>	<b>Теглови коефициент</b>
<b>К1: Място на публикуване на проектите за обществени консултации</b>	T1: 0,1
<b>К2: Достъпност на секцията за публикуване на проектите за обществени консултации</b>	T2: 0,05
<b>К3: Информация за приключили консултации</b>	T3: 0,05
<b>К4: Осигурена възможност за изпращане на видими за останалите потребители коментари и предложения</b>	T4: 0,1
<b>К5: Обозначаване на активните консултации</b>	T5: 0,05
<b>К6: Степен на спазване на нормативно определения срок за обществени консултации</b>	T6: 0,3
<b>К7: Собствени стандарти за обществени консултации</b>	T7: 0,05
<b>К8: Осигурена обратна връзка</b>	T8: 0,1
<b>К9: Методи за провеждане на консултации</b>	T9: 0,1
<b>К10: Отменени актове</b>	T10: 0,1

## Скала за оценка на обществените консултации

Оценките за всеки критерий се приравняват към единна 5-степенна скала от 0 до 4.

**Таблица 2. Скала за оценка на критериите**

Критерии за избор на услуги	Числов коефициент				
	0	1	2	3	4
<b>K1:</b> Място на публикуване на проектите за обществени консултации	Не публикува	На сайта на министертството или на Портала за обществени консултации	На сайта на министертството	На Портала за обществени консултации	На сайта на министертството и на Портала за обществени консултации
<b>K2:</b> Достъпност на секцията за публикуване на проектите за обществени консултации	5 натискания	4 натискания	3 натискания	2 натискания	1 натискане
<b>K3:</b> Информация за приключили консултации	Липсва информация	Има информация за последните 3 месеца	Има информация за последните 6 месеца	Има информация за последната една година	Има информация за повече от една година
<b>K4:</b> Осигурена възможност за изпращане на видими за останалите потребители коментари и предложения	Не е осигурена възможност				Осигурена е възможност

<b>K5: Обозначаване на активните консултации</b>	Активните консултации не са обозначени				Активните консултации са обозначени
<b>K6: Степен на спазване на нормативно определения срок за обществени консултации</b>	Установени са четири и повече нарушения	Установени са три нарушения	Установени са две нарушения	Установено е едно нарушение	Не са констатирани нарушения
<b>K7: Собствени стандарти за обществени консултации</b>	Няма				Налице са
<b>K8: Осигурена обратна връзка</b>	Не се осигурява				Осигурена е обратна връзка
<b>K9: Методи за провеждане на консултации</b>	Само публикуване в интернет	Публикуване в интернет и проучване на общественото мнение	Публикуване в интернет, проучване на общественото мнение, публични дебати	Публикуване в интернет, проучване на общественото мнение, публични дебати, консултативни комисии	Всички определени в Стандартите за обществени консултации
<b>K10: Отменени актове</b>	Отменени са 4 и повече акта	Отменени са три акт	Отменени са два акта	Отменен е един акт	Не са констатирани отменени актове

Определяне на комплексна оценка за състоянието на обществените консултации

Комплексната оценка (КО) за всеки член на Министерски съвет се изчислява по следната формула:

$$КО = T1 \times K1 + T2 \times K2 + T3 \times K3 + T4 \times K4 + T5 \times K5 + T6 \times K6 + T7 \times K7 + T8 \times K8 + T9 \times K9 + T10 \times K10$$

Комплексната оценка е максимум 4.

Комплексната оценка се преизчислява (нормира)

до 100 точки

по следната формула:  $КО \text{ нормирана} = \frac{КО \text{ абсолютна}}{КО \text{ максимална абсолютна}} * 100$

КО нормирана – Окончателната комплексна оценка (нормирана)

КО абсолютна – Абсолютна (ненормирана) оценка

КО максимална абсолютна – Максималната абсолютна (ненормирана) оценка.

Абсолютната (ненормирана) оценка не може да надвишава 4.

### 5.1.3. Стъпка 3: Класиране на оценените обществени консултации

Класирането се извършва за всяко отделно министерство, въз основа на получената комплексна оценка.

Член на Министерския съвет	Комплексна оценка (нормирана)
Министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията	60
Министър на младежта и спорта	56
Министър на енергетиката	52
Министър на здравеопазването	46
Министър на външните работи	43
Министър на икономиката	37

Министър на земеделието и храните	36
Министър на правосъдието	31
Министър на околната среда и водите	30
Заместник министър-председател по демографската и социалната политика и министър на труда и социалната политика	30
Министър на туризма	26
Министър на финансите	26
Министър на културата	23
Министър на регионалното развитие и благоустройството	21
Министър на отбраната	16

## 5.2. Отличия

За 2015 г. се връчват следните отличия:

1. Носител на годишната награда за най-висок стандарт при провеждане на обществени консултации;

2. *Желязно перде* – антинаграда;

3. Четири специални отличия:

- за публикуване на консултация, проведена при най-голямо съобразяване със Стандартите за обществени консултации;

- за най-много получени и взети предвид предложения по един проект;

- за използване на най-разнообразни начини на консултиране;

- за наличие на собствени стандарти за обществени консултации.

*5.2.1. Носител на годишната награда за най-висок стандарт при провеждане на обществени консултации*

След проведената комплексна оценка за състоянието на обществените консултации с най-висока оценка и носител на годишната награда за най-висок стандарт при провеждане на обществени консултации



през 2015 г. е **министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията**.

Заместник министър-председателите, които в това си качество публикуват проектите за консултации на портала за обществени консултации и нямат собствени интернет страници не участват в крайното класиране.

*5.2.2. Желязно перде – антинаграда за нежелание за ангажиране с обществена консултация*

От март 2014 г. и до момента на Платформата за обществени консултации ([www.komentator.bg](http://www.komentator.bg)) се провежда публична дискусия за проблемите и бъдещето на Ансамбъл „Филип Кутев“, озаглавена „Народната певица Марияна Павлова: Елена Кутева съсипва Ансамбъл „Филип Кутев“. Към датата на финализиране на настоящия доклад на платформата са постъпили над 2400 (две хиляди и четиристотин) коментара. Независимо че Министерството на културата е запознато с консултацията и неколккратно през изтеклите две години е било канено да се включи то не се ангажира с консултацията, не покани участващите страни на разговор и не предприе нищо за решаване на натрупаните проблеми.

На **Министерството на културата** се връчва *антинаграда* за нежелание да вземе отношение към провеждащата се обществена консултация.

*5.2.3. Специално отличие за консултация, проведена при най-голямо съобразяване със Стандартите за обществени консултации*

На 21 юли 2015 г. на Портала за обществени консултации е публикуван проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, одобрен с Решение № 664 на Министерския съвет от 1 септември 2015 г. Вносител на законопроекта е заместник министър-председателят по коалиционна политика и държавна администрация.

В поканата за консултацията се съдържат:

- Връзки към общо 6 стратегически документи, в изпълнение на които е изготвен проектът;
- Консолидирана версия на законопроекта с предлаганите изменения;

- Предварителна цялостна оценка на въздействието;
- Състав на работната група, изготвила проекта;
- Справка за отразяване на предложенията от обществените консултации;
- Решението на Министерски съвет, с който проектът е одобрен;
- Връзка към страницата на Народното събрание, на която е публикуван внесеният от Министерски съвет законопроект.

Консолидирана версия е била публикувана и към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление.

Като се отчита образцовото провеждане на консултацията специална награда за консултация, проведена при най-голямо съобразяване със Стандартите за обществени консултации се връчва на **заместник министър-председателя по коалиционна политика и държавна администрация**.

#### *5.2.4. Специално отличие за най-голям брой взети предвид предложения от обществени консултации*

На 9 април 2015 г. на Портала за обществени консултации е публикуван изцяло нов Закон за обществените поръчки, одобрен с Решение № 614 на Министерския съвет от 11 август 2015 г. Вносител на законопроекта е заместник министър-председателят по европейските фондове и икономическата политика. При обсъждането в Министерския съвет е отбелязано, че при оформянето на финалния вариант на закона са получени около 700 предложения, около половината от държавната администрация, другата половина от частни организации. Направено е възможно за отразяване на всички тези предложения. Вносителят посочва, че са взети предвид огромна част от предложенията, освен когато те противоречат на директивите или когато се взаимно изключват.

Като се отчита големият брой направени предложения, отразяването на повечето от тях и изключителната важност на закона на **заместник министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика** се връчва специална награда за най-голям брой взети предвид предложения от обществени консултации.

#### *5.2.5. Специално отличие за наличие на използване на разнообразни начини на консултиране*

Министерството на труда и социалната политика използва разнообразни начини за консултиране, които могат да достигнат до широк кръг групи, да позволят събирането на различни видове информация или да доведат до по-добри отговори. Наред с публикуването в интернет се провеждат срещи със заинтересованите страни, публични дебати, фокус групи. Особено ценни са структурираните обсъждания в рамките на Националния съвет за тристранно сътрудничество и използването на социалните мрежи и специалния блог на министерството.

За използване на разнообразни начини на консултиране на **заместник министър-председателя и министър на труда и социалната политика** се връчва специална награда.

*5.2.6. Специално отличие за наличие на собствени стандарти за обществени консултации*

Община Джебел разполага с Наръчник за прилагане на Стандартите за обществени консултации в общината. На **кмета на Община Джебел** се връчва специално отличие за наличие на собствени стандарти за обществени консултации.

Наръчникът е публикуван на интернет страницата на общината ([www.dzhebelbg.com/?pid=5,10](http://www.dzhebelbg.com/?pid=5,10)) в категория „Нормативни документи“, както и на Платформата за обществени консултации (<http://komentator.bg>) в категория „Обществени консултации“.

# Приложение № 1. Съдебни дела с по-значим ефект върху административната практика при провеждане на обществени консултации

Нормативен акт / част от него	Орган, приел / издал акта	Съд / дело	Решение на съда / мотиви
Наредба за изграждане, управление и опазване на зелената система на Община Пазарджик	Общински съвет Пазарджик	Административен съд – Пазарджик/ дело № 364 от 2014 г.	<p><b>Решение на съда:</b>  <b>ОТМЕНЯ</b> Наредба за изграждане, управление и опазване на зелената система на Община Пазарджик, приета с решение № 16 от 28.02.2008 г.</p> <p><b>Мотиви:</b>          Проектът на наредбата не е публикуван в интернет-страницата на Община Пазарджик. Не без основание в разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА е предвидено, че публикуването на интернет-страницата на съответната институция става непосредствено преди внасянето на проект на нормативен акт. Изискването за публикуване на проекта, ведно с мотивите към него, не е едно формално изискване, а строго регламентирана процедура, след която първоначалният проект може да бъде променен, когато се наложат съществени изменения.</p>

<p>Чл. 10а от Наредба № 1 за поддържане и опазване на държане и опазване на обществения ред на територията на Община Мездра</p>	<p>Общински съвет Враца</p>	<p>Административен съд – Враца / дело № 189/2014 г.</p>	<p><b>Решение на съда:</b>  <b>ОТМЕНЯ</b> чл. 10а от Наредба № 1 на Общински съвет Мездра за поддържане и опазване на обществения ред на територията на Община Мездра, приет с Решение № 208 от протокол № 16/27.11.2008 г. на Общински съвет Мездра.</p> <p><b>Мотиви:</b>  В действията по внасяне на предложение и приемането на протестиращия текст от наредбата са допуснати съществени нарушения на закона. На първо място, в приложеното предложение на вносителя - кмет на Община Мездра, няма <b>никакви мотиви</b> относно оспорения текст - причините за допълнителното ограничение спрямо нарушителите на разпоредбите на ЗДвП относно неправилното паркиране на територията на Община Мездра, <b>целта</b>, която ще бъде постигната с него и очакваните резултати. <b>Липсва и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз</b>. Като не е констатирал това несъответствие на доклада на вносителя с изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА и Общинският съвет го е приел за разглеждане и е нарушил чл. 28, ал. 3 от ЗНА, съгласно който <b>проект за нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда</b> от компетентния орган. При приемането на Наредбата е допуснато и нарушение на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, съгласно която преди внасяне на проект за нормативен акт заявителят на проекта е длъжен да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, за да могат заинтересованите страни най-малко в 14-дневен срок преди разглеждането му да се запознаят с него и да правят евентуални възражения и предложения.</p>
---	-----------------------------	---	--

<p>Чл. 17, ал. 1, т. 4 от Наредба № 12 от 30.09.2009 г. за условията и реда за издаване и отнемане на разрешения за посредничество при международно осиновяване и за осъществяване и прекратяване дейността на акредитираните организации.</p>		<p><b>Решение на съда:</b>  <b>ОТМЕНЯ</b> чл. 17, ал. 1, т. 4 от Наредба № 12 от 30.09.2009 г. за условията и реда за издаване и отнемане на разрешения за посредничество при международно осиновяване и за осъществяване и прекратяване дейността на акредитираните организации.</p>
<p>Министър на правосъдието</p>	<p>Върховен административен съд/дело № 12741 от 2012 г.</p>	<p><b>Мотиви:</b>  <b>Не е спазено законово изискване на чл. 26, ал. 2 от ЗНА</b> 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, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.  Не са налице доказателства, които да удостоверят публикуването през 2009 г. на интернет страницата на Министерството на правосъдието проекта на наредбата заедно с мотивите, съответно доклада към него, и за какъв период.</p>
<p>при международно осиновяване и за осъществяване и прекратяване дейността на акредитираните организации</p>		<p>Срокът, предвиден в чл. 26, ал. 2 ЗНА, не е формално изискване, а израз на минимална гаранция за спазване на принципите за откритост и съгласуваност.</p>

<p>Чл. 3, ал. 1 от Наредба № 7 от 23.06.2011 г. за условията и реда за прилагане на извънредни мерки за подпомагане на пазара в сектора на зеленчуците</p>	<p>Министър на земеделието и храните</p>	<p>Върховният административен съд/дело № 7810 от 2013 г.</p>	<p><b>Решение на съда:</b>  <b>ОТМЕНЯ</b> чл. 3, ал. 1 от Наредба № 7 от 23.06.2011 г. за условията и реда за прилагане на извънредни мерки за подпомагане на пазара в сектора на зеленчуците</p> <p><b>Мотиви:</b>  При издаването на наредбата съществено са нарушени административнопроизводствените правила, предвидени в чл. 26, ал. 2 от ЗНА. Съгласно този текст, представляващ императивна норма, 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, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.</p> <p>Целта е да се даде възможност за широко обсъждане на проектите на нормативни актове от заинтересуваните лица, както и те да упражнят правото си на участие в производството по подготовка на актове, засягащи техни законни интереси. Публикуването, представляващо разгласяване на проекта на подзаконовия нормативен акт, е начинът, чрез който принципите за откритост и съгласуваност, прогласени в чл. 26, ал. 1 ЗНА, намира част от своето проявление спрямо засегнатите лица и за чието спазване следва да се следи от органа, в чиито правомощия е да приеме или не дадения проект.</p> <p>Изпълнението на ал. 2 на посочения текст представлява задължително условие като част от административнопроизводствените правила, поради което при неспазването му, какъвто е настоящият случай, представлява същественото им нарушение по издаване на подзаконовия нормативен акт и е самостоятелно основание за отмяна на оспорения текст от наредбата съгласно чл. 146, т. 3 във връзка с чл. 196 АПК. С оглед изложеното само на това основание оспореният текст от наредбата е незаконосъобразен и следва да се отмени.</p>
--	--	--	--

<p>Постановление № 5 на Министерския съвет от 10.01.2013 г. за приемане на обемите и цените на медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от Закона за здравното осигуряване за 2013 г.</p>	<p>Министерски съвет</p>	<p>Върховният административен съд/дело № 2445 от 2013 г.</p>	<p><b>Решение на съда:</b>  <b>ОТМЕНЯ</b> Постановление № 5 на Министерския съвет на Република България от 10.01.2013 г. за приемане на обемите и цените на медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от Закона за здравното осигуряване за 2013 г.</p> <p><b>Мотиви:</b>  По делото не са представени доказателства за публикуване в интернет страницата на Министерството на здравеопазването или на НЗОК на проекта на нормативен акт - предмет на спора.</p> <p>При така установената фактическа обстановка настоящият тричленен състав приема, че оспорването е основателно по следните съображения:  Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 2 ЗНА, намираща приложение по силата на препаращащата норма на чл. 80 АПК, при 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, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предłożения и становища по проекта. В конкретния случай <b>това императивно предписание на закона не е било изпълнено</b>. Въпреки дадените указания на страните по делото не бяха представени доказателства подзаконовият нормативен акт да е бил публикуван в интернет страницата на МЗ или на НЗОК. При тази фактическа обстановка и като изхожда от обстоятелството, че нормата на <b>чл. 26, ал. 2 ЗНА има императивен характер</b>, то нарушаването ѝ съставлява тежък порок, който представлява самостоятелно основание за отмяна на издадения подзаконов нормативен акт.</p> <p>При така приетото настоящиот състав намира, че не е необходимо да бъдат обсъждани изложените от жалбоподателя други доводи досежно законосъобразността на обжалвания подзаконов нормативен акт. Това е така, защото, както се посочи по-горе, нарушаването на императивната норма на чл. 26, ал. 2 ЗНА представлява самостоятелно основание за отмяна на обжалваното постановление.</p>
--	--------------------------	--	---



## Приложение № 2. Определяне на комплексна оценка за състоянието на обществените консултации

Критерии										Комплексна оценка
K1xT1	K2xT2	K3xT3	K4xT4	K5xT5	K6xT6	K7xT7	K8xT8	K9xT9	K10xT10	
Министър-председател										
3 x 0,1	4 x 0,05	4 x 0,05	4 x 0,1	4 x 0,05	0x0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	3 x 0,1	4 x 0,1	50
Заместник министър-председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси										
3 x 0,1	4 x 0,05	4 x 0,05	4 x 0,1	4 x 0,05	4x0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	3 x 0,1	4 x 0,1	80
Заместник министър-председател по демографската и социалната политика и министър на труда и социалната политика										
1x0,1	4x0,05	4 x 0,05	0x0,1	0 x 0,05	0 x 0,3	4 x 0,05	0x0,1	1x0,1	4 x 0,1	30
Заместник министър-председател по коалиционна политика и държавна администрация										
3 x 0,1	4 x 0,05	4 x 0,05	4 x 0,1	4 x 0,05	4x0,3	0 x 0,05	4 x 0,1	3 x 0,1	4 x 0,1	92
Заместник министър-председател по европейските фондове и икономическата политика										
3 x 0,1	4 x 0,05	4 x 0,05	4 x 0,1	4 x 0,05	4x0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	3 x 0,1	4 x 0,1	80

Министър на външните работи										
4 x 0,1	3 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	4 x 0,05	1 x 0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	1 x 0,1	4 x 0,1	43
Министър на вътрешните работи										
x 0,1	x 0,05	x 0,05	x 0,1	x 0,05	x 0,3	x 0,05	x 0,1	x 0,1	x 0,1	-
Министър на здравеопазването										
3 x 0,1	3 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	2x0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	2 x 0,1	4 x 0,1	46
Министър на земеделието и храните										
2 x 0,1	3 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	1 x 0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	2 x 0,1	4x0,1	36
Министър на енергетиката										
2 x 0,1	4 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	4 x 0,05	3 x 0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,1	4 x 0,1	52
Министър на икономиката										
2 x 0,1	4 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	4 x 0,05	1x0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,1	4x0,1	37
Министър на културата										
2x0,1	3 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	0x0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,1	4 x 0,1	23
Министър на младежта и спорта										
3 x 0,1	3 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	4x 0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,1	4x0,1	56

Министър на образованието и науката										
x 0,1	x 0,05	x 0,05	x 0,1	x 0,05	x 0,3	x 0,05	x 0,1	x 0,1	x 0,1	-
Министър на околната среда и водите										
1 x 0,1	4 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	0 x 0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	3 x 0,1	4 x 0,1	30
Министър на отбраната										
1 x 0,1	3 x 0,05	0 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	0 x 0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,1	4 x 0,1	16
Министър на правосъдието										
4 x 0,1	3 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	0 x 0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	1 x 0,1	4 x 0,1	31
Министър на регионалното развитие и благоустройството										
1 x 0,1	3 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	0x0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,1	4x 0,1	21
Министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията										
3 x 0,1	4 x 0,05	4 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	2 x 0,3	4 x 0,05	4 x 0,1	1 x 0,1	4 x 0,1	60
Министър на туризма										
1 x 0,1	2 x 0,05	1 x 0,05	0 x 0,1	0 x 0,05	1 x 0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	1 x 0,1	4 x 0,1	26
Министър на финансите										
1 x 0,1	4 x 0,05	3 x 0,05	0 x 0,1	4 x 0,05	0 x 0,3	0 x 0,05	0 x 0,1	1 x 0,1	3 x 0,1	26





Проектът се изпълнява от  
Асоциацията на юристи за развитие на правото в  
обществен интерес в партньорство  
със Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“  
и Професионалното обединение на държавните служители

			
			
			
			
			
			

**КОНТАКТИ:**  
тел./факс: (02) 981 93 16  
e-mail: [pilassociation@gmail.com](mailto:pilassociation@gmail.com)  
website: [www.komentator.bg](http://www.komentator.bg)