



Анализ и оценка на механизмите за провеждане на обществени консултации в България

София, 2015 г.



Съдържание

1. Въведение	3
2. Проучване на механизмите за обществени консултации, прилагани в ЕС	7
3. Анализ на практиките на извършване обществени консултации в България и на съответствието им с възприетите от ЕС и отделни страни членки правила и стандарти	23
3.1. Описание на действащата нормативна уредба	23
3.1.1. Административнопроцесуален кодекс	23
3.1.2. Закон за нормативните актове	24
3.1.3. Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация	31
3.1.4. Разпоредби, свързани с гражданското участие в специални закони	32
3.2. Констатации и проблеми	35
3.2.1. Проблеми в нормативната регламентация	35
3.2.2. Проблеми в планирането на консултациите	38
3.2.3. Проблеми при идентифициране на заинтересованите страни	39
3.2.4. Проблеми при подготовка на консултационния документ	40
3.2.5. Проблеми при избор на формата на участие на заинтересованите страни и провеждане на консултационна процедура	40
3.2.6. Проблеми при анализа на получените в отговор коментари, предложения, информация и тяхното интегриране в оценката на въздействието	42
3.2.7. Проблеми при осигуряване на обратна връзка към заинтересованите страни	43
4. Конкретни препоръки до централните и местни органи на изпълнителната власт, медиите и НПО за промени в начина на организиране, провеждане и отразяване на резултатите от обществените консултации в България	46
4.1. Относно планирането на консултациите	46
4.2. Относно идентифицирането на заинтересованите страни	47
4.3. Относно подготовката на консултационния документ	47
4.4. Относно избор на формата на консултация и провеждане на консултационна процедура	48
4.5. Относно анализа на получените в отговор коментари, предложения, информация и тяхното интегриране в оценката на въздействието	49
4.6. Относно осигуряване на обратна връзка към заинтересованите страни	50
5. Приложение 1. Въпросник за провеждане на анкетно проучване за оценка на механизмите за провеждане на обществени консултации в България	55
6. Приложение 2. Отговор на въпрос по Закона за достъп до обществена информация по обществена консултация по проект на Наредба за изискванията към местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечения и за реда за определяне на категория, отказ, понижаване, спиране на действието и прекратяване на категорията	63



1. Въведение

Правото на участие на гражданите на Европейския съюз (ЕС) във вземането на решения на национално и наднационално ниво по всички въпроси, които пряко или косвено ги касаят е един от основните индикатори за прозрачността и демократичността на управлението в Съюза. Обществените консултации са основополагащият механизъм, създаващ необходимия набор от условия и гаранции за упражняването на това право. Независимо от начина, по който гражданите участват в обществените консултации – лично или като част от организации на гражданското общество или бизнес структури те винаги играят позитивна роля, правейки публичните институции по-прозрачни и отчетни пред обществото и придавайки по-голяма легитимност на решенията, които те вземат.

Включването на гражданите във вземането на общественозначимите решения спомага за повишаване на доверието им в системата и гарантира по-добро реализиране на политиките, предвид факта че същите са били взети след тяхно мнение и формулирани с тяхно участие. 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 проблемите и въпросите от дневния ред на обществото, от което те са част.

В ЕС на обществените консултации се гледа като на особено ценен порт за получаване на данни, експертиза и информация от представители на националните и местни власти, организации на гражданското общество, предприятия и сдружения на предприятия, отделни граждани, представители на академичните среди, специалисти и всякакви други заинтересовани страни. Въпреки, че целевите групи към които консултациите са адресирани варират в зависимост от същността на обсъжданата материя, стремежът е всички актуални интереси в обществото по дадена конкретна тема да бъдат изследвани и измерени и всички мнения да намерят своя израз и да бъдат чути преди формулирането на политиката или вземането на решението.



Гражданското общество все повече възприема обществените консултации на национално и съюзно ниво като добра платформа за влияние и промяна на курса и насоките на публичните политики към по-добро. Те са реален шанс за гражданите да участват по-активно в постигането на общите цели на държавите – членки и Съюза като един структуриран комуникационен канал за обратна връзка, критика и информация. По тази причина Европейската комисия (ЕК) специално насърчава съгласувания подход за представяне на организациите на гражданското общество на европейско равнище. За нея те играят важна роля като посредници при широк политически дебат и диалог. Според ЕК те са структурите, които улесняват даването на глас на тревогите на гражданите и спомагат за това вземаните решения да отговарят максимално на нуждите на хората.

Консултациятния процес в България има редица недостатъци поради което гражданите, медиите и неправителствените организации нямат убеденост, че реално оказват някакво влияние при разработването на политики и нормативни актове. Администрациите само публикуват проектите на нормативни актове и политики (при това не винаги) без да са длъжни да информират заинтересованите, да се вслушат в постъпилите предложения и да отговорят дали ги приемат или не.

Настоящият анализ има за задача да оцени проблемите и да изготви предложения за усъвършенстване на цялостния процес по провеждане на обществени консултации. Той е проведен в рамките на проект „Повишаване ефективността на обществените консултации чрез активно участие на гражданското общество в процеса на вземане на управленски решения“. Целта на проекта е насърчаване на включването на неправителствените организации (НПО) в процесите на формулиране на политики и вземане на решения съвместно с институциите на местно и национално ниво. Очаква се в резултат на проекта да се повиши приноса на НПО към формулирането на политики и процесите на вземане на решения на местно и национално ниво като се адресира проблемът с активността на обществото и слабата ангажираност на институциите. Целеви групи на проекта са вземащите решения; гражданския сектор, медиите и служители в публичната администрация. В този смисъл анализът и препоръките не са насочени само към органите на изпълнителната власт, а и към медиите, неправителствените



организации и всички заинтересовани лица. Необходимостта от промяната на тяхното отношение към консултацияния процес е не по-малко важна от промените от нормативен и процедурен характер.

При провеждането на настоящия анализ бяха използвани различни методи, по-важните от които бяха документален анализ и експертна оценка, анкетно проучване, фокус групи и други.

Документален анализ и експертна оценка

Тези два метода са използвани при проучването на механизмите за обществени консултации, прилагани в ЕС и оценката на практиките на провеждането на обществени консултации в България.

Бяха прегледани и анализирани документи, включително нормативни актове и други документи, свързани с провеждането на обществени консултации. За целите на анализа са използвани закони и подзаконови нормативни актове, стратегически и планови документи, свързани с темата анализи, интернет страници и други.

По време на изготвяне на анализа беше обявено навлизането в заключителна фаза на дейностите по изготвяне на изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, който беше обсъждан в Съвета за административната реформа, а впоследствие предложен на междуведомствено съгласуване и обществено обсъждане.

Чрез експертна оценка бяха изведени основните констатации и изводи за силните и слабите страни на наличните практики за провеждане на обществени консултации. Този метод беше ключов при формулирането на препоръките.

Анкетно проучване

Този метод е използван при извършването на проучване и оценка на механизмите за провеждане на обществени консултации. Изготвени бяха 2 анкетни карти (виж приложението), които бяха изпратени до две групи адресати: служители в административни структури, които издават нормативни актове и общи административни актове (министерства, независими регулаторни органи и



общини) и до представители на неправителствени организации, медии, организации на работодатели и работници, академичните среди и други. Анкетите бяха изпратени по електронна поща. Получени бяха 24 попълнени анкетни карти. Обобщените резултати от анкетите са взети предвид при формулирането на препоръките за подобряване на консултацияния процес.

Фокус групи

Този метод е използван с оглед формулиране на конкретните препоръки до централните и местни органи на изпълнителната власт, медиите и НПО за подобряване на обществените консултации. Във фокус групата участваха представители на заинтересованите страни: неправителствени организации, професионални организации, организации на работодатели, синдикати, медии и други.

Анализът е изготвен в периода м. август – м. ноември 2015 г. от екип в състав:

Д-р Алеко Джилджов - Софийски университет „Свети Климент Охридски”

Мартин Андреев – Югозападен университет „Неофит Рилски“

Николай Бизев - Институт по публична администрация.



2. Проучване на механизмите за обществени консултации, прилагани в ЕС

Обществените консултации в ЕС днес са интегрална част от общия механизъм за оценката на въздействието (ОВ) на предложенията за политики и регулирането, който се прилага като основен способ за гарантиране на качество на инициативите и законодателство на Съюза и спазване на критериите за съгласуваност и последователност с общите стратегии и политики на Съюза.

Консултирането с лицата, които ще бъдат засегнати от бъдещите инициативи или политики на Съюза както и с тези, които ще я прилагат е задължение следващо от Договорите на ЕС¹. То е основен инструмент за изработване на надеждни предложения за въвеждането на политики с високо качество. Консултациите помагат да се гарантира, че политиките са ефективни и ефикасни и повишават легитимността на действията на ЕС от гледна точка на заинтересованите страни и гражданите. В зависимост от поставената цел и решавания проблем, консултацията може да се извършва във връзка с различни части или етапи от механизма на оценката на въздействието, каквито са дефинирането на проблема, определянето на цели, разработването на варианти на политиката, сравнението между вариантите, анализа на разходите и ползите и други.

Обществените консултации или консултациите със заинтересованите страни, както по-често се наричат те в ЕС, са задължителни за всяка ОВ. Според Насоките за оценка на въздействието на Европейската комисия², действали до 19.05.2015 г., оценки на въздействието са необходими за най-важните инициативи. Това са всички законодателни предложения от законодателната и работна програма на Комисията, незаконодателните предложения, които имат ясно установими икономически, социални и екологични въздействия, с изключение на т.нар. рутинно приеманото законодателство по правоприлагане и за незаконодателните инициативи, като например бели книги, планове за действие, програми за разходи,

¹ От англ. Treaty obligation. То е уредено още в Протокол № 7 относно прилагането на принципите за субсидиарност и пропорционалност, приложен към Договора от Амстердам.

² Impact Assessment Guidelines, European Commission 15 January 2009 (SEC(2009)92) (от англ.).



като актове, които съдържат ангажименти за бъдещи мерки и които определят бъдещите политики.

Обществените консултации са и един от трите основни инструмента на политиката на смарт регулирането на ЕС, наред с оценката на въздействието и последващото оценяване. Смарт регулирането се използва като понятие обобщаващо подходите на законодателстване и способите за вземане на решенията по регулиране в Съюза. По-малко от пет години след нейното официално обявяване със Съобщението на Европейската комисия до Европейския парламент, Съвета на ЕС, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Смарт регулиране в ЕС³” от м. октомври 2010 г., политиката на смарт регулирането доведе до рязка смяна на схващанията и обръщане в противоположна посока на тенденциите по отношение на бъдещото развитие на законодателството на ЕС. Тя допринесе за въвеждането на принципно нов интегриран подход при разработване на мерки за регулиране от ЕС, при който решенията за приемане на ново законодателство следва да бъдат предхождани от задълбочено оценяване на ползите и разходите от съществуващото законодателство. От гледна точка на смарт регулирането, процесът по законодателстване в ЕС следва да представлява един непрекъсваем цикъл от оценки на въздействието, при който обратно на логиката на хронологията, следваща от названията, последващата ОВ винаги предхожда предварителната ОВ. Приемането на ново законодателство се обсъжда едва след като мерките по опростяване, кодифициране, преработване, консолидиране на правните текстове и намаляване на обема на действащото законодателство доказано не водят до задоволителна степен на разрешаване на идентифицираните проблеми, каквато би се постигнала чрез приемането на ново законодателство. Именно обществените консултации са елементът, който в този цикъл остава константен и непокoleбим и който играе ролята на свързващо звено между редуващите се оценки на въздействието.

Обществените консултации са част от общите тенденции в развитието на правото на ЕС днес, свързани с неговото доближаване до гражданите на Съюза. Те са един от многото положителни ефекти, съпътствали еволюцията от старото твърде

³ Smart Regulation in the European Union COM(2010) 543 final (от англ.).



критикувано явление „Брюксел говори на Брюксел“ към новия принцип на откритост, наричан „Европа на гражданите“. Те са резултат от изминатия път, при който преди съществувалия регистър на лобистките организации бе заменен от Регистър за прозрачност⁴, в който могат да се регистрират както организации и предприятия така и отделни граждани. В пряка връзка с регистъра е изграден и порталът за обществени консултации на ЕС, който се нарича „Вашият глас в Европа⁵“ и в него могат да дадат своето мнение всички заинтересувани страни.

Когато в средата на 2011 г. Европейската комисия и Европейският парламент вземат окончателно решението за откриване на съвместния регистър за прозрачност, в тяхното обръщение към Съюза те определят неговото създаване като акт целящ хвърляне на светлина върху всички лица и организации, които се опитват да влияят на европейските политики. За тях това е мярка за по-нататъшното подобряване на прозрачността на процеса на вземане на решения на равнище ЕС. Новият регистър замества регистъра, създаден от Комисията през 2008 г., в който участват повече от 4 000 организации. Обхватът му също така се разширява и освен традиционните лобисти включва и правни кантори, неправителствени организации, организации за политически изследвания и други. Най-вече в него могат да участват всички организации или самостоятелно заети лица, които работят, за да влияят върху създаването и изпълнението на политиките на ЕС.

Всеобщо споделяно е мнението, че създаването на новия регистър за прозрачност е един от ключовите елементи от съвременната система за обществени консултации на Съюза и представлява важна стъпка напред към постигането на целта на ЕС за повече демокрация на участието. Взаимодействието на европейските институции с граждански асоциации, неправителствени организации, търговски и професионални организации, профсъюзи, мозъчни тръстове и други е постоянно и необходимо условие за качеството на демокрацията и за способността на институциите да създават адекватни политики, отговарящи на действителните нужди. От друга страна, гражданите имат право да очакват този процес да бъде прозрачен и съобразен със закона, като се избягва неправомерен натиск, незаконен

⁴ Вж. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do>.

⁵ От Англ. „Your Voice in Europe“ – http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm.



или привилегирован достъп до информация или до политиките вземащи решенията. Регистърът за прозрачност осигурява на гражданите пряк достъп до информация за това кой участва в дейности, насочени към повлияване на процеса на вземане на решения в ЕС, чии интереси се преследват и какъв е размерът на ресурсите, които се влагат в тези дейности. Регистърът има единен кодекс за добро поведение, ангажиращ всички регистрирани организации и самостоятелно заети лица да „играят по правилата“ и да спазват етичните принципи.

В началото на 2012 г., Председателят на Европейската комисия Жозе Мануел Барозу обявява удължаването на срока от 8 на 12 седмици за обществените консултации в Съюза и новата „услуга за уведомяване“, определяйки тези новости като мерки за насърчаване на по-активното участие на гражданите, предприятията и неправителствените организации в изработването на европейските политики. Според него един от ключовите фактори за изработването на правилните политики е вслушването в гласа на хората, които ще бъдат засегнати от тях. С удължаването на срока на консултациите, Европейската комисия създава по-добри условия за гражданите, бизнеса и организациите да дадат своето мнение, което помага за по-доброто формулиране на политики в полза на всички.

Като цяло, системата за провеждане на обществените консултации в ЕС е изградена от няколко основни елемента, които са нарочно създадени от Комисията или представляват отделни аспекти на нейната основна дейност. Това са нейната Годишна законодателна и работна програма, Пътните карти за планиране на предстоящите оценки на въздействието⁶, Регистърът за прозрачност и Специализирания сайт за обществени консултации „Вашият глас в Европа“. Почти всички елементи от тази система са общодостъпни и онлайн базирани с възможност за поддържане на обратна връзка със лицата, които участват в тях. Допълнително подпомагаща роля в процеса на провеждане на обществените консултации в ЕС играе разделът от сайта на Европейската комисия, озаглавен „Оценки на въздействието – Консултации“⁷ и подсайта в страницата на

⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

⁷ http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/impact-assessment/index_bg.htm.



Европейската комисия, посветен на Смарт регулирането⁸, на които се публикува постоянно актуализирана информация.

Основополагащи за разгръщането и пълноценното функциониране на системата за обществени консултации в ЕС са регистърът за прозрачност⁹ и порталът за обществени консултации на ЕК „Вашият глас в Европа“¹⁰. Регистърът за прозрачност е създаден по силата на междуинституционално споразумение между Европейския парламент (ЕП) и Комисията, наречено „Споразумение между ЕП и ЕК относно създаването на регистър за прозрачност за организации и самостоятелно заети физически лица, които участват в изготвянето и прилагането на политиките на ЕС“.¹¹ Според него, основната цел преследвана със създаването на регистъра за прозрачност е регистрирането и мониторинга на организациите и самостоятелно заетите лица, участващи в изготвянето и прилагането на политиките на ЕС. Сред прокламираните в Споразумението принципи на регистъра, като водещи са подчертани спазването на общите принципи на правото на Съюза, в това число принципите за пропорционалност и недопускане на дискриминация, ненакърняването на правото на членовете на ЕП да упражняват своя парламентарен мандат без ограничение и незасягането на правомощията и прерогативите на ЕП и ЕК.

Структурата на регистъра обхваща 3 основни елемента: набор от насоки относно неговото приложно поле и раздели за регистрация, кодекс на поведение и механизъм за подаване на жалби и мерки, които да се прилагат в случай на неспазване на кодекса на поведение. В приложното поле на регистъра попадат всички дейности, които се извършват с цел оказване на пряко или непряко влияние върху изготвянето или прилагането на политики и процесите на вземане на решение на европейските институции, независимо от използваните канали или средства за комуникация. Това означава, че влияние върху политиките и решенията на Съюза може да се оказва по всякакви допустими, според Споразумението, начини включително чрез наемане на външни изпълнители, медии, договори с

⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm.

⁹ Вж. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/contact/contact.do>

¹⁰ Вж. <http://ec.europa.eu/yourvoice>

¹¹ Публикувано в Официалния вестник на ЕС, бр. L 191/29 от 22.7.2011 г., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:BG:PDF>



професионални посредници, мозъчни тръстове, „платформи“, форуми, кампании и инициативи на местно равнище. Наред с горното, допустимо е дейности по оказване на влияние върху решенията на институциите на ЕС да се осъществява и чрез контакти с членовете на ЕП, с длъжностни лица или с други служители на институциите на ЕС, чрез подготовка, разпространение и предаване на писма, информационни материали или документи, чрез организиране на събития, заседания или дейности по популяризиране, както и чрез различни социални събития и публични прояви.

Дейностите, които са изрично изключени от обхвата на регистъра според Споразумението са: тези по предоставянето на правни и други професионални консултации, доколкото те са свързани с упражняването на основното право на справедлив процес на конкретен клиент, дейностите на социалните партньори (синдикати и работодателски организации) и дейности, които са в отговор на пряко и индивидуално искане от страна на институция на ЕС или на член на ЕП като например индивидуални покани за публични изслушвания или участие в консултативни органи или други подобни форуми.

Споразумението съдържа и т.нар. специални разпоредби, които уреждат особени хипотези и изисквания за регистрация спрямо отделни групи субекти, каквито са църквите и другите религиозни общности, политическите партии и местните, регионални и общински органи на управление. Изрично е казано, че регистърът не засяга тези лица. Едновременно с това, Споразумението поставя изискване спрямо всякакви организации, бюра или други правни образувания, създадени с цел представителство на интересите на горните субекти пред европейските институции, както и техните сдружения да бъдат вписани в регистъра. Мрежите, платформите и другите форми на колективна дейност, които независимо че нямат правосубектност, де факто се явяват източник на организирано влияние и участват в дейности, попадащи в обхвата на регистъра, са длъжни да се регистрирани като определят измежду своите членове лице, което да отговаря за връзките с регистъра.

Съществено, от гледна точка на прозрачността на дейностите по оказване на влияние върху политиките и решенията на институциите на Съюза, е изискването



регистрираните лица и общности в регистъра да обявяват своите финансови данни, като за всяка отчетна година те следва да посочат своя общ бюджет и източниците, от които той се формира – публични и други. За публични средства се считат обобщено наричаните европейски източници, обществени поръчки, безвъзмездни средства, национални и регионални източници. За средства от други източници се приемат тези от дарения и членски внос. В отделен раздел от стъпките по вписване в регистъра, от субектите се изиска да посочат разходите, които те са сторили във връзка с осъществяването на преки дейности по представителство на интереси през съответната година, както и всякаква друга финансова информация или уточнения, която според самата организация е важна с оглед на прозрачността.

Предоставянето на финансови данни е задължителна стъпка от процеса по регистрация на всеки желаещ да бъде част от регистъра за прозрачност. В тази връзка в междуинституционалното споразумение за неговото създаване ясно се подчертава, че дейностите, които трябва да бъдат взети предвид, когато лицата декларират своите финансови данни в регистъра са тези извършени по отношение на всички институции на ЕС, агенции и органи и техните членове, длъжностни лица и други служители, както и дейности, насочени към органи на държавите - членки, които функционират на равнището на ЕС и които участват в процеса на вземане на решения.

Вторият ключов елемент от системата за обществени консултации в ЕС е порталът за обществени консултации на ЕК „Вашият глас в Европа“, който е създаден за да служи за единна онлайн точка за достъп, позволяваща на бизнеса, организациите и гражданите на Съюза да играят активна роля в процеса на изготвяне на неговите политики. Порталът има три профилирани раздела: за консултации, дискусии и други инструменти. Консултациите на портала на ЕК са структурирани в три групи: планирани, текущи и приключили. Планираните консултации са представени в индикативна програма по области, наименование и планирана дата за тяхното стартиране, като планът обхваща най-често двугодишен период, който включва настоящата и следващата година. Текущите консултации са директно публикувани с линкове към всяка от тях на фронталната страница на портала. Приключилите консултации са представени в същия вид в хронологичен



порядък, който започва с най-скоро приключилите консултации. Отделно порталът предлага възможност за търсене на консултации – текущи и приключили по области на политиките. Областите са общо 38 на брой и обхващат всички основни сфери на обществения живот, като се започне от бюджет, вътрешен пазар и правосъдие, премине се през търговия и конкуренция и се стигне до култура и хуманитарна помощ.

По-голямата част от информацията на портала за обществени консултации на ЕК е достъпна на всички официални езици на ЕС. Понякога, обаче, част от линковете в отделни консултации пренасочват към други уебсайтове на Комисията, които по различни причини са достъпни само на някои езици. По-често документи за консултации, насочени към специализирана аудитория, не винаги се публикуват на всички езици. Отговори и приноси към консултациите, обаче, се приемат на всички езици в ЕС, освен ако в самите документи за консултация изрично не е посочено друго. За да бъде илюстриран механизма, по който функционира портала за обществени консултации на ЕК по-долу ще бъде описана добрата практика на една реално проведена и приключена обществена консултация.

На 27.06.2012 г. ЕК стартира консултация относно разумното регулиране¹². На портала „Вашият глас в Европа“ е предоставена следната информация:

- област на политиката и е посочена областта „Общи и институционални въпроси“;
- целеви групи - публични органи, предприятия, бизнес организации, социални партньори, неправителствени организации, широка общественост;
- период на консултацията - до 21.09.2012 г. и
- цел на консултацията. В частта цел на консултацията в синтезиран и достъпен вид е дадено кратко разяснение, според което в съобщението си от 2010 г. „Смарт регулиране в ЕС“ Комисията е дефинирала стратегия за подобряване на начина на създаване, прилагане, оценяване и преразглеждане на европейските политики и разпоредби, за да гарантира тяхната полза за гражданите и бизнеса. Почти две години по-късно тя прави преглед на постигнатия напредък и извлича поуки от опита си. Консултацията със заинтересованите страни има за цел да

¹² Вж. повече на http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/consultation_bg.htm



събере мнения и предложения, които ще послужат за създаване на съобщение на Комисията относно прилагането на разумното регулиране. Консултацията се съсредоточава върху това как:

- да се подобри качеството и приложимостта на предложеното и съществуващо законодателство на ЕС;
- да се гарантира ефективното прилагане на законодателството на ЕС;
- да се гарантира вземането под внимание на мненията на засегнатите от законодателството на ЕС лица при създаването на политики;
- европейските институции и страните членки могат да работят заедно, за да постигнат целите на разумното регулиране. Следват технически указания относно изпращането на мнения, препратки към основните референтни документи и други консултации, свързани с настоящата консултация. Даден е линк за преглед на коментарите, както и такъв за резултатите от консултацията, описани са стъпките, които ще последват след края на консултацията, предоставени са и данните за контакт на службата на Комисията отговорна за консултацията.

Най-ценният елемент от цялата консултация е документът за консултация, който е публикуван на 21 езика. На български език документът е озаглавен „Консултация със заинтересованите страни относно разумното регулиране в ЕС“ с подзаглавие „Последващи действия по съобщението относно разумното регулиране от 2010 г.“ и съдържа общо 10 страници. В документа се редуват обяснително - тълкувателна със социологическа част. Първата, разказвателната част от него представя контекста, в който се провежда консултацията и основните развития и факти, свързани с разумното регулиране и оценката на въздействието. Социологическата част съдържа самия инструмент - въпросникът, чрез който се провежда събирането на данните в рамките на консултацията и изглежда по следния начин:

Въпроси

Събиране на информация и мониторинг на резултатите

1. Разумното регулиране изисква мониторинг на резултатите и събиране на



висококачествени данни във времето. Това не е нито лесно, нито безплатно:

- (i) Как може Комисията да организира този процес по най-добрия начин?
- (ii) Имате ли конкретни предложения за това как да се сведе до минимум произтичащата от това административна тежест?

Оценяване

2. Участието на заинтересованите страни може да допринесе за качеството и акцентът върху оценката още преди тя да бъде проведена:

- (i) Разполагате ли с примери за добри практики относно начина, по който заинтересованите страни могат да допринесат за определянето на приоритетите на оценяването?
- (ii) Смятате ли, че планирането на оценяването на Комисията е достъпно и полезно?

(iii) Обикновено как научавате за предвидените от ЕС оценявания?

3. Намирате ли конкретни недостатъци в някоя от следните области по отношение на метода и/или практиката на оценка на Комисията:

- (i) Планиране
- (ii) Задълбоченост и график на консултацията със заинтересованите страни
- (iii) Обхват/изчерпателност
- (iv) Оценка на *ex post* разходи
- (v) Оценка на *ex post* ползи
- (vi) Вниманиe, отделено на конкретни въздействия/постигане на цели
- (vii) Оценка на въздействието на конкретни заинтересовани страни и/или държава
- членка
- (viii) Крайно качество на оценяването
- (ix) Степен и прозрачност на последващите действия

За всяка засегната област, моля, посочете конкретни примери, както и практически предложения относно начина, по който Комисията би могла да разгледа основните въпроси.



Оценка на въздействието

4. Системата на Комисията за оценка на въздействието има за цел да подпомогне вземането на напълно информирано решение чрез извършването на интегриран, прозрачен и отговорен анализ на всички съществени икономически, социални и екологични разходи и ползи от възможни нови инициативи.

Според вас:

- (i) Това ли са правилните цели?
- (ii) Какво може да се направи за постигане на тези цели в по-голяма степен?
- (iii) Как използвате докладите на Комисията за оценка на въздействието?

Стратегия

5. Имате ли други препоръки за допълнителното усъвършенстване на общия подход на Комисията за повишаване на качеството на законодателството на ЕС ?

Документът за консултация изобилства от линкове към други релевантни източници на данни и уебсайтове и съдържа детайлни разяснения на понятия и термини, които подпомагат максимално участника в консултацията в получаването на необходимата информация относно контекста от миналото, настоящето и бъдещото в който се планира или осъществява политиката - обект на консултация, постигнатите резултати, предизвикателствата и научените уроци. Обществената консултация, проведена в този формат е в повечето случаи с гарантирано добър резултат защото залага на добрата подготовка, предварителното предоставяне на данни и подхранване на консултирания с пълна, прозрачно предоставена и обработена информация, поднесена по подходящ начин, при което неговата позиция проучена чрез подходящия социологически инструмент е максимално информирана и изчерпателна.

Новата Програма за по-добро регулиране на Европейската комисия

На 19 май 2015 г. Европейската комисия обяви своята нова Програма за по-добро регулиране, озаглавена „Програма за по-добро регулиране: засилване на прозрачността и контрола с цел по-добро законотворчество в ЕС“. Тя беше



представена като цялостен пакет от реформи, обхващащ целия цикъл на изготвяне на политики, който ще направи процеса на вземане на решения в ЕС по-открит и по-прозрачен, ще подобри качеството на новите закони посредством по-добри оценки на въздействието на законодателните предложения и измененията и ще насърчи постоянния и съгласуван преглед на действащото законодателство на ЕС, така че политиките на ЕС да постигат целите си по най-ефективния и ефикасен начин. По повод на нея, Първият заместник - председател на Комисията, отговарящ за по-доброто регулиране, междуинституционалните отношения, върховенството на закона и Хартата на основните права Франс Тимерманс заяви следното:

„Трябва да бъдем откровени по отношение на това кое работи и кое не. Решенията, вземани от институции на ЕС, засягат всички нас и поради тази причина предлагаме мерки, които ще отворят процеса на вземане на решения в ЕС, като предвидят по-голяма прозрачност и по-голям контрол и предоставят повече възможности на хората да представят своите становища.”

В тази връзка, Комисията се ангажира да отвори още процеса на разработване на политиките си за по-голям обществен контрол и участие посредством уебпортал, където инициативите ще могат да бъдат проследявани, както и посредством нови обществени консултации, когато се извършва оценка на съществуващи политики или се обмислят възможности за нови предложения. Ще има и нови възможности за предоставяне на коментари от заинтересованите страни през целия цикъл на политиката, от първоначалната пътна карта до окончателното предложение на Комисията. След като Комисията е приела дадено предложение, всеки гражданин или заинтересована страна ще разполага с 8 седмици, за да предостави обратна информация или да направи предложения, които ще бъдат включени в законодателните дебати в Парламента и в Съвета. Този прозрачен подход ще се прилага и за вторичното законодателство под формата на делегирани актове и актове за изпълнение. За първи път проектите на мерки, които изменят или допълват действащо законодателство или които съдържат специфични технически разпоредби, ще бъдат достъпни за обществеността в продължение на 4 седмици преди приемането им. Това ще даде възможност на заинтересованите страни да



направят коментари преди приемането на мерките от Комисията или от експерти от държавите членки.

Консултациите със заинтересованите страни

Консултациите със заинтересованите страни са съществен елемент от подготовката на политики и техния преглед. Разработването на добри политики се базира на откритостта. С участието си заинтересованите страни набавят информация и данни за оценяванията, оценките на въздействието и политическите решения. Планирането на консултациите със заинтересованите страни е добра практика и следва да бъде направено в една опростена, кратка стратегия за консултация, която идентифицира и е насочена към съответните заинтересовани страни, за да събере всички относими доказателства и мнения.

Важно е консултациите да започват колкото е възможно по-рано и да са възможно най-широки, за да се постигне максимална полза от тях и да се насърчи подхода на включването, при който всички заинтересовани страни имат възможност да допринесат за навременното разработване на ефективни политики. В същото време консултациите са един непрекъснат процес и допитването до заинтересованите страни по време на целия цикъл на формулирането на политики е от ключово значение. Трябва да се отделя достатъчно време за консултациите, за да се стимулира информираното и ефективно участие в тях на всички заинтересовани групи и да се гарантира даването на обратна връзка на респондентите за това как са били използвани техните данни и мнения. Откритите обществени консултации са от съществено значение за оценките на въздействието, оценяванията и проверките на състоянието.

Общи принципи и минимални стандарти за консултации със заинтересованите страни

Глава VII от Насоки за по-добро регулиране¹³ е озаглавена „Насоки за консултация със заинтересованите страни“ и урежда основните принципи и минималните стандарти, които следва да бъдат спазвани при консултациите със

¹³ COM(2015) 215 final



заинтересовани страни¹⁴. Те се допълват и са определени допълнително от тези насоки.

Отношения със заинтересованите страни при обществените консултации лица се провеждат при спазването на следните основни принципа:

(1) Участие: прилагане на всеобхватен подход, като се консултира възможно най-широко;

(2) Откритост и отчетност: процесът на консултиране следва да е влияе на политиките и това следва да стане достояние на тези, които са участвали в него и на широката общественост;

(3) Ефективност: консултирането следва да става в момент, в който мнението на заинтересованите страни все още може да окаже влияние, при спазване на принципа на пропорционалност и други евентуални специфични ограничения;

(4) Съгласуваност: трябва да се следи за последователност на процесите на консултиране.

Тези принципи се допълват от пет минимални стандарта, които всички консултации трябва да спазват:

А. Яснота: всички съобщения и самите документи за консултации трябва да бъдат ясни, кратки и да включват цялата необходима информация, за да се улеснят отговорите;

Б. Насочване: при определяне на целевата група в процес на консултиране, Комисията следва да гарантира, че всички заинтересовани страни имат възможност да изразят своето мнение;

В. Публичност: Комисията следва да осигури адекватна публичност за повишаване на осведомеността и да адаптира своите канали за комуникация, за да отговори на нуждите на всички целеви групи. Без да се изключват и други средства за комуникация, консултациите следва да бъдат публикувани в интернет и обявени на "единна точка за достъп" ;

Г. Достатъчен срок за консултиране: Комисията следва да се осигури достатъчно

¹⁴ Тези общи правила са посочени още в Съобщението на Комисията от 2002 "Към утвърждаване на културата на консултация и диалог Общи принципи и минимални стандарти за консултации със заинтересованите страни от страна на Комисията "; COM (2002) 704 окончателен, допълнени от COM (2012) 746 и придружаващия SWD (2012) 422 и от COM (2014) 368.



време за планиране и отговори на покани и писмени становища;

Д. Обратна връзка: получаването на приносите към консултацията трябва да бъде потвърждавани и самите приноси да бъдат публикувани. Резултати от обществените консултации следва да се публикуват на сайтове, свързани с "единна точка за достъп" в интернет и да бъде осъществена адекватна обратна връзка за това как резултатите от консултацията са били взети под внимание.

Намаляване на тежестта – имате думата! („Lighten the Load — Have Your Say“)

Комисията за пореден път пое ангажимента за по-широко вслушване в становищата на заинтересованите страни по всяко време посредством онлайн инструмента, наречен „Намаляване на тежестта – имате думата!“, чрез който тя желае да чуе мненията на всички относно това как да направи европейското законодателство по - ефективно и ефикасно. Чрез опростена форма за онлайн контакт, в която лицата са поканени да опишат своя проблем, да дадат предложения за усъвършенстване и прогноза относно това какво биха спестили ако предложенията им бъдат приети, Комисията планира до получи широк набор от сигнали и предложения, които да могат да бъдат ползвани за идентифицирането на действия, насочени към опростяване и намаляване на тежестите в рамките на програмата РЕФИТ.

Платформата РЕФИТ

На 19.05.2015 г. Европейската комисия взе решение за създаването на Платформата РЕФИТ¹⁵. Решението се основава на Съобщението „По-добро регулиране за по-добри резултати – Програма на ЕС“¹⁶, в което Комисията се ангажира да осигури прозрачен подход към нейните действия, насочени към по-добро регулиране. Този подход предвижда включването на държавите - членки и заинтересованите страни в постоянен диалог относно това как да се подобри законодателството на Съюза в контекста на изпълнението на Програмата за състоянието на регулирането и правоприлагането.

¹⁵ C(2015) 3261 final

¹⁶ COM(2015) 215



Платформата ще събира и оценява предложения от всички налични източници, включително от нейните членове, за това как да се намали регулаторната и административна тежест. Тя ще поставя на обсъждане предложения, свързани с административните и общите разходи за спазване на законодателството, налагани на гражданите, публичната администрация и бизнеса, особено на микропредприятията и малките и средни предприятия, произтичащи от законодателството на Съюза и неговото прилагане в държавите - членки.

Платформата ще включва експерти на високо равнище от органите на държавите - членки с опит в областта на по-доброто регулиране и заинтересованите страни с практически опит в областта на политиките на Съюза. Европейският икономически и социален комитет и Комитета на регионите ще бъдат представени от по един техен експерт високо ниво. Интересите на социалните партньори, малки и големи фирми и потребителите, здравни и екологични организации, включително неправителствени организации също ще бъдат представени в нея.

Платформата ще се състои от две групи: „Правителствена група“, която включва по един назначен представител на всички държави - членки - експерт на високо равнище от публичната администрация и „Група на заинтересованите страни“, която ще се състои от до 20 експерти, двама от тях, представляващи Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите и останалата част от представители на бизнеса, включително малките и средни предприятия, както и от социалните партньори и организациите на гражданското общество, които имат пряк опит в прилагането на законодателството на Съюза. Експертите от групата на заинтересованите страни ще се назначават в лично качество или като представляващи общия интерес на определен брой заинтересовани страни. Платформата ще се председателства от Първия заместник-председател на ЕК, а групите ще се ръководят от председателя на Борда за контрол на регулирането или от негов заместник.



3. Анализ на практиките на извършване обществени консултации в България и на съответствието им с възприетите от ЕС и отделни страни членки правила и стандарти

3.1. Описание на действащата нормативна уредба

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 от 1991 г. Тези постановки обаче не са детайлно и непротиворечиво уредени в законодателството.

В българското законодателство липсва дефиниция за „обществени консултации“. Основните нормативни документи, в които е уреден процесът на участие на гражданите в процесите на изготвяне на нормативни документи са Административнопроцесуалният кодекс, Законът за нормативните актове и Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

3.1.1. Административнопроцесуален кодекс

В Административнопроцесуалния кодекс 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 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. Такива са например решенията на общинските съвети, на Министерския съвет и на колегиалните регулаторни органи, каквито са Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за финансов надзор, Комисията за енергийно и водно регулиране и др.

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 административни от гледна точка на гражданското участие е важна единствено разпоредбата (чл. 77), задължаваща компетентния орган да издаде нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения. По всички останали въпроси се прилага субсидиарно Законът за нормативните актове (ЗНА).

3.1.2. Закон за нормативните актове

Българското законодателство има традиции в правната уредба на обсъжданията на нормативните актове преди тяхното приемане. Изминаха повече от 40 години от приемането на първата нормативна уредба на обществените



консултации по законопроекти у нас. В глава II „Изготвяне на проектите за нормативни актове” от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове¹⁷ (УПЗНА), чл. 13 в неговата първоначална редакция действаща и днес, предвижда че изготвянето на законопроектите преминава през етапите на разработване на първоначален вариант, обсъждане на проекта и разработване на втори проект, когато се наложат съществени изменения в първоначалния. УПЗНА от 1974 г. в същата глава урежда и две категории институционални субекти, които участват в процедурата по обсъждането: органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта (чл. 15) и съставителят (чл. 16). В първата категория субекти попадат органите, които са задължени да изпращат законопроектите заедно с мотивите на заинтересуваните страни. Сред тях, според тогавашните разбирания на законодателя, са министерствата, другите ведомства и обществени организации, които организират неговото обсъждане и дават мотивирано становище. Във втората група влизат съставителите, които отговарят за отразяване на необходимите изменения в законопроекта, следващи от обсъждането и които го представят в новия му вариант пред първия орган, този който отговаря за изготвянето на законопроекта.

По изключително актуален начин днес звучи над 40 – годишната разпоредба на чл. 15, ал. 2 от УПЗНА, която урежда възможността органите, които отговарят за изготвяне на законопроектите да искат становище по тях и от научни организации или специалисти по споразумение с тях. Актуално, защото в Стратегията за развитие на държавната администрация (2014 - 2020 г.) „Работим за хората” се казва следното: „Налице е недостатъчно участие на представители на академичната общност и авторитети от юридическата практика, с които да се консултира „фината настройка“ на правната рамка, включително и фината настройка към завареното право на транспонираните общностни норми.”

Въпреки, че е трудно да гадаем доколко ефективно е било приложението на това законодателство, особено в първите 2 десетилетия в които то е действало, може да се каже, че правната уредба преди 2007 г. като цяло е била доста по-ясна от настоящата. Преди промените в ЗНА от 2007 г. е съществувал пълен синхрон между

¹⁷Държавен вестник, бр. 39 от 1974 г.



понятията и процедурите по изготвяне на нормативните актове, уредени в законовия нормативен акт ЗНА и в подзаконовия акт по неговото приложение – УПЗНА. В своята първоначална редакция от 1973 г. в глава III, ЗНА¹⁸ ясно разпределя ролята на отделните институционални субекти, които участват в изготвянето на законопроектите, като казва че органът направил предложение за планиране на законопроект отговаря за неговото изготвяне. Органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, определя неговия съставител, като за изготвянето на законопроекти, планирани по предложение на Министерския съвет, отговаря определен от него министър или друг ръководител на ведомство. Законът разграничава различните процедури на изготвяне на законопроектите, според титуляра на правото на законодателна инициатива, като изрично урежда и ролята на Съвета по законодателството. Боравайки със идентична нормативна терминология, УПЗНА доразвива закона с разпоредби отнасящи се до отделните етапи на изготвяне на законопроекта, като етапът по обсъждане на законопроектите от УПЗНА, от гледна точка на задължени субекти и хронология, намира своето реално място и проекция в общата процедура по изготвяне на законови нормативни актове.¹⁹

Действащата понастоящем 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.²⁰, 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 становища по проекта.

Съдебна практика

Въпреки наличието на непоследователност в прилагането на тази разпоредба в административната практика, през последните години, особено от 2012 г. насам е налице постоянна тенденция на увеличаване на случаите на оспорване на

¹⁸ Държавен вестник, бр. 27 от 1973 г.

¹⁹ Виж повече в Димов, Тони. Обществените консултации – механизмът, гарантиращ участие на адресатите на законодателството в процеса по неговото създаване, Сп. „Правна мисъл“, С., БАН - ИДП

²⁰ Държавен вестник, бр. 46 от 2007 г.



нормативни административни 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 (ВАС), който в не едно свое решение определя нормата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА за императивна²¹. За радост тази практика започва да се очертава като константна и непротиворечива. Свидетелство за това и е едно съвсем ново съдебно решение, постановено от тричленен състав на ВАС на 18.02.2014 г.²², образувано по жалба на заинтересовани неправителствени организации и физически лица, с която те оспорват законосъобразността на наредба, издадена от министъра на правосъдието през 2012 г., която урежда реда за вписването, изискванията за квалификацията и правилата за възнагражденията на вещите лица у нас²³.

В своите мотиви към решението, изследвайки приложимия закон, ВАС започва от Конституцията на Република България, която в своя чл. 5, ал. 5 изисква всички нормативни актове да се публикуват, което определя обнародването в Държавен вестник като задължителен елемент от фактическия състав по издаване на нормативния акт. Съдът преминава през разпоредбата на чл. 77 от Административнопроцесуалния кодекс, която дефинира общо изискването за обсъждане на проекта на нормативен административен акт с представени становища, предложения и възражения и тази на чл. 2, ал. 7 от Закона за администрацията, според която органите на държавната власт координират дейността си за осъществяване на единна държавна политика и извършват консултации със социални партньори, с представители на частния сектор и с представители на гражданското общество, за да стигне до нормата чл. 26, ал. 2 от ЗНА.

По конкретния казус ВАС установява, че по отношение на приетия проект на наредбата законовите изисквания по този текст от ЗНА не са спазени. Първо, защото на интернет страницата на съставителя (Министерството на правосъдието)

²¹ 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

²² Решение № 2305 от 18.02.2014 на ВАС - Осмо отделение, постановено по адм. дело № 3367/2013 г.

²³ Наредба № 3/30.11.2012 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица, издадена от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 98 от 11.12.2012 г.



е бил публикуван само проектът на наредбата без мотивите, съответно доклада. Второ, на заинтересованите лица не е бил предоставен минимално изискуемия по закон 14-дневен срок за предложения и становища по проекта, който е бил изпратен за обнародване в Държавен вестник на седмия ден от публикуването му в интернет страницата на Министерството на правосъдието. Трето, в един по-ранен момент е било изготвено и писмото за изпращане на проекта за обнародване в Държавен вестник, което отразява категоричната липса на намерение за съобразяване с евентуално постъпили предложения и становища за проекта. Според ВАС:

„Срокът, предвиден в чл. 26, ал. 2 от ЗНА, не е формално изискване, а израз на минимална гаранция за спазване на принципите за откритост и съгласуваност. Заинтересованите страни не са могли да представят своите предложения и становища, доколкото не им е предоставен достатъчен срок, а и не са публикувани мотивите на проекта, но още по-малко е имало възможност те да бъдат разгледани, обсъдени и взети предвид, с което е нарушен редът за издаване на акта по чл. 77 от АПК.”

Съдът стига и още по-надалеч като застава на позицията, че оспорената наредба е издадена в нарушение и на разпоредбата на чл. 28, ал. 2 от ЗНА, според която мотивите, съответно докладът към проект за нормативен акт съдържат: 1. причините, които налагат приемането му; 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 ЕС. Според ВАС, в докладите 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 ЕС. 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 компетентният орган. В конкретния случай, според ВАС, независимо че докладът не



отговаря на законовите изисквания, проектът за нормативен акт е бил приет от министъра на правосъдието, което е нарушение, представляващо самостоятелно основание за незаконосъобразност на оспорвания подзаконов нормативен акт.

Своите мотиви към решението ВАС завършва със следното заключение, визирайки по-специално разпоредбите на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА:

„Липсата на доказателства за спазване на тези императивни правни норми е основание да бъде направен извод, че административният нормативен акт противоречи на нормативни актове от по-висока степен по смисъла на чл. 15, ал. 2 от ЗНА и подлежи на отмяна на основание чл. 193, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 146, т. 4 от АПК.”

ВАС, с цитираното решение, отменя оспорваната наредба в нейната цялост и паралелно с това подчертава още веднъж своето виждане за императивния характер на нормите от ЗНА, изискващи провеждането на обществени консултации по проектите за нормативни актове и даването на мотиви относно основните характеристики на тяхното очаквано въздействие и съответствието им с европейското право.²⁴

Практика на администрацията

Функционирането на системата на обществените консултации днес в България може най-добре да бъде илюстрирано с пример за реално проведена и приключена обществена консултация. На 05.06.2013 г. на портала за обществени консултации на Министерски съвет бе обявена обществена консултация, посветена на въвеждането на теста за въздействието на законодателството върху малкия и средния бизнес, известен като Теста за малки и средни предприятия (МСП). Консултацията е със заглавие „МСП – тест”, адресирана е до всички заинтересовани страни като целева група, сферата ѝ на дейност е бизнес средата, а периодът ѝ на провеждане е до 17.07.2013 г.²⁵

В разяснителния текст към консултацията се казва, че въвеждането на МСП - тест е една от приоритетните области на Small Business Act (SBA), изписан по този

²⁴ 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

²⁵ Виж повече на <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=922>



начин на английски език без да се дава обяснение или линк към документа. Текстът съдържа линк към прегледа на SBA от 2011 г. и препратка без линк към доклада за регулаторна пригодност на ЕС от декември 2012, като се казва, че с него: „Комисията засилва тежестта за доказване на необходимостта от регулации специално върху микропредприятията. Така от 2012 г. нататък подготовката на Комисията на всички бъдещи законодателни предложения ще се основава върху презумпцията, че специално микропредприятията трябва да бъдат изключени от обхвата на предложеното законодателство, освен ако не бъде демонстрирана пропорционалността от тяхното включване.”

Основен недостатък на елементите на консултацията, представени дотук е тяхната неяснота, използването на необозначени и необяснени съкращения, употребата на названия на чужд език без техен превод и пояснение, реферирането към непознати или рядко познати в България актове, сложната терминология и неясните формулировки. От обикновения представител на бизнеса, който е основна целева група за консултацията, дори и когато той е от висшия мениджърски състав на голяма компания, не може да се очаква, освен в изключителни случаи, да знае какво точно означава МСП - тест, Small Business Act, преглед на SBA, доклад за регулаторна пригодност на ЕС и т.н. А дори и един добре подготвен юрист тесен специалист тесен специалист в материята трудно би разшифровал какво се крие зад думи, като следните: „Комисията засилва тежестта за доказване на необходимостта от регулации специално върху микропредприятията” или „специално микропредприятията трябва да бъдат изключени от обхвата на предложеното законодателство, освен ако не бъде демонстрирана пропорционалността от тяхното включване.” Силна страна на изследваната обществена консултация, която не може да не бъде отбелязана, е нейната продължителност от над 40 дни. Това за утвърдената практика в България е изключително дълъг срок, който надвишава почти три пъти законовия минимум от 14 дни, който е много рядко срещан днес.

Публикувани, като референти за консултацията, са двата документа „Концепция за провеждане на МСП – тест” и „МСП тест. Технология на процеса”. И двата документа и като заглавие, и като съдържание изглеждат доста сложни, трудно разбираеми и неясни, а и в отделни свои части влизат в противоречие



пomeжду си. Създаването на концепция за провеждане на нещо, а не за неговото въвеждане например, само по себе си звучи доста предизвикателно. Предлагащото на документ изясняващ технологията на процеса на теста, наред с концепцията за неговото провеждане звучи още толкова неясно и объркващо. Единият документ говори за „Процедури за провеждане на консултации“, а другият за „Процедура за провеждане на консултации“. Единият съдържа раздел „Аналитична оценка за въздействието на регулацията върху МСП“, а другият „Аналитична оценка за въздействието върху МСП“. Единият документ разглежда „взаимодействието между бизнеса и администрацията“ и съдържа „описание на технологията за издаване на административния акт“, които изобщо не са засегнати в другия документ и т.н.

Основната критика, която би могла да се отправи в тази част от обществената консултация е липсата на структуриран документ за консултация, който чрез утвърдените методи на науки като социологията на правото и социологията да спомогне от адресатите на консултацията да бъде извлечена най-ценната за процеса на формулиране на волята на законодателя информация. Резултатите от така проведената консултация са показателни. Представени са две мнения на две специализирани експертни организации – едната в сферата на оценката на въздействието на законодателството, а другата в изследването на пазарната икономика. Техните становища са строго научни и високо експертни и са безспорно ценен принос за консултацията и оттам за процеса на вземане на решения, но те не се вписват по никакъв начин в същността на обществените консултации като съвременен феномен у нас и в ЕС, предлагащо система за получаване на обратна връзка от максимално широк кръг лица, заинтересовани страни и участници в обществените отношения, които са обект на регулиране. Ако целта на консултацията беше да се съберат високо експертни мнения това можеше да се постигне не чрез публикация в официалния сайт за обществени консултации на Министерски съвет, а чрез формирането на експертна група, директен контакт с експерти или сключване на договор за възлагането изготвянето на подобно становище.

3.1.3. 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 (УПМС) и на неговата администрация. 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 Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Министрите са задължени да организират общественото обсъждане на проектите в съответствие с изискванията на Закона за нормативните актове и Административнопроцесуалния кодекс. С тези разпоредби на правилника като цяло коректно се препраща към процедурата за консултиране, уредена в ЗНА и АПК.

3.1.4. Разпоредби, свързани с гражданското участие в специални закони

Закон за общинския дълг²⁶

За да бъде внесен в общинския съвет от кмета на общината предложението за поемане на дълг 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.

²⁶ чл. 14 и чл. 15.



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 за общественото обсъждане:

- 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 по предходната алинея 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, който и ръководи срещата по общественото обсъждане, съдържащо описание на идеята на проекта, доказателства за обществената му значимост, икономически параметри на проекта, предлаган начин на финансиране, параметри на предлаганото финансиране. Докладчикът може да покани на обсъждането лица-експерти, взели участие в изготвянето на проекта, за отговор на въпроси на представителите на местната общност;
- След експозето по предходната алинея, докладчикът дава думата на представителите на местната общност за свободно изразяване на мнения, предложения и становища, както и за въпроси по проекта;



- 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 и се налага да бъдат разгледани и оценени други алтернативи, Кметът преценява необходимостта от допълване на проекта и от организиране на ново обществено обсъждане по реда на тази Наредба. По негова преценка може да бъде поискано от изготвилите проекта лица да актуализират проекта с приетите допълнения и забележки от общественото обсъждане.

Обществено обсъждане на доклада за оценка на въздействието върху околната среда по Закона за опазване на околната среда (чл. 97). В обсъждането могат да участват всички заинтересувани физически и юридически лица, в т.ч. представители на компетентния орган за вземане на решение по ОВОС, териториалната администрация на изпълнителната власт, обществени организации и граждани. Възложителят на предложението 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 ОВОС за период 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 ОВОС не по-късно от 7 календарни дни след обсъждането.

Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, 2015 г.

Обсъжданият към момента на изготвяне на настоящия анализ вариант на проект за изменение и допълнение на ЗНА от средата на 2015 г. предлага въвеждането на операционализирана легална дефиниция на оценката на въздействието, посочва задължените субекти, разписва 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 ОВЗ.

Проектът на ЗНА 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, дадени в консултациите, което значително би допринесло за прозрачността и отчетността на процеса по законодателстване.

3.2. Констатации и проблеми

Констатациите и проблемите са структурирани около проблемите в нормативната регламентация и шестте препоръчителни стъпки за провеждане на обществени консултации, определени в Ръководството за провеждане на обществени консултации.

3.2.1. Проблеми в нормативната регламентация

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 децентрализираните 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 ненадеждни²⁷.

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

Елементи на консултацияния процес	АПК	ЗНА
Актове	Общи административни актове: Решения на общински съвети Решения на Министерския съвет Решения на колективни регулаторни органи	Нормативни актове: Кодекси Закони Постановления Наредби Правилници Инструкции
Планиране на консултациите	Не	Не
Начин на оповестяване	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
Идентифициране на заинтересованите страни	Определят се организации на заинтересовани страни, до които се изпраща проекта и се признава правото им да ги представляват и да получават информация	Не
Съдържанието на уведомлението	Проектът и основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството	Проектът и мотивите, съответно доклада

²⁷ Бяла книга на гражданското участие в България, стр. 5 - 6



Осигурена информация	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
Избор на консултация процедура и форми на участие на заинтересованите лица в производството	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
Срок за консултиране	Не по малко от 30 дни	Не по-малко от 14 дни
Задължение за обсъждане на предложенията	Да	Не
Обратна връзка към участниците в производството	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 консултацияните процедури за издаване на общи административни актове (решения и др.) са много по-пълни и в много по-голяма степен съобразени с общоприетите правила за провеждане на консултации в сравнение с уредбата на консултацияните процедури за нормативните актове:

- 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 на общия административен акт, 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 консултацияният 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 тази по АПК и въпреки изричното изискване на УПМС консултациите да се извършват съгласно изискванията на Административнопроцесуалния кодекс. Една от причините е липсата на синхрон между процедурата за междуведомствено съгласуване, срокът за което е 10 дни, срокът за обществено обсъждане на нормативни 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. Най-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 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. 3.2.2. – 3.2.6. се отнасят предимно за нормативните актове и ЗНА.

3.2.2. Проблеми в планирането на консултациите

- ЗНА не предвижда планиране на консултациите;



- В администрацията липсва капацитет за планиране и провеждане на консултациите;
- 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;
- Липсва статистика и отчетност за броя на проведените консултации, видовете документи, брой и видове заинтересовани страни, брой постъпили предложения, брой на подкрепящите предложения, брой на отразените предложения и за осъществената обратна връзка;
- 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. Едва през 2014 г. в Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, прието от Министерски съвет, е включен текст (т. 11.1), че обществените консултации се провеждат при спазване на Стандартите за обществени консултации. Тази препоръка в ръководството важи само за консултации, които са част от оценки на въздействието, но самите оценки все не са задължителни.

3.2.3. Проблеми при идентифициране на заинтересованите страни

- Липсва нормативно изискване за предварително определяне на заинтересованите страни и тяхното ангажиране в процеса на консултация.
- Липсват правила за начина и принципите за определяне на заинтересованите страни. Броят на организациите, с които администрацията работи е силно ограничен и много групи или интереси не са представени;



- Медиите не се възприемат като заинтересовани страни и не се обръща внимание на представяните на медиите материали.

3.2.4. Проблеми при подготовка на консултацияния документ

- Съществува изискване консултацияния документ като комплект от материали да съдържа проект на акт и доклад. Липсва изискване за представяне на консолидирана версия на изменяните текстове, което усложнява заинтересованите с търсене и отваряне на съответните актове.
- Липсва стандартизиран формуляр за описание на консултацияната процедура. Редица министерства само 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 формата и начина на представяне на предложението не са уредени и са оставени на свободната преценка на заинтересованите. Единствено консултацияните процедури на Системата за обществено обсъждане²⁸ на Министерския съвет се извършват като предложенията трябва да бъдат нанесени в предварително зададена форма на становищата.

3.2.5. Проблеми при избор на формата на участие на заинтересованите страни и провеждане на консултацияна процедура

- Формата на участие на заинтересованите страни е ограничена до изразяване на писмени становища по публикувани в интернет проекти;
- Срокът за обсъждане на нормативни актове (14 дни) не съответства на срока за обсъждане на проекти на общи административни актове, а това са например решенията (30 дни);

²⁸ <http://pds.government.bg/index/index>



- В Стратегията за развитие на държавната администрация (СРДА) 2014 - 2020 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.²⁹“
- В СРДА се констатира, че при създаването на политики те не винаги са достатъчно добре консултирани и разработвани в тясно взаимодействие с университетските среди, неправителствени организации, гражданите и предприемачите. Публикуването на проектите 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.³⁰“
- В СРДА се констатира, че администрацията не извършва качествени предварителни консултации с бизнеса и неправителствените организации в първоначалния етап на формирането 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 навременно и да бъдат включени на възможно най-ранен етап при обсъждането на европейските политики. Липсата на ранна интервенция води до пропуснати възможности страната да защити интересите си на достатъчно ранен етап, поради което се налага тези

²⁹ Стратегия за развитие на държавната администрация, стр. 13

³⁰ Стратегия за развитие на държавната администрация, стр. 16



интереси да бъдат отстоявани на по-късен етап от процеса на вземане на решения, а това е значително по-трудно;

- Не се осигурява достатъчно информация, необходима на заинтересованите страни да формират мнение. Информацията, включена в мотивите и доклада е недостатъчна.
- 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“. Освен това през м. август 2015 г. е представена публично нова Система за обществено обсъждане³¹ на Министерския съвет, чрез която всяко заинтересовано физическо или юридическо лице може да участва в обществено обсъждане (обществена консултация) на законопроекти за отмяна и облекчаване на регулаторните режими в устройственото планиране, инвестиционното проектиране и строителството. 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.

3.2.6. Проблеми при анализа на получените в отговор коментари, предложения, информация и тяхното интегриране в оценката на въздействието

Проблем: Администрациите не са задължени да обсъждат постъпилите предложения и становища.

³¹ <http://pds.government.bg/index/index>



Проблем: Липсва изрично изискване предложенията да бъдат включвани в съгласувателната таблица, изготвяна по реда на УПМС.

3.2.7. Проблеми при осигуряване на обратна връзка към заинтересованите страни

Законодателството не задължава администрациите да осигуряват обратна връзка. Илюстрация на този проблем е проведената през м. юли 2015 г. консултация по проекта на Постановление за приемане на Наредба за изискванията към местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечения и реда за определяне на категория, отказ, понижаване, спиране действието и прекратяване на категорията³². Консултацията е открита на 14.07.2015 г. и приключва на 28.07.2015 г., тоест точно 14 дни. В срока са постъпили 7 коментара от Сдружението на заведенията в България, потребителите juvelona, ivanasen, komentator.bg, който препраща четири коментара, постъпили на едноименния сайт и едно становище по електронна поща от Йохан Йотов. Нито едно от коментарите и предложенията не е прието. Относно становището на Йохан Йотов се посочва дори, че такова становище не е постъпвало в министерството. Въпреки наличието на становището на Портала за обществени консултации министерството твърди, че такова становище не е получено.

Постъпили коментари по проекта на Портала за обществени консултации: ³³

³² Приета с Постановление № 217 на Министерския съвет от 17 август 2015 г.

³³ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1749>



Становище на Сдружение на заведенията в България

Становището е публикувано на адрес <http://goo.gl/16kyde>

22 юли 2015 г. 15:39:20 Juvelona

Премахнете категоризацията

Вместо да налагате непрестанно нови и нови ненужни регулации, премахнете най-накрая категоризацията на самостоятелните заведения за хранене и развлечения! Още през 2007 г. в съвместен доклад Световната банка и министерството на икономиката констатира, че „Регулаторните режими в хотелския и ресторантьорски сектор трябва да бъдат облекчени. Изискванията за хотели, ресторанти, барове и кафета съгласно Наредбата за категоризация са често остарели или прекалено детайл... [Виж целия коментар](#)

22 юли 2015 г. 15:50:53 Ivanasen

Излишни социалистически режими

Защо само изсмукват пари от бизнеса с ненужни регулации? На кой му е нужен режим, датиращ от 50-60-те години на миналия век, културна характеристика на забавления и страсти през епохата на социализма? Корените на бюрокрацията и намесата на държавата в стопанския живот в сферата на заведенията стартира през ранния период на Социализма, когато частната стопанска инициатива е последователно ликвидирана. Това е драматично остарял режим. Премахнете го! ... [Виж целия коментар](#)

27 юли 2015 г. 17:58:38 nexus

Апартаментен туристически комплекс в жилищна сграда

Апартаментите за гости разположени в жилищни сгради станаха много предпочитани от някои категории туристи през последните години. Средно те получават значително по-висока оценка за качество от гостите си в сравнение с хотелите с аналогичната на тях категория. От опит знам, че възможността в една жилищна сграда да се управляват няколко стаи и/или апартамента обединени в комплекс може да добави ползи не само за туристите и за малкия бизнес, но и за постоянните обит... [Виж целия коментар](#)

28 юли 2015 г. 22:12:42 komentator.bg

За баницата и бозата

Komentator.bg е сайт на неправителствената организация „Журналисти за прозрачно управление“. В него влизат журналисти от различни печатни и електронни медии, и политолози. Целите на сдружението са насочени към осъществяване на граждански контрол върху дейността на местната и съдебната власт; начина на провеждане на предизборни кампании и местни избори; начина на изразходването на бюджетните средства от държавните и общински структури и осъществяване на контрол... [Виж целия коментар](#)

28 юли 2015 г. 22:15:45 komentator.bg

Преди две години предлагаште отпадане на категоризацията, сега я подновявате с пълна пара

Представяме на Вашето внимание няколко предложения, направени във форума на сайта коментатор бг под статията Да се категоризираш или да не се категоризираш? Това е въпросът.

Във връзка с подготовката на настоящия анализ Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“ поиска информация по Закона за достъп до обществена информация от Министерството на туризма колко от предложенията на портала за обществени консултации са взети предвид. Отговорът потвърждава изводите от направения сравнителен анализ, че нито едно предложение не е прието. В получения отговор, представен в приложение 3, се посочва, че са разгледани всички



бележки и коментари и по-специално само предложенията на Съюза на заведенията в България, с аргумента, че само то е конкретно. Министерството игнорира всички останали 6 коментара като неконкретни, тоест като неподлежащи на разглеждане и отразяване. Подобен подход позволява твърде лесно да бъдат отхвърляни всички коментари.

Липсва задължение и практика да се изпраща на заинтересованите лица, участвали в обществени консултации, информация дали предложенията им са приети или не с какви мотиви.

Информацията за участието на заинтересованите лица в консултациите не се публикува.

Де юре и де факто 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. Практиката на ЕС е друга. На Портала Вашият глас в Европа е дадена възможност за изразяване на мнения в следните етапи от изготвянето на различни документи:

- Мнения във връзка с пътни карти и оценки на въздействието от етапа на създаване
- Мнения за предложения на Комисията
- Мнения във връзка с делегирани актове и актове за изпълнение
- Облекчаване на тежестта - вашето мнение!



4. Конкретни препоръки до централните и местни органи на изпълнителната власт, медиите и НПО за промени в начина на организиране, провеждане и отразяване на резултатите от обществените консултации в България

4.1. Относно планирането на консултациите

Препоръка: Стандартите за провеждане на обществени консултации да се приемат с акт на Министерския съвет и законово да се регламентира процесът на консултации, по начин, който да позволява ефективното им осъществяване.

Нормативно да се регламентират обществените консултации като част от оценката на въздействието, в случай че се въведе нормативно изискване за изготвяне на задължителна оценка.

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.

Администрацията на Министерския съвет да разработи учебна програма, а Институтът по публична администрация да включи в каталога си за специализирано обучение курс по оценка на въздействието.

В бюджета на всяка администрация, която провежда обществени консултации да се залагат средства за осигуряване провеждането на обществените консултации. В тези средства следва да се включва провеждането на различни форуми, наем на зали, ако се налага, публикуване на съобщения в медии и други.

Препоръка: 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 и други.



4.2. Относно идентифицирането на заинтересованите страни

Препоръка: Всеки компетентен орган, който провежда обществени консултации, трябва да разполага със списък на заинтересованите от обсъждането на политиките на съответния орган обществени групи. Списъкът следва да съдържа и информация за връзка с електронна поща, факс и телефон. При стартиране на обществена консултация, на етапа на планиране, се конкретизират лицата или организациите, които да бъдат поканени. Консултациите обаче 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.

Препоръка: В Стандартите за обществени консултации 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.³⁴ В критериите за определяне на заинтересованите страни да се предвиди във всички консултации да се осигури участие на по-малките организации, и на уязвими групи.

Препоръка: Медиите да се определят като заинтересовани страни при провеждане на обществени консултации.

4.3. Относно подготовката на консултацияния документ

В Стандартите за обществени консултации 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 и обявление и стандартизиран формуляр, който да се използва при подаване на предложенията.

Препоръка: Да се стандартизира структурата на обявлението за стартиране на обществени консултации. Според Бялата книга за провеждане на обществени консултации обявлението трябва да съдържа най-малко следната информация:

³⁴ Бяла книга, стр. 11



държавният орган / органът на местната власт, оторизиран за вземането на решенията по въпросите на проектозакона/ документа, обект на консултиране с гражданите; наименование 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 в съответната институция, което отговаря за изработването на концепцията и на проекта за нормативен акт, лице за контакт; Доклада от обсъждането на концепцията и Доклада от проведена оценка на въздействието; срокът, етапите и предвидените форми за провеждане на общественото обсъждане; мястото и срока, в които е осигурен пълен достъп до цялата преписка по изработването и обсъждането на нормативния акт; дата на публикуване на обявлението.

4.4. Относно избор на формата на консултация и провеждане на консултационна процедура

Препоръка: По аналогия с предвидените в АПК форми на участие на заинтересованите лица в производството да се предвидят различни форми и за консултациите по ЗНА. За целта е необходимо изменение в ЗНА. В СРДА се предвижда консултациите да не се правят само чрез публикуване в интернет, но и чрез организиране на граждански панели, дискуссионни форуми и др.

Препоръка: В ЗНА и УПМС да се установят удължени минимални срокове за провеждане на обществени консултации, съобразно добрите европейски практики. Предлагаме да се уеднаквят сроковете по ЗНА и по АПК за общи административни актове. СРДА предвижда за да се повиши ефективността на обществените консултации и стабилността на законите, е нужно да се увеличи времето за провеждането на консултациите.

Препоръка: СРДА предвижда провежданите консултации да бъдат активни и целенасочени обществени консултации. Необходимо е 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.



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

Препоръка: Да се въведе задължение при публикуване на проекта на интернет страницата на съответната институция да могат да се визуализират постъпващите мнения и предложения.

Препоръка: Да се въведе задължение всички проекти да се публикуват на едно място – на Портала за обществени консултации.

Препоръка: 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.

4.5. Относно анализа на получените в отговор коментари, предложения, информация и тяхното интегриране в оценката на въздействието

Препоръка: В Бялата книга се предлага да се установи срок и да се въведе задължение за администрацията след изтичане на срока за консултация да публикува доклад, представящ целта и процеса на консултациите, участниците в тях, повдигнатите въпроси, приетите предложения и мотивите за неприетите, 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. На лицата, взели участие в обсъжданията с мнения и предложения, се предоставя възможност в кратък срок да предоставят обратна връзка по доклада. В Бялата книга се препоръчва при сериозно разминаване на гледните точки на гражданите с тези на вносителите на документите/политиките, подложени на консултации, съответните институции



организируют консултативни формати (обществено - консултативни съвети, работни групи, кръгли маси и пр.) 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. Необходимо е нормативно уреждане на това изискване.

4.6. Относно осигуряване на обратна връзка към заинтересованите страни

Препоръка: Да се създаде нормативно задължение за всички органи, провеждащи обществени консултации да утвърдят вътрешни правила за обществени консултации.

Препоръка: Информацията за проведените консултации и за постъпилите коментари трябва да бъде достъпна на страницата на съответната институция дълго време след приключване на консултацията. Много често при последващи промени в законодателството отново възникват сходни проблеми и е важно да може да се прегледа дискусията и коментарите по предходни консултации.

Засегнатите от нормативните актове страни задължително трябва да участват в процеса на изработване на законодателството и в оценката на въздействие, която, заедно с доклад за проведените обществени консултации, ще е неделима част от пакета документи, необходими за приемането на нормативния акт.

Препоръка: По-активно ангажиране на Омбудсмана при обсъждане на въпроси от голям обществен интерес. Тъй като Омбудсманът има правомощия да предлага промени в нормативната уредба³⁵ то той би могъл да участва в някои от формите на обществени консултации. Също така на предварителен етап административните органи би следвало да искат становище от Омбудсмана и за наличие на жалби и сигнали по темата на нормативните промени. Да се обсъди възможността за възлагане на цялостния процес на провеждане на консултации от страна на Омбудсмана, както и правото на заинтересованите да изпращат жалба до омбудсмана ако не са доволни от организацията на процедурата за провеждане на консултацията и от отношението на институциите към техните предложения.

³⁵ Чл. 19, ал. 1, т. 6 от Закона за Омбудсмана



Препоръка: Да се въведе изискване ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт да включват в отчетите за изготвяне на докладите за състоянието на администрацията информация за проведените обществени консултации, а МС анализира и обобщава информацията, като я включва в ежегодния Доклад за състоянието на администрацията.



Списък с използвани източници

Нормативни актове

1. Административнопроцесуален кодекс
2. Закон за нормативните актове
3. Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация
4. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, публикуван за обществено обсъждане на Портала за обществени консултации, 31.07.2015 г.
5. Закон за общинския дълг
6. Наредба за условията и реда за провеждане на обществено обсъждане на проекти по чл.4 и чл.5 от Закона за общинския дълг, приета с Решение № 412 по Протокол № 80 от 08.06.2006 г. на Столичния общински съвет
7. Закон за опазване на околната среда

Стратегически документи

1. Програма на правителството за стабилно развитие на България 2014 - 2020
2. Стратегия за развитие на държавната администрация от 2014 г.
3. Стандарти за провеждане на обществени консултации, издание на Министерския съвет, 2009 г.
4. Ръководство за обществени консултации в България, Проект по програма ФАР BG-0103.01
5. Бяла книга на гражданското участие в България, издание на фондация "Междуетническа инициатива за човешки права", 2010 г.
6. Инструментариум за оценка на въздействието на британското Министерство за бизнес, иновации и умения от 2011 г.
7. Насоки за оценка на въздействието на Европейската комисия от 2009 г.



8. Ръководство за извършване на оценка на въздействието, изготвено по проект с бенефициент администрацията на Министерския съвет през 2009 г., публикувано на Портала за обществени консултации на МС;
9. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, прието от Министерския съвет с Решение № 549 от 25 юли 2014 година;
10. Ръководство за оценка на въздействието в България, изготвено по проект ФАР BG-0103.01 "Стратегическо планиране и координация" в резултат на тясно сътрудничество между администрацията на Министерския съвет на Република България и консорциум от експерти;
11. Доклади за състоянието на администрацията през 2012, 2013 и 2014 г.

Източници от интернет към 30.09.2015 г.

1. Портал за обществени консултации: <http://www.strategy.bg>
2. Интернет страница на Център за оценка на законодателството: <http://ria.bg/>
3. Портал за прозрачност в управлението – интернет страница на Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“: <http://komentator.bg/>
4. Интернет страница на проект „Оценка на въздействието на законодателството – ключов механизъм за насърчаване на вземането на решения, основано на доказателства в България“: <http://regulatoryreform.bg/ресурси>
5. European Commission, Your-Voice-in-Europe webportal, Европейска комисия, Интернет портал "Твоят глас в Европа" http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm
6. United Kingdom Consultation page - https://www.gov.uk/government/publications?publication_filter_option=consultations



7. United States e-Consultation, САЩ - Електронна консултация (е-Консултация), Федерална система за управление на документи (FDMS): www.regulations.gov
8. Government of Canada, Public Consultation Guidelines website, Правителство на Канада, Интернет страница "Насоки за обществени консултации", <http://www1.canada.ca/consultingcanadians/>
9. Европейска комисия, European Commission (2002), 'Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.' COM (2002), Европейска комисия (2002), "За повишаване културата на консултации и диалог – общи принципи и минимални стандарти за предоставяне на консултации от Комисията на заинтересованите страни". COM (2002) http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf
10. Ирландия, Commission for Communications Regulation, (2003), 'ComReg Consultation Procedures', Комисия за регулиране на съобщенията, (2003), "Консултативни процедури на Комисията за регулиране на съобщенията": <http://www.comreg.ie>
11. Deliberative public engagement, nine principles, Девет принципа за участие на обществото в обсъжданията, 2008 <http://www.involve.org.uk/>
12. Великобритания, Better together: improving consultation with the third sector, Заедно и по-добре: усъвършенстване на процеса на консултации с неправителствения сектор: www.cabinetoffice.gov.uk/media/99612/better%20together.pdf.
13. Compact Code of Practice: Consultation and Policy Appraisal, "Джобен кодекс за добра практика: консултации и оценка на политиката", <http://www.thecompact.org.uk/>



5. Приложение 1. Въпросник за провеждане на анкетно проучване за оценка на механизмите за провеждане на обществени консултации в България

АНКЕТНО ПРОУЧВАНЕ

Уважаеми госпожи и господа,

Асоциацията на юристи за развитие на правото в обществен интерес в партньорство със Сдружението „Журналисти за прозрачно управление“ и Професионалното обединение на държавните служители изпълнява проект „Повишаване ефективността на обществените консултации чрез активно участие на гражданското общество в процеса на вземане на управленски решения“, финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Целта на проекта е насърчаване на включването на НПО в процесите на формулиране на политики и вземане на решения съвместно с институциите на местно и национално ниво. Очаква се в резултат на проекта да се повиши приносът на НПО към формулирането на политики и процесите на вземане на решения на местно и национално ниво като се адресира проблемът с активността на обществото и слабата ангажираност на институциите.

Целеви групи на проекта са вземащите решения; гражданския сектор, медиите и служители в публичната администрация.

Една от дейностите по проекта предвижда изготвяне на анализ на начина, по който се извършват обществени консултации в България за съответствието им с възприетите от ЕС и отделни страни членки правила и стандарти като се изследват техните силни и слаби страни.

За целите на изследването моля да споделите Вашето мнение за състоянието на обществените консултации в България и възможностите за неговото подобряване. Настоящата анкета е предназначена за служители в административни структури, които издават нормативни актове и общи административни актове (министерства, независими регулаторни органи и общини)

Благодаря за отделеното време!

Иглика Горанова – Ръководител на проекта.

Име:	
Институция:	
Телефон:	
Електронна поща:	



1. Смятате ли, че има проблеми в процедурите по провеждане на обществени консултации в България?

☐ Не

Да, има проблеми и те се дължат на:

- а/ ☐ действащата нормативна рамка;
б/ ☐ прилагането на нормативната рамка;
в/ ☐ експертите в администрацията;
г/ ☐ органите на власт/политическите лица;
д/ ☐ самите заинтересовани лица;
е/ ☐ друго, моля посочете:

2. Смятате ли, че по-тясното партньорство със заинтересованите лица, ще подобри качеството на законодателството?

- а/ ☐ Ще подобри качеството на законодателството;
б/ ☐ Няма да подобри качеството на законодателството;
в/ ☐ Не мога да преценя;
Друго (моля, посочете):
.....

3. Какви са основните предизвикателства, които стоят според Вас пред процеса на обществени консултации?

- а/ ☐ Несъвръшенства в правната рамка;
б/ ☐ Проблеми от технически характер, главно, свързани с възможностите на сайта на администрацията ни;
в/ ☐ Разнородност на гражданските организации и неяснота от гледна точка на тяхната представителност;
г/ ☐ Некоректно отношение или липса на знания и умения от страна на заинтересованите;
д/ ☐ Липса на политическа воля;
е/ ☐ бързо променяща се политическа воля;
ж/ ☐ Друго (моля, посочете):
.....
.....

(Може да посочите повече от един верен отговор)

4. Смятате ли, че процедурата за обществени консултации е достатъчно подробно регламентирана в законодателството ни?

- а/ ☐ Да;
б/ ☐ Не;
в/ ☐ Моля, посочете какво липсва.....
.....

5. Запознати ли сте със Стандартите за провеждане на обществени консултации?

- а/ ☐ Да;
б/ ☐ Не;



6. Смятате ли, че е необходимо Институтът по публична администрация да организира обучения, посветени на правилата и практиките за провеждане на обществени консултации?
- а/ ☐ Да;
б/ ☐ Не;
7. Известно ли Ви е дали във Вашата администрация съществува процедура за планиране на обществените консултации?
- а/ ☐ Да;
Каква е тя:.....
б/ ☐ Не;
8. Участвали ли сте под една или друго форма в процедура за обществени консултации?
- а/ ☐ Да;
б/ ☐ Не;
9. Какви са впечатленията Ви от участието в обществените консултации на заинтересованите страни (представители на неправителствени организации, медии, организации на работодатели и работници, академичните среди и други)?
- а/ ☐ Не бяха особено активни;
б/ ☐ Не бяха достатъчно добре подготвени и предложенията им не бяха обосновани;
в/ ☐ Бяха добре подготвени, но предложенията им не бяха достатъчно ясно формулирани;
г/ ☐ Бяха много активни, добре подготвени и допринесоха в значителна степен за подобряване на проекта.
ж/ ☐ Друго (моля, посочете):
.....
.....
(Може да посочите повече от един верен отговор)
10. Известно ли Ви е как се определя списъкът със заинтересованите страни за участие в обществени консултации, с които Вашата администрация работи?
- а/ ☐ Да;
б/ ☐ Не;
11. Беше ли проведен анализ на заинтересованите лица, за да се осигури избирането на подходящите участници?
- а/ ☐ Да;
б/ ☐ Не;
в/ ☐ Не знам



12. Според Вас реалистични ли са сроковете за обществени консултации или се нуждаят от увеличаване?

а/ ☐ Да;

б/ ☐ Не – колко според вас е оптималния срок

13. Бяха ли обществените консултации най-добрият начин да се получат постигнатите резултати?

а/ ☐ Да;

б/ ☐ Не;

14. Вашата администрация предоставя ли обратна информация на заинтересованите лица за влиянието, за приемането/неприемането на техните предложения?

а/ ☐ Да; - по какъв начин

б/ ☐ Не;

15. Имате ли допълнителни коментари или предложения, свързани с подобряването на процесите на планиране, провеждане и получаване на обратна връзка на обществените консултации?

Моля, посочете



АНКЕТНО ПРОУЧВАНЕ

Уважаеми госпожи и господа,

Асоциацията на юристи за развитие на правото в обществен интерес в партньорство със Сдружението „Журналисти за прозрачно управление“ и Професионалното обединение на държавните служители изпълнява проект „Повишаване ефективността на обществените консултации чрез активно участие на гражданското общество в процеса на вземане на управленски решения“, финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Целта на проекта е насърчаване на включването на НПО в процесите на формулиране на политики и вземане на решения съвместно с институциите на местно и национално ниво. Очаква се в резултат на проекта да се повиши приносът на НПО към формулирането на политики и процесите на вземане на решения на местно и национално ниво като се адресира проблемът с активността на обществото и слабата ангажираност на институциите.

Целеви групи на проекта са вземащите решения; гражданския сектор, медиите и служители в публичната администрация.

Една от дейностите по проекта предвижда изготвяне на анализ на начина, по който се извършват обществени консултации в България за съответствието им с възприетите от ЕС и отделни страни членки правила и стандарти като се изследват техните силни и слаби страни.

За целите на изследването моля да споделите Вашето мнение за състоянието на обществените консултации в България и възможностите за неговото подобряване. Настоящата анкета е предназначена за представители на неправителствени организации, медии, организации на работодатели и работници, академичните среди и други.

Благодаря за отделеното време!

Иглика Горанова – Ръководител на проекта.

Име:	
Организация:	
Телефон:	
Електронна поща:	



1. Смятате ли, че има проблеми в процедурите по провеждане на обществени консултации в България?

☐ Не

Да, има проблеми и те се дължат на:

а/ ☐ действащата нормативна рамка;

б/ ☐ прилагането на нормативната рамка;

в/ ☐ лоши практики в администрацията;

г/ ☐ самите заинтересовани лица;

д/ ☐ друго, моля посочете:

2. Смятате ли, че по-тясното партньорство между администрацията и заинтересованите лица, ще подобри качеството на законодателството?

а/ ☐ Ще подобри качеството на законодателството;

б/ ☐ Няма да подобри качеството на законодателството;

в/ ☐ Не мога да преценя;

Друго (моля, посочете):

.....

3. Какви са основните предизвикателства, които стоят според Вас пред процеса на обществени консултации?

а/ ☐ Несъвършенства в нормативната рамка;

б/ ☐ Проблеми от технически характер, главно свързани с възможностите на сайта на администрацията, която провежда консултации;

в/ ☐ Разнородност на гражданските организации, неясна представителност и невъзможност да формулират единна позиция;

г/ ☐ Некоректно отношение или липса на експертиза от страна на заинтересованите;

д/ ☐ Липса на единен подход в администрацията при провеждане на обществени консултации;

е/ ☐ Осигуряването на обратна връзка към участвалите в консултацията;

е/ ☐ Друго (моля, посочете):

.....

(Може да посочите повече от един верен отговор)

4. Смятате ли, че процедурата за обществено обсъждане е достатъчно подробно регламентирана в Закона за нормативните актове?

а/ ☐ Да;

б/ ☐ Не – Какво би подобрило процедурата;.....

5. Запознати ли сте със Стандартите за провеждане на обществени консултации?

а/ ☐ Да;

б/ ☐ Не;

6. Участвали ли сте под една или друго форма в процедура за обществени консултации?



а/ ☐ Да;

б/ ☐ Не;

7. Какви са впечатленията Ви от участието в процедурата на представителите на администрацията?

а/ ☐ Не съм доволен. Срегнах следните трудности и проблеми (напр. не получих исканата информация, не беше ясно кой отговаря за провеждането на процедурата)

б/ ☐ Доволен съм. Процедурата беше организирана добре, тъй като.....

в/ ☐ Друго (моля, посочете):

.....
(Може да посочите повече от един верен отговор)

8. Известно ли Ви е как администрацията определя списъкът със заинтересованите страни за участие в обществени консултации?

а/ ☐ Да;

б/ ☐ Не;

9. На какви условия трябва да отговаря една организация за да бъде канена да участва в процедура за обществени консултации?

а/ ☐ Да е съдебно регистрирана;

б/ ☐ Да е реализирала проекти;

в/ ☐ Да е изразявала вече своята позиция по определени теми;

г/ ☐ Да е публично известна;

д/ ☐ Да разполага с експерти;

б/ ☐ Да представлява достатъчно голям брой хора, фирми и други организации;

10. Според Вас реалистични ли са сроковете за обществени консултации или се нуждаят от увеличаване?

а/ ☐ Не;

б/ ☐ Да и трябва да се увеличат на 30 дни;

в/ ☐ Да и трябва да се увеличат на повече от 30 дни;

11. Бяха ли обществените консултации най-добрият начин да се получат постигнатите резултати?

а/ ☐ Да;

б/ ☐ Не;

12. Беше ли Ви предоставена обратна информация дали направените от Вас предложения се приемат или не?

а/ ☐ Да;

б/ ☐ Не;

13. Имате ли допълнителни коментари или предложения, свързани с подобряването на процесите на планиране, провеждане и получаване на обратна връзка на обществените консултации?



14.Какво е необходимо да бъде направено, за да бъде възможно най-лесно за Вашата организация да участва в обществени консултации, организирани от администрацията?

Моля, посочете

15.Имате ли допълнителни коментари или предложения, свързани с подобряването на процесите на планиране, провеждане и получаване на обратна връзка на обществените консултации?

Моля, посочете

Моля, посочете



6. Приложение 2. Отговор на въпрос по Закона за достъп до обществена информация по обществена консултация по проект на Наредба за изискванията към местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечения и за реда за определяне на категория, отказ, понижаване, спиране на действието и прекратяване на категорията



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министерство на туризма
Главен секретар

Изм. № T-26-C-202
24.09.2015

РЕШЕНИЕ

№ T-РД-16-232 / 23.09.2015

На основание чл. 28, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация и Заповед № Т-РД-16-147/15.05.2015 г. на министъра на туризма,

РЕШИХ:

Да се предостави на г-н Борислав Михайлов, редактор на сайта komentator.bg на Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“, достъп до обществена информация, посочена в постъпилото в Министерството на туризма заявление с вх. № Т-26-С-202/12.09.2015 г., както следва:

По въпрос № 1: При разработването на проект на Наредба за изискванията към местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечения и реда за определяне на категория, отказ, понижаване, спиране действието и прекратяване на категорията и в изпълнение на чл. 56 от Закона за туризма (ЗТ) са проведени срещи с представители на заинтересованите браншови туристически сдружения, вписани в Националния туристически регистър. В хода на обсъжданията са отправени множество предложения и писмени становища, които са систематизирани и отразени съответно при изготвянето на финалната версия на проекта на наредбата. В МТ не е постъпвало становище от г-н Йохан Йотов относно горесцитираната наредба.

По въпрос № 2: Проектът на нормативен акт, редактиран в резултат на предложенията от браншовите организации е публикуван на Портала за обществени консултации за обществено обсъждане. Разгледани и обсъдени са всички бележки и коментари, постъпили в обявения срок. Постъпило е 1 конкретно предложение от Съюза на заведенията в България, което съдържа искане за отмяна на режима за категоризация на самостоятелните заведения за хранене и развлечения.

Съгласно Закона за нормативните актове, наредбата е подзаконов нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на

гр. София, ул. „Съборна“ № 1
www.tourism.government.bg



нормативен акт от по-висока степен. Конкретният регулаторен режим е определен в ЗТ /обн. ДВ бр. 30 от 26.03.2013 г./, Раздел II „Категоризиране на места за настаняване и прилежащи към тях заведения за хранене и развлечения, самостоятелни заведения за хранене и развлечения, туристически хижи и прилежащите към тях заведения за хранене“ /чл. 119 и сл./. Предвид ранга на нормативния акт – Закон за туризма, проектът на обсъжданата Наредба е изготвен в обхвата на законовата делегация на чл. 121, ал. 5 от ЗТ, поради което в рамките на конкретната процедура, исканията на Съюза на заведенията в България не могат да бъдат удовлетворени.

Проектът на Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за изискванията към местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечения и реда за определяне на категория, отказ, понижаване, спиране действието и прекратяване на категорията е внесен в Министерския съвет, като в справката са отразени всички получени и приети от вносителя становища, съгласно Устройствения правилник на Министерски съвет.

Решението да се изпрати на заявителя на посочения в заявлението с вх. № Т-26-С-202/12.09.2015 г. адрес.

Решението подлежи на обжалване в 14 – дневен срок от получаването му пред Административен съд – София град по реда на Административнопроцесуалния кодекс


.....
АЛБЕНА МИХАЙЛОВА

Главен секретар





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