

ПРИБИЩАВАЩОТО ВЗЕМАНЕ НА НОРМОТВОРЧЕСКИ РЕШЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ – ДЕСЕТ ГОДИНИ ПО-КЪСНО

Тони Димов¹, Институт за държавата и правото, БАН

Резюме

Приобщаващото вземане на решения е припознато като сигурен генератор на доверие в публичните институции. Десет години след въвеждането на консултациите с гражданите в нормотворчеството доверието в институциите у нас е критично ниско. Защо?

Ключови думи: консултации, по-добро регулиране, регулаторна реформа, регулаторна политика.

INCLUSIVE DECISION-MAKING IN BULGARIA – TEN YEARS LATER

Toni Dimov², Institute for the State and the Law, BAS

Abstract

Inclusive decision-making is recognized as a reliable generator of trust in public institutions. Ten years after the introduction of citizen consultations in law-making, trust in institutions in our country is critically low. Why?

Keywords: consultations, better regulation, regulatory reform, regulatory policy.

ВЪВЕДЕНИЕ

Държавите и техните правителства днес са изправени пред трудната задача да навигират едновременно през разнородни и значителни по обхват и въздействия

¹ Тони Димов е доктор по право от Института за държавата и правото при Българската академия на науките от 2014 г. Защитил е дисертация на тема „Оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз – същност, правна уредба и механизми“. Доцент по право на Европейския съюз от 2021 г. Автор на първото цялостно изследване по темата оценка на въздействието, проведено веднага след въвеждането на механизма като задължителен в българския нормотворчески процес в края на 2016 г., представено в книгата „Оценка на въздействието на регулирането“ от 2017 г.

² Tony Dimov is a Doctor of Laws from the Institute for the State and the Law at the Bulgarian Academy of Sciences since 2014. He defended his dissertation on the topic "Impact Assessment of Legislation in the European Union - Essence, Legal Framework and Mechanisms". Associate Professor of European Union Law since 2021. Author of the first comprehensive study on the topic of impact assessment, conducted immediately after the introduction of the mechanism as mandatory in the Bulgarian law-making process at the end of 2016, presented in the book Regulatory Impact Assessment from 2017.

предизвикателства. Те започват от справяне с последиците на глобална здравна криза и гарантиране на икономическо възстановяване и сигурност, преминават през управление на повишено геополитическо напрежение и стигат до смекчаване на ефектите на изменението на климата и адаптиране към тях и приспособяване към технологичните трансформации. Всичко това се осъществява в условията на нарастваща поляризация – социална, икономическа и политическа, съчетана с осезателно дезинтересиране на гражданите от традиционните демократични процеси. Налице е национален и международен контекст, при който изграждането и поддържането на доверие на гражданите и обществата в техните публични институции се превръща в приоритет по света. Вярата в държавата, *разбрана като публична институционална „система“*, представлява фундамент, върху който властимащите в демократичните държави основават своите ежедневни решения и правят своите избори относно политиките за справяне с належащите проблеми. В демокрациите устойчивите нива на доверие, съчетани със здравословна среда на обществен контрол, спомагат за легитимиране и защита на демократични институции и правила. Доверието е важен показател и за измерване на това как хората възприемат и оценяват управлението на държавата. Демократичните системи черпят своята устойчивост от открития публичен дебат, който те самите насърчават. Той им позволява да получават разнообразие от мнения за подобрене на различни аспекти от вземането на решения, за генериране на по-голямо доверие и постигане на по-добри резултати.

От друга страна, ниските нива на доверие в отделните публични институции не трябва да се приема априори като индикация за отхвърляне на демократичните ценности, а по-скоро като демонстрация, че гражданите имат високи очаквания към институциите, които демократичните системи им предлагат. Самото установяване на подобни нива на недоверие става възможно благодарение на факта, че гражданите в демократично устроените общества, за разлика от автократичните, са не просто свободни да заявят, че не вярват на своите правителства, но и са насърчавани внимателно да наблюдават тяхното поведение.

През последните години Европейският съюз (ЕС) препоръчва активно насърчаване на приобщаващото и ефективно взаимодействие на публичните органи с гражданите, организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека в рамките на процесите на създаване на публични политики. Той изисква участието на гражданите при формулирането на политики и законодателство да бъде основано на солидна методология и принципи.³

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) определя обществените възприятия относно възможностите за гражданско участие като фактори, които влияят на доверието повече от социално-икономическите условия.⁴

Еманията на приобщаващото вземане на решения относно регулирането във всяка демократична система са обществените консултации в структуриран вид, ангажирането със заинтересованите страни, неформалните консултации, публичните обсъждания и

³ Препоръка на Европейската комисия, C (2023)8627 final. Брюксел 12.12.2023 г. [Preporaka na Evropeyskata komisija, C (2023)8627 final. Bryuksel 12.12.2023 g.]

⁴ Вж. OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions. Building Trust in a Complex Policy Environment – 2024 Results.

други подобни на тях инструменти. Те са неизменна част от всеки съвременен процес на вземане на публични решения, включително нормотворчески, който претендира, че е демократичен и приобщаващ. Тяхната основна функция е да „изсветляват“ властническите решения. Те превръщат сложните механизми по „политикоправене“ и „нормотворене“ в нещо видимо, открито, прозрачно и достъпно за цялото общество. Консултациите са едновременно принцип на по-доброто регулиране и на доброто управление, защото придават легитимност на властта. Те са единственият инструмент, който може да формира воля за пълноценно спазване на правилата чрез чувството за съучастие, съгласуване и съавторство, което изграждат сред техните адресати. Затова се определят като генератори на доверие, двигатели на правосъзнание и антидоти на популистките, дирижистките и волунтаристичните властнически решения относно регулирането. Те създават гаранции, че правителствата и законодателите действат при по-голяма яснота и откритост, а публичните политики водят до по-добри резултати на по-ниска цена чрез активното участие и принос на заинтересованите страни. Чрез предоставянето на възможност на обществото като цяло да изразява своите мнения по конкретно предложение за нови политики или законодателни мерки процесът на вземане на решения става по-добре обоснован, по-отворен и по-отговорен.

Изисквания за задължителни консултации със заинтересованите страни и обществени консултации в техния съвременен вид, както те се прилагат в държавите от ЕС и ОИСР, са въведени в българския нормотворчески процес преди повече от 10 години. Доверието в институциите у нас, особено тези, които са компетентни да вземат окончателните законодателни решения, бележи рязък спад и понастоящем се намира на ненаблюдавани до момента дънни нива. Защо това е така? Този доклад се опитва да намери обосновани отговори на този въпрос.

ПРИБОЩАВАЩОТО ПРАВОСЪЗДАВАНЕ В ГЛОБАЛЕН ПЛАН

През 2024 г. ОИСР публикува доклад с резултати от свое проучване на двигателите на общественото доверие в публичните институции, озаглавено „Изграждане на доверие в сложна среда на политики“, наричано накратко „Проучване на доверието“. Докладът съдържа всеобхватен преглед на състоянието на доверието в публичните институции през 2023 г. чрез проучване сред гражданите на 30 държави от ОИСР, проведено с помощта на същия набор от въпроси, зададени по време на аналогично проучване на организацията през 2021 г., което е позволило проследяване на еволюцията в резултатите с течение на времето. Резултатите от това проучване потвърждават, че процесите, стоящи в основата на демократичното управление, днес се нуждаят от укрепване, като се гарантира, че всички гласове на хората са чути, както и че демократичният механизъм на взаимна проверка и контрол между институциите е ефективен. Само по този начин могат да се посрещнат нарастващите очаквания на хората.

Обобщените заключения от проучването са, че доверието на гражданите в държавното управление (правителствата) е намаляло през последните години, като се визира периодът 2021 – 2023 г. Делът на хората с ниско или никакво доверие в тяхното национално правителство (44%) надвишава този на лицата с високо или умерено

високо доверие (39%). Данните показват и това, че хората са по-малко доволни от възможностите, които имат за смисленото им ангажиране при изготвяне на политики и от отчетността на правителството от гледна точка на предоставяната от тях обратна връзка и откликването на нуждите на обществото. Влошаването на нивата на доверие се разглежда и в по-общ план като резултат на политически скандали, проблеми с почтеността на управляващите и др.

Данните от доклада сочат, че има сериозна нужда от по-смислени и приобщаващи възможности за участие и влияние на гражданите върху процесите на вземане на решения. Те изискват подобряване на механизмите, чрез които правителствата дават право на всички хора да имат глас, като подкрепят съществуването на пространства и капацитет за гражданска и политическа ангажираност. Политиките, предназначени да насърчават политическото приобщаване и ангажиране или за смекчаване на икономическата и социалната уязвимост, също могат да служат като ключ към затварянето на пропуските в доверието и овластяването на хората за участие в публичния дебат. Всичко това потвърждава виждането, че държавите трябва да продължат да подобряват своята устойчивост и да имат готовност за бъдещи кризи, включително такива с глобални последици. Важно е и поддържането на здравословна информационна екосистема и инвестирането в комуникация, основана на доказателства.

Генералният извод е, че отдавна установеното, проверено във времето и научно обосновано основно положение остава непоклатимо и неоспорено. Използването на по-добри, прозрачни и проверими доказателства при вземането на решения, съчетано с балансирането на интересите на различните групи от обществото, са най-добрите лостове за повишаване на доверието, особено на национално ниво. Следователно днес държавите и техните управления (правителства) следва ясно и изчерпателно да обясняват как предлаганите от тях реформи в политиките и правилата засягат обществото. Те могат да извличат само ползи от по-активното общуване с гражданите, техните общности и обществото като цяло. Освен че е източник на легитимност и прозрачност, добавената стойност на тяхното приобщаване често води до набавянето на доказателства, и то от извора. Това е теренът, на който правилата и политиките „работят“, което означава обезпечаване на бъдещите властнически решения с изследвания и данни, които властимащите не са поръчвали, т.е. такива, които те получават „наготово“ и за които не са заплащали, т.е. за тях те са безплатни. Така техните решения стават информирани, взети в резултат на т.нар. „информирано съгласие“, стабилизиращо ги по начин, по който никой, изразил своето мнение, което е било надлежно отразено, не може след това да възрази срещу тях или да не ги изпълни. Властническите решения стават надеждни и устойчиви, защото са „уплътнени“ с вижданията на своите адресати и са „подплатени“ с факти и данни, което ги прави обективни и безпристрастни.

Когато целият този процес е базиран на ясни правила и е изцяло достъпен, видим, проследим и проверим за гражданите, той автоматично проявява своя положителен страничен ефект. Това е цялостното подобряване на общественото възприемане на механизмите за вземане на властнически решения. То води до формирането на по-

високо правосъзнание, което означава уважение към държавата, зачитане на институциите и спазване на налаганите от тях правила и стандарти. Следващият стадий от тази автоматизация е по-висока ефективност от правоприлагането, т.е. нормите и изискванията се интернализират от повече техни адресати. Последните възприемат тяхното обвързващо действие като нещо дължимо и съобразяват действията и модела си на поведение с тях. В резултат по-доброто регулиране произвежда своето полезно действие и достига до своята крайна дестинация – по-добрия живот, наричан още благосъстояние, просперитет, растеж, развитие, добруване и т.н.

„Само За(едно) и С (хората)“

Първият въпрос, който ОИСР задава в своя най-нов *Преглед на регулаторните политики за 2025 г.*, е защо правилното регулиране е важно за хората.⁵

В чисто *житейски* план отговорът, който може да му се даде, е, че чрез регулирането се управляват буквално всички аспекти от нашия живот, като се започне от храната, която ядем, и водата, която пием, до въздуха, който дишаме. Като се има предвид тяхната „повсеместност“, разбрана като мащаб, обхват и задължителност на регулирането, правилните правила са от решаващо значение за подобряване на живота на хората.

От гледна точка на *публичните политики* държавите трябва да регулират добре, за да гарантират безопасност на своите граждани и общества и едновременно с това да им осигуряват благосъстояние и просперитет. Заради това по-приобщаващите държави имат изградени постоянни механизми за предоставяне на обратна връзка, позволяващи на хората да посочват проблеми, при които правилата не работят, с цел да ги разрешат. Най-новата концепция, използвана като обобщаваща приобщаващото вземане на решения относно правилата, е тази за регулиране „само „За и С“ хората, или още „Винаги „За(едно) и С (хората)“. Тя е нещо като надграждане на принципа на субсидиарността в нормотворчеството, според който правилата произвеждат своите ефекти по най-добрия начин, когато се създават най-близо до своите адресати – в общността, когато я засягат; на местно ниво, когато са за отделно населено място; на национално или наднационално ниво, когато трябва да са с такъв обхват.⁶

От *юридическа* гледна точка държавите се стремят да регулират заедно с хората, за да повишат ефективността и ефикасността на своите правила. Те просто са разбрали как работи ангажираността със заинтересованите страни. Видели са и какви са резултатите от решенията, когато същите не са консултирани и съгласувани с гражданите, и какви са ефектите от проактивното приобщаване на адресатите на мерките за регулиране в процесите по тяхното създаване. Последното неизменно и значително повишава вероятността правилата да бъдат по-добре приети и по-пълно и плътно спазвани от хората. Държавите регулират с хората, защото живеят опит с правилата, който те имат, често им помага да останат фокусирани върху техните проблеми, което на финала води до по-добро постигане на целите на политиките и регулирането. Хората живеят с

⁵ OECD (2025) Regulatory Policy Outlook.

⁶ Вж. повече за принципа на субсидиарността в нормотворчеството в Димов, Т. (2017) Оценка на въздействието на регулирането. София: Сиела, с. 225; 229 – 230. [Dimov, T. (2017) Otsenka na vazdeystviето na reguliraneto. Sofia: Siela.]

правилата и ги преживяват. Те могат да спомогнат за подобряване на качеството им. Непрекъснатото взаимодействие с тях помага да се тестват идеи и чрез по-широко участие да се създаде среда за по-добро приемане на политиките и нормите от техните адресати.

Ангажиране със заинтересованите страни

ОИСР нарича участието на гражданите, техните общности и обществото като цяло в процесите по регулиране *ангажиране със заинтересованите страни*, заместило предишното консултиране със засегнати или заинтересовани страни. Ангажирането със заинтересованите страни като съвременно определение на процеса, при който регулиращите, преди да предприемат каквото и да било, се обръщат за мнение към потенциалните регулирани, е най-интензивно като смисъл и съдържание. При него институциите са задължени не просто да се допитат до обществото. То не се изчерпва и с обществена консултация или консултативно упражнение в познатия класически формат на публикуване на общодостъпно място на проектопредложения за получаване на становища по тях в определен срок. Това не е нито социологическо изследване, пилотиране, сондиране или изслушване. Ангажирането със заинтересованите страни означава поемане на отговорност от страна на държавата да подобри съществуването на даден сектор, съсловие или група от обществото чрез публична намеса. То включва готовността на институциите да се занимаят с проблемите, пред които са изправени те, да начертаят цели за постигане, да обмислят варианти на действие и прогностично да оценят техните очаквани ефекти. Целият този процес протича преди изобщо инструментът на интервенция да е бил избран, като в хода му се осъществяват всички онези действия, генериращи легитимност и доверие, а именно:

1. Получаване на *информирано съгласие* за „оперативната“ интервенция от участниците в проблемните („болните“) обществени отношения.

2. Провеждане на *междубщественно съгласуване* със заинтересованите страни, далеч предхождащо междуведомственото съгласуване, което у нас се прави при законодателни инициативи на Министерския съвет. Разликата между двете е, че първото е основополагащото и от него зависи всичко останало. То проверява дали изобщо има нужда от намеса, проверява наличието на проблем, провежда изследвания и диагностицира. Накрая приключва с легитимно и доказателствено обезпечено заключение относно необходимата терапия. Второто съгласуване е изцяло обусловено от първото и е по-скоро инструментално, или още техническо. При него, след като веднъж проблемът е установен, доказан и обществено съгласуван, се избира подходът или методът за разрешаването му – оперативен, инвазивен, неинвазивен, консервативно лечение, рехабилитация и т.н. При този очертан механизъм дори няма нужда властимащите да полагат усилия за обосноваване на своето решение, защото могат да се ползват изцяло от фактите, находките, констатациите и изводите, установени от „междубщественото съгласуване“. Когато последното е правилно проведено като част от общия инструментариум, наречен оценка на въздействието, то „зарежда“ крайното властническо решение с оптимална обоснованост, научна издържаност и обществена легитимност.

3. *Копродуциране* на политиките и регулирането, както широко се използва днес, е всъщност понятието, в което се концентрира очертаният по-горе механизъм. Идеята при него е, че заинтересованите страни са не просто поканени да участват, а са силно насърчени да се включат на всеки един етап от дизайна на политиката или мярката за регулиране. При него решението за това как точно да се разреши проблемът при максимално постигане на целите, с което да се постигне оптимална положителна промяна, идва само и единствено в резултат от съвместните усилия на властимащите и гражданите, като те намират най-удачния баланс между личния, частния, индивидуалния интерес и публичния (още обществен) – този на обществото и държавата или на наддържавното образувание (съюза или международната организация), към което тя принадлежи или се е обвързала с неговите правила.

4. *Споделеното политикоправене и нормотворене* е същото като „копродуцирането“, но контекстуализирано по различен начин чрез аналогия с други явления, като споделено пътуване, споделено родителство и т.н. В неговата основа стои мирното съжителство между хората. За да се развиват, обществата и общностите от хора се нуждаят от условия и механизми, гарантиращи мирно съвместно съществуване. То е възможно единствено при постигане на общо (преобладаващо) съгласие по основните въпроси на съжителството, налагане на конформно поведение, поддържане на подходящ баланс на интереси, способности за примиряване на противоречащи си позиции и за разрешаване на конфликти.

„Споделеното“ регулиране и копродуцирането имат един и същи ефект – инсталиране в съзнанието на правните субекти на усещането и увереността за съавторство. От него произтича и развиването, съзнателно или не, на чувството за съсобственост на гражданите върху политиките и нормите. Оттук от противници на публичните правила, налагани им външно като нещо чуждо и властнически от държавата заинтересованите страни и обществото се превръщат в „пазители“ на правилата и нормите, защото усещат, че са техни, възприемат ги като собствено притежание и искат те да се прилагат, да действат и да произвеждат блага.

Наблюденията на ОИСР са, че през последното десетилетие държавите прогресивно са подобрили своите механизми за ангажиране със заинтересованите страни. Освен до ефективно правоприлагане това води и до ефикасност на вземането на решенията, защото оптималното възползване от положителните аспекти на ангажираността спестява ресурси – времеви, финансови, човешки, които са винаги ограничени както от гледна точка на гражданите, така и на властващите.

Изравняващо приобщаване

В нередки случаи определени групи или лица могат да се окажат в риск от изключване или с ограничен достъп до процесите по „политикоправене“ и „нормотворене“. Често това може да се дължи на факта, че не разполагат с ресурсите на по-големите субекти от гледна точка на възможности за включване и капацитет за оказване на влияние върху вземаните решения. В други случаи рисковете от изключване могат да са в резултат от липсата на достъп до процесите по вземане на решения поради

недостатъчно или неефективни способности за участие и консултиране, предоставени от управляващите.

Липсата на достъп може да дължи и на други аномални хипотези, типични за крехките, нездравите или фиктивни демократични системи. При тях властимащите предпочитат да се консултират с едни и същи заинтересовани лица, които почти винаги са групите, които разполагат с повече ресурси и възможности за участие, или т.нар. „обичайни заподозрени“. Дори когато показва моментни съществени предимства при обсъждането на отделни политики, този подход следва да бъде отхвърлен като силно подкопаваш легитимността. А тя, както се вижда, е ключов целен ефект от приобщаването. При въпросния подход винаги ще присъства съмнението за проведен изкривен консултативен процес, който не е защитен от ефекта на постигането на привиден баланс на интереси, фаворизиращ единствено „заподозрените“.

Същото се отнася и до т.нар. формални консултации. Те се предприемат просто за да се изпълни нормативно или вътрешноведомствено задължение. Същите често имат характеристиките на упражнения от типа „отмятане в квадратчета“, а не за изпробване на идеи и получаване на обратна връзка. Ефектите им се изчерпват със създаването на негативни настроения сред заинтересованите страни. Те подкопават прозрачното и открито разработване на политики и занижават доверието в действията на властимащите.

Участието в изготвянето на правила не е ефективно и когато държавите използват консултациите, за да информират заинтересованите страни за вече взети решения. Те обикновено се провеждат под предлога, че се изпълнят изискванията, а не за да се предоставят на хората реални възможности да помогнат за подобряване на политиките. Такива „консултации с цел спазване на изискванията“ трябва да се избягват не просто защото нямат почти никаква добавена стойност към създаването на правила, но и защото могат да породят отхвърляне или негативизъм както сред създателите на политики, така и сред широката общественост.

Истински приобщаващите държави и общества са тези, които дават възможност на всички граждани, не само на заинтересованите страни, да участват в създаването на правилата, които оказват влияние върху живота им. Те са отговорни да информират хората за консултациите, да ги канят да направят своя принос, след което да им предоставят обратна връзка относно последствията от него. Тук държавите са в ролята на силно „заинтересовани“ (страни) от това да вземат обосновани, съгласувани, открити, легитимни и добре работещи решения на базата на позициите на възможно най-много граждани и общности.

В това се изразява и изравняващият ефект на приобщаващия процес на „политикоправене“. Публичните институции следва да подкрепят заплашените от изключване от участие групи чрез усилия за изравняване на възможностите за включване в консултациите. Търсеният най-добър баланс на интереси в обществото изисква мерки, предотвратяващи изключването от него на по-слабите или уязвими страни. Само по този начин може да се постигне максимално разпростиране на

полезния ефект от ангажирането върху всички сектори, гилдии или групи от обществото.⁷

Държавите използват различни средства, за да информират хората за предстоящи консултации. По данни на ОИСР към 2022 г. 44% от страните членки информират хората чрез съобщения на уебсайтове, а 32% използват за това пътни карти или подобни на тях документи за ранно предупреждение. Този подход има своето житейско и научно обяснение. Хората и техните общности се нуждаят от време, за да се организират и да дадат своя значим принос за създаването на правила. Предварителното уведомяване и видимостта, както и осигуряването на достатъчно време за приноси ще им помогнат.⁸ Обратно, държавите могат да възпрепятстват участието на хората чрез прибързани консултации или чрез предоставяне на недостатъчно време или насоки, които да подпомогнат ангажирането.

Приобщаваща обратна връзка

Ангажирането със заинтересованите страни не е ефективно, ако се прилага единствено на етапа на формулиране на решение за регулиране. Ранните консултации са тези, чрез които се потвърждава необходимостта от интервенция. При тях предвид наличието на идентифициран проблем държавата и обществото се разбират относно пътищата за неговото разрешаване при едновременното постигане на цели, избират варианти на действие и аналитично прогнозираат техните въздействия. Веднъж изготвени, предложенията за регулаторна намеса се нуждаят от верифициране чрез следващ кръг на ангажиране на хората. Това се постига чрез консултирането на късен етап, което е от ключово значение за оценка на практичността, потенциалното въздействие и областите за подобрене. То позволява на засегнатите лица да оценят критично проектите за политики или правила, да посочат евентуални непредвидени последици и да предложат как планираните промени могат да бъдат приложени по-ефективно. През последното десетилетие правителствата в държавите – членки на ОИСР, са склонни да провеждат по-широки консултации по проектите за нормативни актове, т.е. чрез консултации на късен етап.

Липсата на ангажиране по отношение на предложените правила излага на риск тяхната ефективност. В резултат на това в политиките може да липсва информация, която заинтересованите страни биха могли да предоставят, за да се подобри качеството на възприеманите крайни разрешения. Хората в по-малка степен се съобразяват с правила, изготвени без тяхното ангажиране. Това естествено води до увеличаване на разходите за прилагане, тъй като е необходимо да се отделят повече ресурси за осигуряване на спазването им. Правилата, създадени при такива обстоятелства, не подпомагат нито отвореното, нито отзивчивото управление.⁹

За да могат заинтересованите страни да възприемат публичните политики и правила като по-справедливи и прозрачни, информацията между тях и институциите трябва да тече и в двете посоки. Заинтересованите страни следва не само да могат да предоставят

⁷ OECD (2022) Background Paper for the 13th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance.

⁸ OECD (2022) OECD Guidelines for Citizen Participation Processes.

⁹ OECD (2020) Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis.

обратна връзка, но също и да получават такава относно това как техният принос е бил или не е бил взет предвид при вземането на междинното или крайното решение. Предоставянето на възможност на заинтересованите страни да изразят мнението си, след което да се покаже, че приносът им е бил взет предвид, излъчва ясен сигнал, че техният глас като членове на общността се разглежда като достатъчно ценен и че техните възгледи имат значение за разработването и прилагането на правилата. Хората са по-склонни да допринасят за създаването на правила, ако вярват, че приносът им помага за формулирането на решенията. И обратно, хората, които са вложили усилия да участват веднъж, могат да се откажат от следващо участие, ако не е ясно дали техният принос е бил взет под внимание, или не. За да се справят с тази потенциална бариера, държавите следва да създадат механизъм за приобщаваща обратна връзка, чрез който да отразяват и отговарят на всеки коментар, като зачитат ролята и стойността на всеки отделен принос при изготвянето на политиката или мярката за регулиране.¹⁰

ПРИОБЩАВАЩОТО НОРМОТВОРЧЕСТВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Европейската комисия (ЕК) е институцията, която по силата на Договора за функционирането на Европейския съюз (ЕС) отговаря на съюзно ниво за активното насърчаване на приобщаващото и ефективно взаимодействие на публичните органи с гражданите, организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека в рамките на процесите по създаване на публични политики и мерки за регулиране. Според Комисията днес е необходим индивидуален подход за всяка конкретна значима инициатива, тъй като условията за участие на отделните граждани и на организациите на гражданското общество не са едни и същи. И тук идва ролята на държавите – членки на ЕС. Те са субектите, чиито общества следва да бъдат приобщени. Затова те следва да създават и поддържат безопасна и благоприятна среда за организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека, за да се засили ефективната им ангажираност и да се гарантира, че могат да участват активно в процесите по формулиране на публични политики и мерки за регулиране и по този начин да играят ключова роля за демокрациите в държавите на Съюза.

Програмата на ЕС за по-добро регулиране е основополагаща за изграждането и развитието на принципите и подходите на създаване на политики, основани на факти, данни и доказателства.¹¹ Става дума за ангажиментите на националните институции да включват лицата, засегнати от правилата и решенията, които се вземат, и активно да отразяват техните становища на различните етапи от цикъла по формулиране на политики. Това означава, че държавите членки следва да насърчават подкрепяща и приобщаваща среда, като предоставят на гражданите възможности за ефективно участие в тези процеси. Те са длъжни да гарантират, че гражданите разполагат с достатъчно информация и подходящи канали и инструменти за участие, както и че имат достатъчен ресурс за повишаване на осведомеността относно правата, произтичащи от това, че са граждани на Съюза.

¹⁰ OECD (2021) OECD Regulatory Policy Outlook.

¹¹ Вж. повече за по-доброто регулиране в Димов, Т. (2021) По-добро нормотворчество в Европейския съюз и България. София: Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“. [Dimov, T. (2021) Po-dobro normotvorchestvo v Evropeyskia sayuz i Bulgaria. Sofia: Izdatelstvo na BAN „Prof. Marin Drinov“.]

В своите годишни доклади относно върховенството на закона Комисията оценява промените, свързани с приобщаващия характер на законодателните процеси и участието на гражданското общество като един от елементите на зачитането на върховенството на закона, и в няколко случая отправя препоръки към отделни държави членки по този въпрос.¹² Според ЕК липсата на установени процедури за участие във вземането на решения, ненавременните и разпокъсани стратегии за консултации, непрозрачният или избирателен подбор на участниците, както и липсата на ефективна обратна връзка, представляват рискове за върховенството на правото и значително накърняват демократичния процес.

Участието на организациите на гражданското общество и тяхната роля във вземането на решения следва да бъде признато като императивно условие за демократичност, легитимност и прозрачност на властническите решения. От тази гледна точка е задължително да им бъдат предоставени възможности, подходящи условия и гаранции за пълноценно участие във вземането на решения и в изпълнението на националните и съюзните политики. Особено важни са възможностите за участие на онези организации на гражданското общество, които работят за насърчаването и защитата на основните права. Те са важен проводник за изразяване на мнението на различни лица и групи в обществото и най-вече за изравняване на възможностите за участие на лицата в уязвимо положение. Освен че това спомага за справяне с обществените предизвикателства и за социално-икономическото развитие, чрез посредничеството си тези организации насърчават плурализма и отчетността при вземането на решения. Това от своя страна повишава качеството на представителната демокрация, както се твърди в Плана за действие за европейската демокрация¹³, в Плана за действие относно правата на човека и демокрацията за периода 2020 – 2024 г.¹⁴ и др.

Ефективното и приобщаващо участие в процесите на създаване на публични политики е възможно единствено когато организациите на гражданското общество могат да работят в безопасна и благоприятна среда, в която се зачитат техните основни права и тези на техните членове, включително правото на изразяване на мнение и на достъп до информация. Поради това организациите на гражданското общество се нуждаят от сигурно, здраво и процъфтяващо гражданско пространство, в което да са защитени и подкрепени и да разполагат с възможности за действие, в което могат пълноценно да се ползват от основните свободи на вътрешния пазар.

¹² Вж. последния Доклад относно върховенството на закона за 2024 г. (COM(2024) 800 final). [Doklad otnosno varhovenstvoto na zakona za 2024 g. (COM(2024) 800 final).]

¹³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Плана за действие за европейската демокрация, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 г., с. 1. [Saobshtenie na Komisiyata do Evropeyskia parlament, Saveta, Evropeyskia ikonomicheski i sotsialen komitet i Komiteta na regionite otnosno Plana za deystvie za evropeyskata demokratsia, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 g.]

¹⁴ Съвместно съобщение до Европейския парламент и Съвета. План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020 – 2024 г. (JOIN(2020) 5 final). [Savmestno saobshtenie do Evropeyskia parlament i Saveta. Plan za deystvie na ES otnosno pravata na choveka i demokratsiyata za perioda 2020 – 2024 g. (JOIN(2020) 5 final).]

Рамка за участие

Общият подход за насърчаване и улесняване на включването на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на публичните политики, който според Комисията следва да бъде възприет от всички държави членки, е създаването на цялостна рамка за ефективно участие, наричана обобщено „Рамка за участие“. Тя следва да бъде ясна и достъпна, включително чрез гарантиране на предоставянето на навременна и адекватна информация. За нейното изграждане държавите членки са призвани:

- 1) да гарантират непрекъснато и редовно участие по теми от обществен интерес;
- 2) да приемат ясно определена политика или правила както за участието на гражданите, така и за включването на организациите на гражданското общество;
- 3) да създадат възможност за участие в ранните етапи на процесите на създаване на публични политики;
- 4) да предоставят своевременно и в разбираем формат подходяща и необходима информация относно конкретната планирана инициатива и др.

Рамката за участие трябва да бъде приобщаваща и да гарантира, че гражданите и организациите на гражданското общество имат равни възможности за участие, както и че се вземат под внимание разнообразни мнения, включително на недостатъчно представените, най-уязвимите и маргинализираните лица. Предвид това държавите членки, следва:

- 1) да се стремят да използват инструменти и методи, които обезпечават възможно най-широко участие на гражданите, групите и организациите на гражданското общество;
- 2) да предотвратяват и премахват пречките пред участието на недостатъчно представените групи;
- 3) да улесняват инициативите за участие с най-добрия наличен експертен опит, за да се гарантира приобщаващ подход, който дава възможност на всички участници да бъдат еднакво изслушвани.

Специфични мерки: Инициативи за приобщаване

Специфичните мерки за гражданите, препоръчвани от ЕК за подкрепа и насърчаване на участието им при създаването на публични политики, са свързани с въвеждането на практики по организирането и провеждането на предхождащи, съпътстващи или последващи същинските консултативни процедури дейности, представляващи *инициативи по приобщаване*, или още *приобщаващи мероприятия*. Препоръките в тази насока са следните:

1. Държавите членки да възприемат целенасочени от гледна точка на специфичните нужди на гражданите решения и политики за провеждането на предхождащи, съпътстващи и последващи инициативи (мероприятия), които подкрепят индивидуални и колективни възможности за участие. Провеждането им следва да се основава на солидна методология и принципи, подкрепящи качеството, приобщаването и почтеността.

2. Когато търсят гражданска ангажираност чрез провеждането на инициативи и мероприятия за участие, държавите членки да гарантират приобщаване във възможно най-голяма степен.

3. Държавите членки да обмислят използването на нови технологии, които са леснодостъпни за гражданите при мероприятията за участие и обсъждане в цифровото публично пространство.

Специфични мерки: Защита на гражданското пространство

Понятието „гражданско пространство“ е сравнително ново и се отнася до характеристиките на съществуващата в отделните държави или наддържавни образувания (каквото е ЕС) среда, разглеждана като условия на свобода и сигурност за гражданите и техните общности и като възможности за упражняване на техните права, свързани с активното участие в обществения и политическия живот. Според Европейския парламент (ЕП) гражданското пространство като понятие се отнася до правната и политическата рамка, в която хората и техните групи могат да участват пълноценно в политическия, икономическия, социалния и културния живот на своите общества, като упражняват правото си да изразяват мнение, правото на информация и правото да се събират, да се сдружават и да участват в диалог помежду си и с публичните органи.¹⁵

Според ЕК е необходимо въвеждането на специфични мерки за общностите на гражданите с особен фокус върху организирани структури на гражданското общество, целящи установяване на гражданско пространство, което сочи, че държавите действат при пълно зачитане на ценностите на Съюза. По повод на това тя препоръчва на държавите членки:

1) да насърчават създаването на стратегически партньорства между публичните органи и организациите на гражданското общество за тяхното приобщаване към процесите по създаване на публични политики;

2) да поддържат структурирани диалози с организациите на гражданското общество по отделни теми, свързани с процесите по създаване на такива политики;

3) да приемат специални планове за действие или подобни на тях инициативи, насочени към установяването и поддържането на безопасно гражданско пространство, благоприятстващо ефективното участие на организациите на гражданското общество в процесите на вземане на решения относно публичните политики и регулирането.

АКТУАЛНАТА СИТУАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Еманията на приобщаващото участие във вземането на решения в България днес са инструментите на консултациите в структуриран вид, провеждани с преки адресати, засегнати и заинтересовани страни и обществото като цяло. В контекста на нормотворческия процес ранните неформални допитвания до обществеността се наричат консултации със заинтересованите страни, а късните консултативни упражнения при готови първи варианти на проектопредложения, мотиви и оценка на

¹⁵ Вж. б. „Д“ от преамбюла на Резолюцията на Европейския парламент от 8.03.2022 г. относно свиващото се пространство за гражданското общество в Европа (2021/2103(INI)). Обн. ОВ на ЕС, 2022/С 347/01.

въздействието – обществени консултации. Същите бяха въведени като един от ключовите компоненти на регулаторната реформа, започнала с промените в Закона за нормативните актове (ЗНА) от 2016 г., заедно с предварителната оценка на въздействието, последващата оценка на въздействието и др.¹⁶

Както сочи Атанас Славов, нормативното уреждане на обществените консултации по проекти на нормативни актове е гаранция за включването на структурите на гражданското общество в законотворческия процес. Чрез тях като форма на гражданско участие се реализират на практика изискванията за публичност, откритост и съгласуваност.¹⁷ Същите са част от законово установените принципи в нормотворческия ни процес.

Никъде в действащата национална законова уредба днес няма проведено разграничение в задълженията и отговорностите от гледна точка на императивното изискване за провеждане на консултации в нормотворчеството според субекта с право на законодателна инициатива. Още по-малко е преследвано въвеждането на дуалистичен правен режим по отношение на двата отделни субекта с такова право, каквито са Министерският съвет и отделните народни представители. И най-малко е била целена и предвидена някаква правна мимикрия във формата на облекчен режим или освобождаване от задължения на един от субектите с такова право, в случая отделните народни представители.

Системен недостатък на парламентарната практика от началото на действието на регулаторната реформа у нас е, че въпреки императивното изискване на ЗНА в рамките на Народното събрание не се провеждат консултации нито като етап от изготвянето на оценките на въздействието, нито като фаза, предхождаща внасянето на законопроектите за разглеждане. В същото време чл. 18а от ЗНА е категоричен и безспорно важи за всички субекти с право на законодателна инициатива, като гласи, че „при изработването на проект на нормативен акт се извършва предварителна оценка на въздействието и се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица“. По този начин депутатите, освен че нарушават закона, се лишават от възможността да постигнат по-високи нива на легитимност, публичност и ефективност на своите решения, свързани с правното регулиране. А това би им донесло единствено откритото и прозрачно обръщане към обществото за мнения и становища по планираните законови промени и даването на ясен отчет относно приетите и неприетите позиции на отделните заинтересовани страни, обезпечавано от консултациите в структуриран вид.

Противно на всички стандарти и добри практики, които изискват консултациите в структуриран вид (както и оценката на въздействието) да започват на възможно най-ранен етап от цикъла на формулиране на политики, преди дори да са усетени нагласите на обществото, у нас директно се пристъпва към приемането на закони. Образно

¹⁶ Обн. ДВ, бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г. [Rezolyutsiyata na Evropeyskia parlament ot 8.03.2022 g. odnosno svivashtoto se prostranstvo za grazhdanskoto obshtestvo v Evropa (2021/2103(INI)). Obn. OV na ES, 2022/C 347/01.]

¹⁷ Славов, А. (2017) Гражданско участие в конституционната демокрация. Публичноправни аспекти. София: Сиела, с. 244. [Slavov, A. (2017) Grazhdansko uchastie v konstitutsionnata demokratsia. Publichnopravni aspekti. Sofia: Siela.]

казано, „оперативната“ интервенция на пациента (от по-горе) започва, преди да е било установено чрез каквато и да било диагностика дали той изобщо е болен. Преди обществото да е разбрало, че съществува проблем в появата или развитието на дадени обществени отношения, на него му се предписва чрез властническо налагане разрешение на проблем или „лечение на заболяване“, за които не е ясно дали изобщо съществуват. Това превръща законодателния орган в опитно поле и в крайна сметка в институция, която по дефиниция взема грешни властнически решения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Днес законодателното решение в България по изключително нелеп начин се ползва като лакмус и радар за улавяне на настроенятия в обществото. Вместо да бъде обратното, властимащите да информират и да призовават гражданите и техните организации да изразят своите виждания, за да могат да ги обсъдят, оценят, отразят в своите решения, за да задоволят интересите в оптимална степен. Напротив, първият момент, в който се получава обратна връзка от обществото, от преките адресати или засегнатите страни от регулирането, е, когато законът вече е факт, той е приет, очаква се да влезе или е влязъл в сила. Ако техните нагласи спрямо него не са достатъчно видими и чути в обществото, не са ярко или остро публично изразени, законът се стабилизира и започва да се прилага. Обратно, ако управляващите усетят вълната на общото недоволство, ако осъзнаят, че са разтърсили достатъчно силно обществото или отделни сегменти от него, те моментално отстъпват, дават заден ход, правят обратен завой. Така със същата лекота, бързина и безпроблемност на усилията – като първоначалните по вземането на решението, те връщат старото положение, съществувало преди приемането на закона, или приемат нов закон, противоположен на току-що приетия. Това говори за инертност, лековатост и нестабилност на законодателния процес – явления, които са несъвместими с принципите на демократичното управление и правовата държава.

Всички тези действия са проявления на непоследователност, недалновидност, нестабилност и непредвидимост на най-важните публични решения, свързани с правното регулиране на обществените отношения у нас. Така обществото ни функционира в условията на правна несигурност. Гражданите се чувстват като индивиди, спрямо които всеки момент ще бъде приложен поредният тест на управляващите, който, за съжаление, е експеримент с техните съдби и бъдеще. Законодателният орган действа като място за изпитване докъде може да стигне държавата в намесата си при определянето на поведението и животите на гражданите, техните общности и обществото като цяло. Така описаната силно променлива регулаторна среда на несигурност компрометира демократичността на държавата и ролята, която законодателната власт има чрез правното регулиране да защитава само и единствено демократичните ценности и обществения интерес.

А историческият опит е доказал, че приоритетът на правото и правата на човека, включително по отношение на политическата система и вземането на решения,

съществуват само в условията на демократични режими.¹⁸ Ефектът от всичко това е неизбежен и днес се наблюдава, за съжаление, ежедневно.

Съвременните законодателни решения, особено приеманите по инициатива на народните представители, са недобре обмислени, не са оценени по обективен и безпристрастен начин на базата на безспорни данни и доказателства. Те не са взети след вслушване в гласа на заинтересованите страни, включително в мнението на тесните специалисти в материята, попадаща в обхвата на регулирането. Следователно те не могат да се ползват с позитивите на приобщаващото вземане на решения каквито са прозрачността, легитимността и отчетността. Това е и причината доверието на гражданите в тези институции да е на актуалните критично ниски нива, а взетите от тях решения да са изначално обречени на неуспех.

БИБЛИОГРАФИЯ

Препоръка на Европейската комисия, С (2023)8627 final. Брюксел 12.12.2023 г. [Preporaka na Evropeyskata komisia, С (2023)8627 final. Bryuksel 12.12.2023 g.]

OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions. Building Trust in a Complex Policy Environment – 2024 Results.

OECD (2025) Regulatory Policy Outlook.

Димов, Т. (2017) Оценка на въздействието на регулирането. София: Сиела. [Dimov, T. (2017) Otsenka na vazdeystvieto na reguliraneto. Sofia: Siela.]

OECD (2022) Background Paper for the 13th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance.

OECD (2022) OECD Guidelines for Citizen Participation Processes.

OECD (2020) Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis.

OECD (2021) OECD Regulatory Policy Outlook.

Димов, Т. (2021) По-добро нормотворчество в Европейския съюз и България. София: Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“. [Dimov, T. (2021) Po-dobro normotvorchestvo v Evropeyskia sayuz i Bulgaria. Sofia: Izdatelstvo na BAN „Prof. Marin Drinov“.]

Доклад относно върховенството на закона за 2024 г. (COM(2024) 800 final). [Doklad odnosno varhovenstvoto na zakona za 2024 g. (COM(2024) 800 final).]

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Плана за действие за европейската демокрация, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 г. [Saobshtenie na Komisiyata do Evropeyskia parlament, Saveta, Evropeyskia ikonomicheski i sotsialen komitet

¹⁸ Киселова, Наталия. Политически права на българските граждани. София, Сиела, 2017, с. 15. [Kiselova, Natalia. Politicheski prava na balgarskite grazhdani. Sofia, Siela, 2017.]

i Komiteta na regionite относно Plana za deystvie za evropeyskata demokratsia, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 g.]

Съвместно съобщение до Европейския парламент и Съвета. План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020 – 2024 г. (JOIN(2020) 5 final). [Savместno saobshtenie do Evropeyskia parlament i Saveta. Plan za deystvie na ES относно pravata na choveka i demokratsiyata za perioda 2020 – 2024 g. (JOIN(2020) 5 final).]

Резолюцията на Европейския парламент от 8.03.2022 г. относно свиващото се пространство за гражданското общество в Европа (2021/2103(INI)). Обн. ОВ на ЕС, 2022/С 347/01. [Rezolyutsiyata na Evropeyskia parlament ot 8.03.2022 g. относно svivashtoto se prostranstvo za grazhdanskoto obshtestvo v Evropa (2021/2103(INI)). Obn. ОВ на ЕС, 2022/С 347/01.]

Славов, А. (2017) Гражданско участие в конституционната демокрация. Публичноправни аспекти. София: Сиела. [Slavov, A. (2017) Grazhdansko uchastie v konstitutsionnata demokratsia. Publichnopravni aspekti. Sofia: Siela.]

Киселова, Н. (2017) Политически права на българските граждани. София, Сиела. [Kiselova, N. (2017) Politicheski prava na balgarskite grazhdani. Sofia, Siela.]