

ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ ПРИ ИЗРАБОТВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ В СФЕРАТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО – ПРИБОЩАВАНЕ ИЛИ ОТДАЛЕЧАВАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Весела Политова¹, Национален инспекторат по образованието

Резюме

През последните две десетилетия стремежът към по-добро регулиране в публичното управление все повече се свързва с процесите на създаване и осъществяване на публичните политики, както и с привличането и участието на заинтересованите страни в него. Докладът представя анализ на участието на заинтересованите страни в процесите по създаване и изменение на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование и има за цел да даде отговор на въпроса „Провеждането на обществени консултации приобщава ли заинтересованите страни към процеса или ги отдалечава?“.

Ключови думи: *публично управление, обществени консултации, заинтересовани страни, нормативни актове, предучилищно и училищно образование, приобщаване.*

PUBLIC CONSULTATIONS IN THE DEVELOPMENT OF NORMATIVE ACTS IN THE FIELD OF EDUCATION – INCLUSION OR DISTANCE OF STAKEHOLDERS

Vesela Politova², National Inspectorate of Education

Abstract

Over the past two decades, the striving for better regulation in public administration has increasingly been associated with the processes of creating and implementing public policies, as well as with the involvement and participation of stakeholders in it. The report presents an analysis of the of participation of stakeholders in the processes of creation and amendment of normative acts in the field of preschool and school education and aims to answer the question "Does conducting public consultations process include or distance the stakeholders?".

¹ Весела Политова е доктор по политически науки (публична администрация). Защитила е дисертация в катедра „Публична администрация“ във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ през 2024 г. Има дългогодишен експертен и управленски опит в сферата на предучилищното и училищното образование и качеството на образованието на местно и национално равнище. Научните и професионалните ѝ интереси са в областта на предучилищното и училищното образование, публичното управление, регулациите и оценката на въздействието.

² Vesela Politova has a PhD degree in Political Science (Public Administration) at Sofia University “St. Kliment Ohridski” in the department of "Public Administration" at the Faculty of Philosophy. She has over 10 years of professional expert and management experience in the field of preschool and school education and the quality of education at the local and national level. Her scientific and professional interests are in the field of preschool and school education, public management, regulations and impact assessment.

Keywords: *public governance, public consultations, stakeholders, regulations, pre-school and school education, inclusion*

В развитите и развиващите се демократични общества все по-значимо става участието на гражданското общество в публичното управление. Засилва се и влиянието на заинтересованите страни в процеса на създаване и приемане на различни стратегически и нормативни документи. Тези процеси са в синхрон със станалата актуална в началото на 21 век концепция за доброто управление (good governance), която предполага управление чрез конкретни политики в създаването и осъществяването на които участват представители на държавата, на икономиката и на гражданското общество. Един от начините за включване и приобщаване на представителите на гражданското общество в тези процеси е чрез провеждането на обществени консултации. В България обществените консултации са определени като официален процес³, чрез който имащите правомощия за вземане на съответните решения органи и техните администрации събират информация, мнения и предложения от обществеността при планирането, прилагането и оценката на политики и управленски решения.

Провеждането на ефективни обществени консултации, както и извършването на предварителна оценка на въздействието имат ключово значение за пълноценното прилагане на подход за разработване на управленски решения и публични политики, базирани на данни и доказателства, при спазване на принципите за откритост, обоснованост и съгласуваност със заинтересованите страни. За да бъдат ефективни консултациите, трябва да се постигне максимално високо ниво на ангажираност на заинтересованите страни, а не да бъде формално спазено нормативното изискване за провеждането им.

Анализът в настоящия доклад е съсредоточен върху изследване участието на заинтересованите страни в процесите по създаване и изменение на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование и има за цел да даде отговор на въпроса „Провеждането на обществени консултации приобщава ли ги към процеса или ги отдалечава?“.

В съответствие с принципите на доброто управление българското законодателство определя изисквания за провеждане на обществени консултации в процеса на разработване на нормативни актове и политики, както и за публично обсъждане на въпроси с висока обществена значимост⁴. От гледна точка на анализа интерес представляват промените в Закона за нормативните актове (ЗНА) от м. ноември 2016 г. Трябва да се отбележи, че ЗНА е един от най-стабилните и най-рядко изменяните закони в България, чиито изменения и допълнения от 2016 г. представляват най-радикалната му промяна от неговото влизане в сила през 1973 г. до днес (Димов [Dimov] 2021, 273). Чрез промените се въвеждат два основни инструмента за

³ Стандарти за провеждане на обществени консултации, 2019, с. 11. Министерски съвет. София. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=18&Id=296&y=&m=&d=>

⁴ Стандарти за провеждане на обществени консултации, 2019, с. 11. Министерски съвет. София. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=18&Id=296&y=&m=&d=>

подобряване на процеса по изработване и приемане на нормативните актове – извършване на оценка на въздействието и провеждане на обществени консултации с гражданите и юридическите лица (чл. 18а от ЗНА) за срок не по-кратък от 30 календарни дни (чл. 26, ал. 3 и 4 от ЗНА). Регламентирано е и задължението на органите на изпълнителната власт да публикуват проекти и изменения на нормативни и стратегически документи на Централния портал за обществени консултации (www.strategy.bg), който е създаден още през 2008 г. По смисъла на ЗНА Порталът за обществени консултации представлява централна, публична уеб-базирана информационна система, която осигурява публикуването на проекти на нормативни актове за обществени консултации, изготвени от орган на изпълнителната власт или от орган на местното самоуправление. Създаването на Портала допринася, обществените консултации да бъдат добре интегрирани в националния механизъм за предварителна и последваща оценка на въздействието на нормативните актове. В Портала заинтересованите страни имат възможност да се запознаят с предложенията за промени в текстовете на нормативните актове и да изразят писмено своите становища, а органът на изпълнителната власт, отговорен за консултацията, е длъжен да предостави директна обратна връзка на участниците в процеса на консултиране за това, как техните мнения и становища са допринесли за оформянето на окончателните предложения за проекти на нормативни актове. Процесът на обществена консултация се счита за завършен едва тогава, когато обратната връзка бъде предоставена и публикувана заедно с мотивите за тяхното приемане или отхвърляне. Чрез Портала са създадени условия за осъществяване на конструктивен диалог със заинтересованите страни и за получаване на мнението им, което е важно, защото може да покаже степента на готовност на съответната целева група за възприемане и изпълнение на конкретна нормативна мярка или публична политика. Изброените промени са отчетени от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) като положителни резултати в хода на регулаторната реформа в България в доклад от 2022 г. В доклада е направено заключение, че на практика системата за обществени консултации за информиране за законопроекти в България работи сравнително добре, че Порталът за обществени консултации е лесен за използване и интуитивен, с ясни инструкции, как могат да се предоставят коментари и че всички коментари и отговори са публично видими.

В Портала в секция „Обществени консултации“ е предоставена възможност търсещият информация да ограничи търсенето с три опции: по тип консултации – национални/областни и общински; по тема – образование/здравеопазване/енергетика/държавна администрация и т.н. и по вид – открити/приключили/всички. Въпреки че съгласно измененията в ЗНА в Централния портал е предвидено публикуване на документи и на областно и на общинско равнище, като пример за добра практика по отношение на приобщаването на заинтересованите страни в процеса на разработване на публични политики и нормативни актове на местно равнище може да се посочи Порталът за обществени консултации на Столична

община⁵. В Портала са интегрирани две основни секции – Обществени обсъждания по специални нормативни актове и Обществени консултации. Публикуването на проекти на нормативни актове, стратегически документи и други документи с висока степен на обществена значимост на местно ниво на интернет страницата на съответната община създава допълнителни условия за насърчаване на гражданското участие и превличане на заинтересованите страни като активни участници в процеса.

В сферата на предучилищното и училищното образование кръгът от заинтересовани страни е изключително широк. Законът за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) прави терминологично разграничение между участници в образователния процес и заинтересовани страни. Според чл. 2 от ЗПУО участниците в образователния процес са децата, учениците, учителите, директорите, другите педагогически специалисти и родителите, които заедно с институциите в системата (детски градини, училища, центрове за подкрепа за личностно развитие и специализирани обслужващи звена) си партнират с общините и с други заинтересовани страни за постигане целите на образованието. От гледна точка на участието на заинтересованите страни в процеса на приемане на нови или изменение на действащи нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование следва да направим уточнението, че като такива се идентифицират и определените в ЗПУО участници в образователния процес, които в повечето случаи са пряко засегнати от иницирираните промени. За целите на анализа в настоящия доклад като основни заинтересовани страни се идентифицират: децата, учениците, учителите и другите педагогически специалисти, директорите, родителите, родителски организации, неправителствени организации, фондации, обединения на работодателите в системата на образованието, представители на регионалните управления на образованието, експерти от местната власт, кметове на общини, представители на висши училища. В зависимост от естеството на нормативната регулация или промяна те може да бъдат условно обособени в други две групи – пряко и косвено засегнати.

Представените резултати се базират на проведено по-мощно изследване⁶ на автора относно качеството на регулациите и значението на оценката на въздействието в сферата на образованието, за целта на което е приложена специално разработена методология чрез карта за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование на национално ниво, която съдържа критерии и индикатори. Методологията е разработена въз основа на методология за оценка на качеството на приложението на оценката на въздействие, широко прилагана от редица автори в САЩ и ЕС. Примери за успешно прилагане на методологията за анализ чрез въпросник/карта за оценка са изследвания за оценяване на качеството на приложението на оценката на въздействие, направени от Lee & Kirkpatrick (Lee, Kirkpatrick, 2006) и от Hahn, Cecot, Renda & Schrefler (Hahn, Cecot, Renda, Schrefler,

⁵ Вж. Портал за обществени консултации – София. <https://www.sofia.bg/portal-public-consultations>

⁶ Вж. Политова, В. (2024) Дисертационен труд на тема „Качество на регулациите и значение на оценката на въздействие в сферата на образованието“, София. [Politova, V. (2024) Disertatsionen trud na tema „Kachestvo na regulatsiite i znachenie na otsenkata na vazdeystvie v sferata na obrazovaniето“, Sofia.]

2008). Изборът за използване на конкретно тази методология като основа за разработване на методологията за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на образованието се обуславя от обстоятелството, че тя е доказала ефективността си и в същото време е използвана за изследване на материя, която е неизменна част от оценяването на качеството на регулациите в страните от ЕС, ОИСР и САЩ, а именно качеството на приложение на оценката на въздействие. Като недостатък на метода може да се посочи, че резултатите, получени чрез него се отнасят само и единствено до конкретно изследваната област и не могат да бъдат съпоставяни с резултати от подобни изследвания в други области и други държави, тъй като критериите и индикаторите са съобразени със спецификата на сектора и с действащото в България законодателство.

Картата за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование на образованието съдържа 3 критерия с 23 индикатора (вж. Приложение № 1), четири от които са пряко свързани с участието на заинтересованите страни в процеса на изработване и изменение на нормативните текстове, а именно: индикатори № 1, № 5 и № 6 от Критерий 2, който измерва, спазени ли са разпоредбите на ЗНА при приемане на нов закон или подзаконен нормативен акт или при предприемане на изменение на текстовете на вече съществуващ такъв; индикатор № 6 от Критерий 3, който измерва качество на извършената частична предварителна оценка на въздействието.

Изследването е съсредоточено върху 26 (вж. Таблица № 1) от всички нормативни актове, действащи в периода 1 август 2016 – 31 август 2022 г., които се отнасят до функционирането на системата на предучилищното и училищното образование, без да се разглеждат законовите и подзаконовите нормативни актове, регламентиращи сферата на професионалното образование и обучение и без нормативните актове, които определят: здравните изисквания към образователните институции; реда за организиране на ученически пътувания; условията за осигуряване на представително облекло на заетите в училищата и детските градини. Това са: основният закон, 18 наредби, с които са определени държавните образователни стандарти в системата на предучилищното и училищното образование (с изключение на една наредба, която се отнася до професионалното образование), 4 други наредби, издадени от министъра на образованието и науката и 3 нормативни акта, приети с постановления на Министерския съвет, които имат пряко отношение към функционирането на системата.

Таблица № 1. Изследвани нормативни актове

№	Нормативен акт
1	Закон за предучилищното и училищното образование, приет на 13.10.2015 г., в сила от 01.08.2016 г.
2	Наредба № 10 от 01.09.2016 г. за организация на дейностите в училищното образование.
3	Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г., в сила от 10.10.2017 г.
4	Наредба № 8 от 11.08.2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното

	и училищното образование, в сила от 23.08.2016 г.
5	Наредба № 4 от 20.04.2017 г. за нормиране и заплащане на труда, в сила от 01.01.2017 г.
6	Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование, в сила от 01.08.2016 г.
7	Наредба № 11 от 01.09.2016 г. за оценяване на резултатите от обучението на учениците, в сила от 20.09.2016 г.
8	Наредба № 6 от 30.11.2015 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, в сила от 14.12.2015 г., отменена с Наредба № 10 от 19.12.2017 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, в сила от 22.12.2017 г.
9	Наредба за приобщаващото образование от 04.11.2016 г., отменена с Наредба за приобщаващото образование от 27.10.2017 г.
10	Наредба № 4 от 30.11.2015 г. за учебния план, в сила от 04.12.2015 г.
11	Наредба № 7 от 11.08.2016 г. за профилираната подготовка, в сила от 26.08.2016 г.
12	Наредба № 9 от 19.08.2016 г. за институциите в системата на предучилищното и училищното образование, в сила от 30.08.2016 г.
13	Наредба № 5 от 30.11.2015 г. за общообразователната подготовка, в сила от 08.12.2015 г.
14	Наредба № 15 от 22.07.2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти, в сила от 02.08.2019 г.
15	Наредба № 1 от 16.01.2017 г. за условията и реда за възстановяване на транспортните разходи или на разходите за наем на педагогическите специалисти в институциите в системата на предучилищното и училищното образование.
16	Наредба № 13 от 21.09.2016 г. за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование, в сила от 11.10.2016 г.
17	Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието, приет с ПМС № 36 от 13.03.2018 г. за приемане на
18	Постановление на Министерския съвет № 100 от 08.06.2018 г. за създаване и функциониране на Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст.
19	Наредба за условията и реда за предоставяне и изплащане на средства от държавния бюджет за компенсиране на разходите, извършени от родителите за отглеждането и обучението на децата, които не са приети в държавни или общински детски градини или училища поради липса на места, приета с ПМС № 76 от 05.03.2021 г.
20	Наредба № 6 от 11.08.2016 г. за усвояването на българския книжовен език, в сила от 01.09.2016 г.
21	Наредба № 24 от 10 септември 2020 г. за физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие.
22	Наредба № 16 от 08.12.2016 г. за управлението на качеството в институциите – отменена на 15.12.2017 г.
23	Наредба № 15 от 08.12.2016 г. за инспектирането на детските градини и училищата, отменена с Наредба № 18 от 09.09.2021 г. за инспектирането на детските градини и училищата.
24	Наредба № 2 от 24.01.2017 г. за регистъра на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.
25	Наредба № 3 от 06.04.2017 г. за условията и реда за приемане и обучение на лицата, търсещи или получили международна закрила, в сила от 21.04.2017 г.
26	Наредба № 16 от 01.07.2022 г. за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование в сила от 05.07.2022 г. – със спряно изпълнение на 02.09.2022 г.

За да се установи, спазени ли са разпоредбите на ЗНА за провеждане на обществени консултации и извършване на предварителна оценка на въздействието за проектите на измененията и допълненията на 26-те нормативни акта – единици на изследването, е направена проверка на Портала за обществени консултации на МС www.strategy.bg, на който институциите на централната власт имат ангажимента да публикуват проектите на нормативните актове преди внасянето им за издаване или приемане от компетентния орган, придружени от мотиви, съответно доклад и предварителната оценка на въздействието.

При анализа на резултатите относно публикуваните обществени консултации за проектите на НА или за техните изменения на Портала са използвани следните изходни данни:

Броят на всички проекти на нормативни актове и техните изменения и/или допълнения, приети в периода от 01.08.2016 г. до 31.08.2022 г., е 136.

Броят на първоначалните проекти на нормативни актове, за които би следвало да са изпълнени индикаторите в Критерий 2, а именно да са спазени разпоредбите на ЗНА при приемане на нов закон или подзаконов нормативен акт или при предприемане на изменение на текстовете на вече съществуващ, е 15 (т.е. от 26-те нормативни акта, 15 са приети след измененията в ЗНА от 04.11.2016 г.).

Броят на измененията на нормативните актове, за които би следвало да са изпълнени индикаторите в Критерий 2, е 106.

Общият брой на първоначалните проекти на нормативни актове и на техните изменения, за които би следвало да са изпълнени индикаторите в Критерий 2, е 121 – това е числото, въз основа на което е съставена фигурата с обобщените данни по *Индикатор 1. Проведена е обществена консултация за проекта на нормативния акт или за негово изменение на Портала за обществени консултации на МС.*

Фигура № 1. Обобщени резултати по Критерий 2, Индикатор 1



При анализа на резултатите се установи следното:

От общо 121 проекта на нормативни актове и техни изменения и/или допълнения, за които са в сила разпоредбите на ЗНА след измененията от 04.11.2016 г., 50 са приети, без да са спазени законоустановените изисквания, без всякаква публичност и прозрачност и без участието на заинтересованите страни в процеса. В процентно отношение това представлява 41% от всички проекти/изменения на нормативни актове, приети в изследвания период. Ефектът от неспазването на законово регламентираната процедура е същият както при липсата на формализирани процеси за гражданско участие във вземането на решения, при ненавременните и разпокъсани стратегии за консултации, селективният и непрозрачен избор на събеседници, както и липсата на ефективни последващи действия, които пораждат опасения от гледна точка на върховенството на закона и са в значителен ущърб на демократичните процеси⁷.

Индикатор 1 е изпълнен за 71 проекта на нормативни актове и/или техни изменения. От проведените обществени консултации 65 са за срок не по-кратък от 30 дни, което означава, че е спазено изискването на чл. 26, ал. 4, изречение първо от ЗНА. Другите 6 обществени консултации са за срок от 14 дни, като за 3 от тях е аргументирана необходимостта от съкращаване на срока с посочени причини в мотивите към проекта, докато за останалите 3 липсва аргументация за по-краткия срок, т.е. консултациите са проведени, без да са спазени изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА. Резултатите показват, че за 96% от проведените обществени консултации са спазени разпоредбите на ЗНА и отговарят на най-високата степен на изпълнение на Индикатор 1 от Критерий 2 от методологията.

След приключване на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на съответния проект има задължението да публикува на Портала за обществени консултации справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения (чл. 26, ал. 5 от ЗНА). Резултатите от проведено изследване на база 71 на брой обявени обществени консултации, в които следва да са ангажирани заинтересованите страни, показват, че цитираната разпоредба на чл. 26, ал. 5 от ЗНА е изпълнена за 61 проекта на нормативни актове или техни изменения и не е изпълнена за 10. Следователно резултатите, получени по Индикатор 5 (вж. Фигура № 2) показват, че за по-голямата част от публикуваните проекти (86%), индикаторът е изпълнен във висока степен.

⁷ Препоръка на Европейската комисия (Брюксел, 12.12.2023 г. C(2023) 8267 final) относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики.

Фигура № 2. Обобщени резултати по Критерий 2, Индикатор 5.

Тъй като участието на заинтересованите страни в процедурата по изработване на нормативните актове е ключов показател за легитимността на процеса, е важно да се отчете и анализира, какво е количеството на постъпилите предложения и становища, взети ли са под внимание, какъв е делът на приетите и неприетите и посочени ли са мотиви/аргументи за тяхното отхвърляне. В случая на съдържателен анализ са подложени предложенията и становищата, направени от заинтересованите страни само за онези проекти на нормативни актове или на техни изменения, за които е извършена предварителна оценка на въздействието – това са 13 от общо 71 проекта на нормативни актове (вж. Фигура №3), за които е публикувана обществена консултация. Аргументът за този избор е, че публикуването на обществена консултация без извършена оценка на въздействието, освен че е неизпълнение на закона, е предпоставка за формално включване на заинтересованите страни или за липсата на участие. Ключов фактор и условие за провеждане на по-ефективна обществена консултация по съответния проект на нормативен акт е качествено разработената предварителна оценка на въздействието, основана на данни и доказателства, с реално разгледани и оценени повече от два варианта на действие, различни от „без намеса“ и „необходимост от нормативна промяна“ и обективно представена информацията по всички раздели в оценката. Прави се допускането, че тъй като не малка част от заинтересованите страни не са експерти, анализът в извършената оценка на въздействието дава възможност те да придобият цялостна и обоснована представа за предлагания вариант за решаване на конкретен проблем, като по този начин ще вникнат по-дълбоко в проблематиката и ще се включат по-адекватно и по-ефективно в процеса на обществено обсъждане, както с полезни предложения, така и със становища по предлаганите промени. Това от своя страна е предпоставка за значително увеличаване на вероятността, заинтересованите страни да бъдат привлечени като ефективни участници в процеса на създаване на нормативните актове. Освен качеството на съпътстващите консултацията документи, с чието съдържание заинтересованите страни се запознават, е важно също и кога (на кой етап) те са включени в процеса, за да могат да вникнат в същността на промените и да

разберат целта, с която те биват предлагани. И още – подробното представяне на положителните и негативните въздействия за всяка от идентифицираните заинтересовани страни повлиява положително както на качеството на анализа, така и за насърчаване на тяхното осъзнато участие в процеса.

Фигура № 3. Обобщени резултати по Критерий 2, Индикатор 6.



Като положителна страна трябва да се отбележи, че и в 13-те предварителни оценки на въздействието са идентифицирани засегнатите групи/заинтересованите страни и са оценени негативните и положителните въздействия на всеки от предложените варианти на действие спрямо заинтересованите страни. В повечето извършени оценки на въздействието е отчетено също, кои са пряко и кои косвено засегнати при реализирането на съответния вариант. Срещат се и оценки на въздействието, в които е посочен и ориентируващият брой на заинтересованите страни по групи, което също се тълкува положително.

В Таблица № 2 са поместени обобщени резултати за участието на заинтересованите страни в провеждането на обществени консултации на проектите и/или измененията на нормативните актове с извършени оценки на въздействието в 6-годишния период от 01.08.2016 г. до 31.08.2022 г.

Таблица 2. Изследвани проекти на нормативни актове

	Проект на нормативен акт или на негово изменение	Период на проведената обществена консултация	Брой постъпили предложения/ становища	Брой приети	Брой частично приети	Брой неприети	Аргументи/ мотиви за приемане/ отхвърляне
1	Проект на Постановление за приемане на Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието	21.07.-21.08. 2017	16	1	0	15	посочени са мотиви за всички предложения
2	Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование	02.08.-01.09. 2017	22	7	4	11	посочени са мотиви за всички предложения
3	Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за приобщаващото образование	10.08.-11.09. 2017	171	33	38	100	посочени са мотиви за всички предложения
4	Проект на Постановление за създаване и функциониране на Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващането и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст	05.04.-08.05. 2018	19	0	0	19	посочени са мотиви за всички предложения
5	Проект на Постановление за изменение на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с Постановление № 219 на Министерския съвет от 2017 г.	05.03.-04.04. 2019	15	0	0	15	мотивите за отхвърляне са еднакви за всички предложения
6	Проект на ПМС за изменение и допълнение на ПМС № 100/08.06.2018 г. за създаване и функциониране на Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст	23.07.-22.08. 2019	50	12	0	38	посочени са мотиви само за неприетите предложения

7	Проект на Постановление за изменение на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с Постановление № 219 Министерския съвет от 2017 г.	01.11.-02.12. 2019	2	2	0	0	няма мотиви за приетите предложения
8	Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование	25.02.-23.04. 2020	67	5	3	59	посочени са мотиви за всички предложения
9	Проект на ПМС за приемане на Наредба за условията и реда за предоставяне и изплащане на средства от държавния бюджет за компенсиране на разходите, извършени от родителите за отглеждането и обучението на децата, които не са приети в държавни или общински ДГ	19.01.-18.02. 2021	64	13	3	48	посочени са мотиви за всички предложения
10	Проект на Постановление за изменение и допълнение на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с Постановление № 219 Министерския съвет от 2017 г.	10.06.-24.06. 2021	0	0	0	0	*не са постъпили предложения
11	Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование	25.06.-26.07. 2021	5	3	0	2	посочени са мотиви за всички предложения
12	Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение на Наредбата за приобщаващото образование	29.07.-30.08. 2021	2	0	0	2	посочени са мотиви за всички предложения
13	Проект на ПМС за изменение на Наредбата за условията и реда за предоставяне и изплащане на средства от държавния бюджет за компенсиране на разходите, извършени от родителите за отглеждането и обучението на децата, които не са приети в ДГ или училища	03.08.-02.09. 2021	8	0	0	8	мотивите за отхвърляне са еднакви за всички предложения
Общо:			441	76	48	317	

Анализът на резултатите за участието на заинтересованите страни в процеса на обществено обсъждане на проектите за предлагани нормативни промени на първо място показва изключително висока активност от тяхна страна. За 13-те проекта на нормативни актове са постъпили общо 441 предложения и становища, от които 124 са приети изцяло или частично. От тези 124 предложения и становища, по-голямата част (76) са изцяло приети. Делът на приетите и частично приетите предложения е 28% от всички постъпили предложения, което показва, че предложенията се разглеждат и част от тях се вземат под внимание, като е необходимо да се подчертае, че за всяко неприето предложение в повечето случаи са посочени отделни мотиви. Само в два от случаите, в които нито едно от предложенията не е прието, мотивите за отхвърляне на предложенията са еднакви за всички (вж. ред 5 и ред 13 от Таблица № 1.). Откриват се и аргументи, защо дадено предложение е прието, което показва отговорно отношение на съставителя на съответния нормативен акт и показва спазване на процедурата в тази ѝ част.

Получените резултати би следвало да се тълкуват положително, защото показват, че е направена сериозна крачка в посока на реалното, а не формално привличане на заинтересованите страни в процеса по изработване на нормативните актове. Освен големият брой на постъпилите предложения прави впечатление също и това, от колко много на брой заинтересовани страни са направени. Активни участници в процеса по осъществяване на обществените консултации са представители на различни неправителствени организации, фондации, родителски организации, обединения на работодателите в системата на образованието, представители на висши училища, представители на регионалните управления на образованието, експерти от местната власт, кметове на общини, директори, учители и отделни физически лица. Това голямо разнообразие от представители на различни сдружения, организации и обединения показва, колко е широк кръгът на заинтересованите страни, които не само участват в процеса, но и допринасят за съдържанието на предлаганите нормативни промени, което е видно от обстоятелството, че част от предложенията им биват одобрени и включени в окончателните текстове. Посочват се мотиви и аргументи за почти всички отхвърлени предложения, а в някои случаи и за приетите предложения. Тези резултати показват, че включването на заинтересованите страни в процеса по изработване на нормативните актове, за които е обявена обществена консултация с публикувана предварителна оценка на въздействието не е формално, а реално. Подобно становище споделя и Калфова, която смята, че възприетата публичност на изработените оценки е голяма крачка напред към осигуряването на прозрачност на управлението, а оттам и на повишаване на участието на гражданите и техните организации в него (Калфова, 2018, 120-121).

Притеснително високият констатиран по време на изследването процент на нормативните актове и техни изменения, за които изобщо не е проведена обществена консултация, води до следната препоръка: за да се подобри взаимодействието със заинтересованите страни при провеждането на обществени консултации е необходимо стриктно да се съблюдава спазването на изискванията на Закона за нормативните

актове и те да бъдат активно и ефективно включени в процеса на възможно най-ранен етап. Това ще доведе до приобщаване на заинтересованите страни към процеса на вземане на решения при разглеждане на необходимостта от предприемане на промени, което от своя страна ще допринесе за приемането и спазването на правилата, както и до осигуряване на откритост и прозрачност на процеса и повишаване на доверието към институциите – автори на нормативните актове и техните изменения.

От изложеното изследване за участието на заинтересованите страни в процесите по създаване и изменение на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование може да се направи заключение, че когато процедурата по изработване на нормативните актове и техни изменения е изпълнена съгласно законовите изисквания, провеждането на обществени консултации приобщава заинтересованите страни към процеса, а не ги отдалечава.

Приложение 1. Карта за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование

Картата за оценка на качеството на нормативните актове съдържа 23 индикатора, разпределени в 3 критерия. За всеки индикатор е посочена скала за оценка.

Критерий 1: Изменения на нормативните актове

Индикатор 1. Брой и честота на измененията на нормативните актове

- не са правени изменения
- направено е само 1 изменение
- направени са 2 изменения
- направени са 3 изменения
- направени са 4 и повече изменения

**Забележка Индикатор 2 не се прилага, в случай че по Индикатор 1 е посочен отговор „не са правени изменения“.*

Индикатор 2. Настъпване на първа промяна на нормативния акт след влизането му в сила

- НА, за които са настъпили изменения още през 1-вата година от влизането им сила
- НА, които са изменени за първи път през 2-рата година от влизането им сила
- НА, които са изменени за първи път през 3-тата година от влизането им сила
- НА, които са изменени за първи път през 4-тата година от влизането им сила
- НА, които са изменени за първи път през 5-тата година от влизането им сила

Критерий 2: Спазени са разпоредбите на Закона за нормативните актове при приемане на нов закон или подзаконов нормативен акт или при предприемане на изменение на текстовете на вече съществуващ нормативен акт

Индикатор 1. Проведена обществена консултация за проекта на НА или за негово изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- проведена е при спазване изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение първо от ЗНА за срок не по-кратък от 30 дни

- проведена е при спазване изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА за срок от не по-кракът от 14 дни, като е аргументирана необходимостта от съкращаване на срока
- проведена е за срок от 14 дни, без да са спазени изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА за изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада
- проведена е за срок по-кракът от 14 дни
- не е проведена обществена консултация

Индикатор 2. Публикуван е проект на НА или проект на неговото изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- да
- не

Индикатор 3. Публикувани са мотиви към проекта на НА или проект на неговото изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- да
- не

Индикатор 4. Публикуван е доклад към проекта на НА или проект на неговото изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- да
- не

Индикатор 5. Публикувана е справка за отразяване на постъпилите становища и предложения към проекта на НА или проекта на неговото изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- да
- не

Индикатор 6. Извършена е предварителна оценка на въздействието на проекта на НА или на проекта на неговото изменение

- да
- не

**Забележка: Критерий 3 се прилага за всички проекти на НА, за които е посочен положителен отговор „да“ на Индикатор 6 от Критерий 2.*

Критерий 3. Качество на извършената частична предварителна оценка на въздействието

Индикатор 1. Разработена е съгласно образца в приложение № 1 към чл. 16 от НОМИОВ.

- да
- не

Индикатор 2. Отговаря на изискванията за минимално съдържание съгласно чл. 16 от НОМИОВ.

- да
- не

Индикатор 3. Дефиниран е основен проблем.

- да
- не

Индикатор 4. Съдържа ясно дефинирана цел.

- да
- не

Индикатор 5. Дефинирана е връзка с цели на политиката/стратегически документи.

- да
- не

Индикатор 6. Дефинирани са засегнати групи/заинтересовани страни.

- да
- не

Индикатор 7. Предложени са повече от два варианта на действие, освен „без намеса“ и „необходима е нормативна промяна“

- да
- не

Индикатор 8. Оценени са възможностите за прилагане на квазирегулации и сърегулации.

- да
- не

Индикатор 9. Дефинирани са негативни и положителни въздействия.

- дефинирани са и позитивни и негативни въздействия
- дефинирани са само позитивни въздействия
- дефинирани са само негативни въздействия
- не са дефинирани въздействия

Индикатор 10. Разграничени са ползи и разходи по основни политически цели.

- разграничени са и разходи и ползи
- разграничени са само ползи
- разграничени са само разходи
- не са разграничени нито разходи, нито ползи

Индикатор 11. Придадена е стойност на разходите.

- да
- не

Индикатор 12. Дефиниран е метод за оценка.

- да
- не

Индикатор 13. Направен анализ цена – полза или е приложен друг метод за количествена оценка на въздействията

- да
- не
- използван е повече от един метод за количествена оценка

Индикатор 14. Налично е становище на дирекция „Модернизация на администрацията“ относно извършената предварителна оценка на въздействието на проекта на НА или на проекта на неговото изменение, съгласно изискването на чл. 31 от НОМИОВ за съгласуване на ОВ с администрацията на МС.

- да, съгласува без препоръки
- да, съгласува с препоръки
- не е налично становище

**Забележка: Индикатор 15 се прилага за всички проекти на НА, за които е посочен положителен отговор „да“ на Индикатор 14.*

Индикатор 15. Индикатор 15. Окончателната оценка на въздействието е съобразена с препоръките от становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ на основание чл. 30б, ал. 4 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация

- да, изцяло е съобразена
- да, частично е съобразена
- не е съобразена

БИБЛИОГРАФИЯ

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

Калфова, Е. (2018) Оценката на въздействието на регулациите като инструмент за подобряване на качеството на публичните политики – приложение в България. В: Маринов, Ал. (съставител). Оценка на въздействието и въздействие на оценката. Сб. с Доклади от Втора годишна конференция по публична администрация. СУ „Св. Климент Охридски“. София, 2018, с. 107 – 123. [Kalfova, E. (2018) Otsenkata na vazdeystviето na regulatsiite като instrument za podobryavane na kachestvoto na publichните politiki – prilozhenie v Bulgaria. V: Marinov, Al. (sastavitel). Otsenka na vazdeystviето i vazdeystvie na otsenkata. Sb. s Dokladi ot Vtora godishna konferentsia po publichna administratsia. SU „Sv. Kliment Ohridski“. Sofia, 2018, s. 107 – 123.]

Препоръка на Европейската комисия (Брюксел, 12.12.2023 г. C(2023) 8267 final) относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики. Официален вестник на Европейския съюз, BG, Серия L/20.12.2023 г. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302836 [Preporaka na Evropeyskata komisia (Bryuksel, 12.12.2023 g. C(2023) 8267 final) otnosno nasarchavane na

angazhiranostta i effektivnoto uchastie na grazhdanite i organizatsiite na grazhdanskoto obshtestvo v protsesite na sazdavane na obshtestveni politiki. Ofitsialen vestnik na Evropeyskia sayuz, BG, Seria L/20.12.2023 g. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302836]

Стандарти за провеждане на обществени консултации, Министерски съвет. София, 2019. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=18&Id=296&y=&m=&d=> . [Standarti za provezhdane na obshtestveni konsultatsii, Ministerski savet. Sofia, 2019. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=18&Id=296&y=&m=&d=> .]

Lee, Dr. Norman & Colin Kirkpatrick (2006). Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments, Impact Assessment and Project Appraisal, 24:1, 23-33, <https://doi.org/10.3152/147154606781765327>

OECD (2022) Regulatory Policy Scan of Bulgaria, OECD, Paris. <https://www.bia-bg.com/uploads/files/analysis/OECD-Regulatory-Scan-of-Bulgaria.pdf>