ПАРТНЬОРСТВО ПОД УСЛОВИЕ: УЧАСТИЕТО НА НПО В ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС ЧРЕЗ КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ

Атанас Славов[1], Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

В публикацията се разглежда партньорството между публичните институции и НПО в рамките на консултативни съвети през призмата на кооперативните политически стратегии. Консултативните съвети са специални форми на партньорство и споделяне на отговорности и правомощия с НПО, в които се прилагат принципите и стандартите на кооперативните политически стратегии. Представени са възможностите за гражданско участие в изработването на законопроекти и други нормативни актове в институционалните рамки на консултативните съвети, създадени в законодателната и изпълнителната власт.

Ключови думи: *партньорство; кооперативни стратегии; консултативни съвети; участие на НПО; законодателен процес.*

[1] Атанас Славов е доцент, юрист - конституционалист, доктор по право на Университета на Глазгоу и доктор по конституционно право на СУ „Св. Климент Охридски”. Преподавател по публичноправни науки в СУ (катедра „Публична администрация“). Министър на правосъдието (2023-2024), народен представител в продължение на няколко мандата. Автор на монографиите „Гражданското участие в конституционната демокрация. Публичноправни перспективи“ , „Върховенството на конституцията. Същност и гаранции“, както и на десетки статии и студии в сферата на конституционното право, реформите на съдебната власт, антикорупционното законодателство и политики, гражданското участие, правото и религията, политическата теология.

PARTNERSHIP UNDER CONDITIONALITY: NGO PARTICIPATION IN LEGISLATIVE DRAFTING THROUGH CONSULTATIVE COUNCILS

Atanas Slavov[2], Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

Partnership between public institutions and NGOs within the framework of consultative councils is at the focus of this article. This partnership framework is studied through the prism of cooperative political strategies. Consultative bodies are forms of partnership and sharing of responsibility with NGOs that implement the principles and standards of cooperative political strategies. Existing opportunities for civic and NGO participation through the mechanisms of consultative councils in the process of drafting of legislation are presented.

Keywords: *partnership; cooperative political strategies; consultative councils; NGO participation; legislative drafting.*

Партньорството между публичните институции и НПО в рамките на консултативни съвети може да се разглежда като форма на кооперативна политическа стратегия, насочена към социалната функция за постигане на благоденствие (Танев, 2003, 223 – 225). В тези съвети представителите на гражданското общество не са просто участници в някаква форма на структуриран диалог – често с тях се споделят и се упражняват съвместно различни публични функции, а решенията (становищата, препоръките) на тези органи имат пряко влияние върху процеса на вземане на управленски решения и законодателни инициативи. По същество *кооперативният формат* на консултативните съвети изисква равнопоставеност на участниците, ясни, открити и честни правила за тяхното включване, насоченост към обществено значими цели, вземането на решения, основани на активен диалог и консенсусно начало (поне като стандарт и принцип), публичност и участие на заинтересованите страни. Прилагането на тези стандарти ще бъде проследено в правната рамка и дейността на консултативните съвети, създадени на различни нива на управлението.

[2] Atanas Slavov is an Associate Professor, Constitutional Lawyer, Doctor of Laws from the University of Glasgow, and a Doctor of Constitutional Law from Sofia University "St. Kliment Ohridski". Lecturer in Public Law Sciences at Sofia University (Public Administration Department). Minister of Justice (2023-2024), Member of the National Parliament for several terms. Author of the monographs "Civic Participation in Constitutional Democracy. Public Law Perspectives“ and "The Supremacy of the Constitution. Essence and Guarantees", as well as dozens of articles and studies in the field of constitutional law, judicial reforms, anti-corruption legislation, and policies, civic participation, law and religion, political theology.

ОБЩЕСТВЕН СЪВЕТ КЪМ КОМИСИЯТА ЗА ПРЯКОТО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ, ЖАЛБИТЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Като общонационална представителна институция, имаща пряка демократична легитимност, Народното събрание следва да е в максимална степен отворено и прозрачно за гражданите и организациите, като създава различни възможности те да участват в законодателния процес, в консултирането и обсъждането на законопроектите.

В последното десетилетие като форма на партньорство между законодателната власт и гражданското общество се възприе създаването на постоянна парламентарна комисия за взаимодействие с гражданските организации и създаване на специален обществен съвет към нея (Славов, 2017, 245 – 248). В общественият съвет, като форма на структуриран диалог с гражданското общество, се обсъждат преди всичко законопроекти и актуални теми за НПО и се приемат становища, които се представят и обсъждат с парламентарната комисия. По този начин гражданските организации участват пряко както в дейността на обществения съвет, така и на комисията.

Една от постоянните парламентарни комисии в 51-вото Народно събрание е Комисията за прякото участие на гражданите, жалбите и взаимодействието с гражданското общество. Съгласно чл. 22 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание[3] (ПОДНС) на комисията – наред с функциите ѝ на постоянна комисия, са възложени и няколко специални функции, свързани с гражданското участие и обществения контрол: 1) да дава становища по предложенията за референдуми и граждански инициативи по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, както и петиции по чл. 45 от Конституцията; 2) да разглежда и дава становища по онлайн петиции на гражданите; 3) да провежда обществени обсъждания по въпроси от значим обществен интерес; 4) да осъществява парламентарно и гражданско наблюдение на дейността на държавните регулаторни органи чрез публични обсъждания; 5) да разглежда и дава становища по предложения за подобряване на законодателството, свързани със случаи, водещи до ангажиране на отговорност на държавата за вреди.

Съществена част от правомощията на комисията е да разглежда предложения, петиции, сигнали и жалби на гражданите, както и национални граждански инициативи и граждански инициативи за национален референдум по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Комисията трябва да е „живата връзка“ на парламента с гражданското общество. Нещо повече, в ПОДНС е предвидено конкретно задължение на комисията да осигури възможност за пряко участие чрез портал за подаване на *онлайн петиции*, за да стане връзката с гражданите по-директна и гъвкава независимо къде се намират и откъде заявяват подкрепа за съответната онлайн петиция. Към края на 2025 г. няма данни това задължение да е изпълнено. Комисията трябва да подготвя доклад по темата на всяка петиция, който става неразделна част от нея и се предоставя на

[3] Обн. ДВ. бр.107 от 2024 г.

съответната компетентна комисия, а тя от своя страна е ангажирана с разглеждането на петицията по същество.

За да се активизира включването на структурите на гражданското общество в дейността на комисията, е предвидено създаването на *Обществен съвет* от представители на граждански организации, който има консултативни функции. Тази възможност съществува през последните повече от 10 години, като в различни мандати на парламента е създаван такъв съвет и има натрупана практика по активно взаимодействие с комисията. В правилата за създаването му Обществеият съвет е определен като „форма на партньорство между Народното събрание и структурите на гражданското общество с цел засилване на прозрачността в законодателния процес и осигуряване на обществено наблюдение и контрол върху дейността на законодателния орган“.[4]

Честите избори в периода 2021 – 2024 г. ограничиха възможностите за ефективно създаване и работа на консултативния орган и за адекватно взаимодействие с гражданското общество. През 2025 г. е проведен избор на нов състав на съвета, състоящ от 21 представители на граждански организации, с доказана експертиза в различни ресори на управлението и развитието на гражданското общество. Новият състав на съвета е утвърден през м. ноември с.г. Процедурата по избор на представители е публична. Водещи принципи са самоорганизацията и автономността на НПО, работещи в дадена сфера, които имат право да излъчат свой представител. Обществеият съвет изработва и публикува годишна програма за дейността си, в която включва организиране на съвместни събития с комисията (публични дискусии), изготвяне на анализи, препоръки и становища по законопроекти и др.[5]

Утвърдена практика е в дейността на съвета да се включват не само неговите членове, но и представители на други активни граждански организации, както и независими експерти. Съставът и начинът на формиране на съвета се определят с правила, приети от комисията. За да се осигури публичността на целия процес, е предвидено правилата да се публикуват на сайта на комисията на интернет страницата на НС. Според Вътрешните правила[6] Обществеият съвет подпомага комисията при организирането и провеждането на публични дискусии и обсъждания по въпроси и законопроекти от значим обществен интерес и оказва експертна помощ при обсъждането на постъпилите от неправителствени организации и граждани писмени становища и предложения.

Комисията провежда редовно – на всеки три месеца, съвместни заседания с Обществения съвет от представители на граждански организации. Заедно с Обществения съвет тя може

[4] Правила за избор на членове на Обществения съвет към Комисията за прякото участие на гражданите, жалбите и взаимодействието с гражданското общество в 51-ото Народното събрание, 22.05.2025 г. https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3616 (посетен на 10.02.2026 г.).

[5] План за работата на Обществения съвет към Комисията за прякото участие на гражданите, жалбите и взаимодействието с гражданското общество за 2026 г., вх. № КПУГЖВГО 51-528-00-59/ 19.12.2025 г.

[6] Вътрешни правила за работата на Комисията за прякото участие на гражданите, жалбите и взаимодействието с гражданското общество. https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3616 (посетен на 10.02.2026 г.)

да извършва оценка на действащото законодателство с цел подобряване на законодателството и избягване на бъдещи случаи на ангажиране на отговорността на държавата. Освен това комисията приема заключения и предложения и ги изпраща до съответните комисии, когато държавата е осъдена да заплати обезщетение за причинени вреди.

Установената институционална практика предвижда Обществеият съвет да основава дейността си на принципите на независимост, сътрудничество и взаимодействие с комисията, равнопоставеност, плурализъм на мненията, прозрачност и публичност. Становищата, докладите и протоколите от заседанията му следва да се публикуват на интернет страницата на комисията. Работата на Обществения съвет се подпомага от постоянни работни групи по областите на компетентност, които са максимално широко формулирани и включват всички основни области на публичните политики и управлението.

Сред основните функции на комисията е да разглежда постъпили предложения, петиции, сигнали и жалби на граждани. *Предложенията и петициите* могат да съдържат конкретни инициативи за приемане на законопроекти или вземане на решения от парламента в рамките на неговите правомощия. Съдържанието на петициите и предложенията може да има изцяло политически или управленски характер, както и да цели предизвикването на дебат по важни въпроси на провежданата политика. Поставяните въпроси следва да бъдат обсъдени в самата комисия в присъствието на заинтересованите страни, а при необходимост трябва да се проведе дебат или да се обсъди конкретно предложение (за решение, законопроект, декларация) и в пленарната зала. Комисията приема заключения след приключване на публичните обсъждания по разглеждания въпрос от значим обществен интерес.

Когато разглежда *сигнал* или *жалба*, комисията се ръководи от уредбата в ПОДНС, Вътрешните правила и Административнопроцесуалния кодекс. В зависимост от сложността на поставения проблем се провежда открито заседание на комисията в присъствието на жалбоподателите и отговорните институции, които трябва да решат проблема. Проблемът се дискутира и се взема решение, с което на съответните институции се препоръчва да вземат мерки за удовлетворяване на законосъобразните искания на гражданите.

Публичността на нейната дейност е осигурена чрез излъчването на заседанията ѝ в реално време чрез интернет страницата на Народното събрание. Комисията подлежи на периодична отчетност пред парламента, като на всеки три месеца представя доклад за дейността си.

Същевременно в публичното пространство, по време на парламентарни дебати и особено в медиите доминира критичен и дори негативен дискурс за функционирането на НПО. Нещо повече, в края на 2025 г. с подкрепата на мнозинството в парламента беше създадена временна парламентарна комисия, директно насочена срещу дейността на авторитетни и

легитимни НПО, с реален принос за развитието на гражданското общество в страната.[7] Впоследствие решението беше отменено. Дебатът за ролята и функциите на НПО често се свежда до директни обвинения за провеждане на някакво „външно влияние“, което противоречи на националните интереси, НПО се представят за „чуждестранни агенти“, използват се квалификации, уронващи доверието и публичния престиж на доказали се граждански организации, работещи в сферата на защитата правата на човека, антикорупцията, публичните политики.

ПАРТНЬОРСТВО В КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ, СЪЗДАДЕНИ СЪС ЗАКОН

През последното десетилетие като форма на гражданското участие се утвърждава и възприема включването на представители на гражданското общество (НПО) в различни обществени консултативни съвети в рамките на изпълнителната власт. Общата възможност за това е уредена в Закона за администрацията, като със специални закони са създадени различни обществени консултативни съвети. Такъв специален закон е измененият през 2016 г. Закон за юридическите лица с нестопанска цел, с който към Министерския съвет се създава *Съвет за развитие на гражданското общество* (СРГО) (чл. 4 ЗЮЛНЦ) за разработване и провеждане на политики за подкрепа на развитието на гражданското общество. Учредяването на този съвет е резултат от застъпнически граждански инициативи на различни неправителствени организации, подкрепени от Министерство на правосъдието (в периода 2014 – 2016 г.). В съвета участват представители на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на дейност в обществена полза. С цел осъществяване на пряка комуникация и взаимодействие с изпълнителната власт и за да има конкретна политически отговорност за подкрепа на развитието на гражданското общество, е предвидено председател на съвета да бъде заместник министър-председателят, отговорен за изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България. Съветът осъществява следните основни дейности: 1) Дава становища по всички проекти на нормативни актове, стратегии, програми и планове, които се отнасят до дейността на гражданските организации; 2) Координира и следи за изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България и плана за действие по стратегията; 3) Предлага на Министерския съвет план за действие, включително финансов, за изпълнение на стратегията за всяка следваща година и прави преглед и оценка на изпълнението; 4) Събира информация за финансирането на гражданските организации с публични средства с цел определяне на ефективността на

[7] Народно събрание. Временна комисия за установяване на факти и обстоятелства относно дейността на Джордж Сорос и Александър Сорос и техните фондации на територията на Република България, финансиращи български физически и юридически лица и неправителствени организации, както и установяване на свързаността им с политически партии, магистрати, образователни институции, медии, бизнес структури и органи на държавна власт, създадена на 25.11.2025 г. https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3758 (посетен на 10.02.2026 г.)

отпусканите средства; 5) Прави ежегоден преглед на потребностите и проблемите на гражданските организации, както и на техните резултати и постижения; 6) Подпомага процеса на взаимодействие между държавната и местните власти и гражданските организации; 7) Определя приоритетите и приема правилата и процедурите, както и разпределя средствата за насърчаване и финансова подкрепа на проекти с обществено значение на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на обществено полезна дейност (чл. 4 ЗЮЛНЦ).

В структурно отношение съветът се състои от 15 членове, включително председател, които се определят с решение на Министерския съвет за срок от *три години* въз основа на *прозрачна и състезателна* процедура, включваща пряк избор на членовете от самите граждански организации. Акцентът е върху легитимацията „от долу нагоре“ и самоуправлението на гражданския сектор, както и партньорството му с институциите.

Въпреки че на законово ниво още през 2016 г. е предвиден конкретен механизъм за насърчаване и финансова подкрепа на проекти с обществено значение на организации за осъществяване на обществено полезна дейност, такъв все още не е пълноценно реализиран. На годишна база публичните средства би следвало да се предвиждат и разходват на конкурсен принцип съгласно приетия закон за държавния бюджет. Оценките на проектите и предложението за разпределението на средствата се осъществява по критерии, условия, правила и процедури, приети от съвета, и са създадени гаранции срещу потенциален конфликт на интереси.

През 2025 г. е проведен нов избор за членове на съвета и съставът му е обновен. След проведената публична състезателна процедура за негови членове са избрани авторитетни граждански организации, работещи в различни направления.[8] За изминалия период на функционирането му част от най-важните приоритети остават нереализирани поради политическата нестабилност, честите смени на ресорните вицепремиери и липсата на последователно изразен политически ангажимент към дейността на съвета. Това се отнася както за изработването на нова стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации, така и за създаването на механизма за финансиране на граждански инициативи и проекти от държавния бюджет. Тези приоритети остават водещи за новия състав на органа.[9] В годишния доклад за дейността на СРГО към юни 2025 г. политическата нестабилност, водеща до чести смени на правителства и ресорни вицепремиери, председателстващи съвета, се посочва като основна пречка пред неговото ефективното функциониране.[10]

[8] Вж. https://fgu.bg/novini/okonchatelno-e-utvarden-sastavat-na-saveta-za-razvitie-na-grazhdanskoto-obshtestvo/ (посетен на 10.02.2026 г.).

[9] Вж. https://bcnl.org/trainings/savet-za-razvitie-na-grazhdanskoto-obsth-2 (посетен на 10.02.2026 г.).

[10] Вж. https://www.strategy.bg/bg/advisory-boards/1902/view/7717/section (посетен на 10.02.2026 г.).

ПАРТЬОРСТВО В КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ, СЪЗДАДЕНИ С АКТ НА ОРГАН НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Правното основание за създаването на консултативни съвети от органите на изпълнителната власт, които могат да се включват в изработване на законопроекти и други нормативни актове, е залегнало в Закона за администрацията (ЗА) (чл. чл. 21 – 22б; 45; 47 и 54 ЗА). Съгласно законовата уредба Министерският съвет може да създава съвети като *постоянно действащи консултативни органи на правителството*, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост. Съветите се ръководят от министър-председателя или от друг член на правителството и включват еднолични органи на изпълнителната власт или техни заместници, както и членове на колегиални органи на изпълнителната власт. Съвет се създава, преобразува се и се закрива с *постановление* на Министерския съвет въз основа на мотивирано предложение. В постановлението за създаване на съответния съвет се определят неговите задачи и структурен състав, както и администрацията, осигуряваща експертното и техническото му подпомагане. Организацията на дейността на съветите се урежда с правилник, приет от Министерския съвет, доколкото друго не е предвидено в постановлението за създаването му.

За участие в съветите могат да се привличат и други органи на изпълнителната власт, представители на органи на местното самоуправление при предварително изразено от тях съгласие, както и НПО, имащи отношение към дейността на съответния съвет. В постановлението за създаване на съвета могат да се предвиждат критерии за кандидатстване на организациите. В структурно отношение съветите се състоят от председател и членове, като могат да се обособят постоянни членове и разширен състав, както и наблюдатели от граждански организации, които участват в работата на даден съвет със или без право на глас. В допълнение към структурата – с оглед на по-ефективно осъществяване на дейността, е предвидено съветите да могат да създават работни групи за изготвяне на проекти на стратегически документи и нормативни актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси, свързани с компетентността им. В състава на работните групи могат да се включват служители в съответните администрации, както и експерти на участващите граждански организации.

Във връзка с осъществяването на дейността си съветите трябва да организират работата си въз основа на приети от тях годишни работни програми, които съдържат конкретни задачи и срокове за изпълнение. Финансовото осигуряване на тези дейности са за сметка на бюджета на администрацията, на която е възложено да осигурява експертното и техническото им подпомагане. Председателят, членовете и наблюдателите не получават възнаграждение за участието си в съвета. За да се повиши прозрачността и отчетността в работата на всеки съвет, е предвидено задължение за изготвяне и представяне на ежегоден

доклад за дейността му пред Министерския съвет. Функционирането на съветите се подпомага от *секретариати*, които са административни звена в специализираната администрация или самостоятелни звена. Дейността на секретариата се ръководи и организира от секретар на съвета, който може да бъде и негов член.

Съответна законова уредба действа и по отношение на консултативните съвети, създавани от министри като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната компетентност на органа. Тези съвети могат да включват експерти, както и представители на граждански организации, имащи отношение към дейността на съответното министерство. Дейността на консултативните съвети се обслужва от административните звена на министерството.

В Закона за администрацията е предвидена възможност председателите на държавни агенции и изпълнителните директори на изпълнителни агенции също да създават съвети като консултативни звена, като това предложение трябва да е съгласувано с ресорен заместник министър-председател (чл. 47, ал. 8 и чл. 54, ал. 8 ЗА).

Консултативните съвети, включващи представители на граждански организации, могат да бъдат класифицирани по различни формални критерии: съвети, създадени със закон или с акт на орган на изпълнителната власт (постановление, решение, заповед); съвети, в които представителите на граждански организации участват равнопоставено в дейността им или имат само статута на наблюдатели; съвети, които задължително трябва да бъдат включени в процеса по изготвяне на нормативни актове, като изразят становище, или такива, които могат по преценка на органа да бъдат поканени да се включат и др. (Проучване 2014). С оглед на стандартите и добрите практики на гражданско участие следва да се създават такива съвети, в които представителите на гражданското общество могат да участват равноправно, представените от тях становища да бъдат разглеждани, а институциите да зачитат позицията им. За да се гарантира публичността и легитимността на представителите на гражданското общество, при формирането на състава на даден съвет е необходимо техният избор да става въз основа на предварително обявени критерии, като могат да се предвидят различни процедури за определяне на представителството: открита процедура по подаване на заявления за участие в дейността на съвета; номиниране на представители от различни НПО с цел да се получи по-широка подкрепа от гражданския сектор; процедура по избор на представители измежду кандидати, получили широка гражданска подкрепа. Към този момент различни съвети, създадени с акт на изпълнителната власт (постановление на МС) включват в състава си представители на граждански организации: Съвет за прилагане на Националния координационен механизъм за върховенство на правото (с Граждански съвет); Национален съвет по антикорупционни политики (с Граждански съвет); Съвет за координация на участието в глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“; Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси; Национален съвет по въпросите на социалното включване и др.

За създадените и действащи консултативни съвети е изградена специална интернет страница към Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА) и Административния регистър, в която би следвало да се предоставя актуална информация за техния състав, акта, с който са създадени, съществуващите работни групи, участието на граждански организации и др.[11] Съществувалият повече от десетилетие специален портал за консултативните съвети вече не е достъпен.[12] По-подробна информация за дейността на някои от съветите е достъпна на сайта на съответното ресорно министерство.[13]

Към Портала за обществени консултации също има раздел, съдържащ информация за консултативните съвети, в който са достъпни профилите на 123 органа.[14] Публикувани са правила и процедури за определяне на представители на граждански организации за участие в консултативни съвети, но не е ясно дали тези правила са задължителни или препоръчителни (липсва информация с какъв юридически акт и от кой орган са утвърдени).[15] Според правилата гражданските организации трябва да имат най-малко 3 години доказан опит в сферата на дейност на съответния консултативен съвет, техните представители се определят за срок от 4 години, като се спазват принципите за публичност и прозрачност на процедурата, защита на обществения интерес, зачитане на равнопоставеността и автономността на организациите, насърчаване на партньорството и др. При анализ на публичната информация, достъпна в сайта, се констатира, че често липсва актуална информация за осъществяваните дейности (отчет за дейността), както и годишна работна програма, информацията за планирани заседания, а съставът на някои съвети не е актуализиран с години. Тези дефицити поставят въпроса доколко прозрачно създадените съвети осъществяват дейността си, както и доколко активно взаимодействат с гражданското общество. При липса на актуална информация трудно може да се осъществи обществен контрол върху дейността на съветите и да се направи оценка на тяхната ефективност.

КОНСУЛТАТИВНИТЕ СЪВЕТИ КАТО УЧАСТНИК В ПРОЦЕСА НА ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ НА ЗАКОНОПРОЕКТИ

Консултативните съвети участват и в процеса на обществени консултации на законопроектите. Според съществуващите правила и стандарти обществените консултации дават възможност за максимално отворено участие на всички граждани, граждански

[11] Към Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА) и Административния регистър има специално създадено подразделение за консултативните съвети. https://iisda.government.bg/ras/executive_power/cm_councils (посетен на 10.02.2026 г.).

[12] Портал за консултативни съвети. http://www.saveti.government.bg

[13] Съвет за прилагане на Национален координационен механизъм за върховенство на правото. https://www.justice.government.bg/home/index/4e50781a-edf0-48d5-a312-cf600372d1b0 (посетен на 10.02.2026 г.).

[14] Вж. https://www.strategy.bg/bg/advisory-boards (посетен на 16.02.2026 г.).

[15] Вж. https://www.strategy.bg/bg/advisory-boards/documents (посетен на 16.02.2026 г.).

организации и представители на бизнеса, т.е. на всички заинтересовани страни от приемането на дадена регулация (нормативна уредба). В този процес се включват и консултативните съвети с изразяването на становище, което е обсъдено и е получило подкрепа в състава на съвета.

Обществените консултации са непосредствен израз на принципите за публично, прозрачно, отговорно и включващо управление. Чрез прилагането на обществените консултации се реализират принципите на откритост, съгласуваност, обоснованост и предвидимост в процеса на изработване на нормативни актове, установени на законово ниво. Общата рамка за провеждане на обществени консултации е предвидена в Закона за нормативните актове (чл. 26 ЗНА). Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта е задължен да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада и предварителната оценка на въздействието. Това е първата стъпка от процедурата по *обществена консултация* на проекта на нормативен акт. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации[16], а когато е орган на местното самоуправление – на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет. На заинтересованите лица се предоставя най-малко *30-дневен срок* за предложения и становища по проекта. Само при изключителни случаи и при изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, който е не по-кратък от 14 дни. В рамките на този общ за всички граждани, граждански организации и други заинтересовани страни процес работещите консултативни съвети могат да направят своите предложения за промени в законопроектите, предлагайки аргументирано становище или организирайки публична дискусия по ключови въпроси за направеното предложение.

След приключването на обществената консултация и преди приемането на законопроекта или издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция *справка* за постъпилите предложения от граждани и граждански организации заедно с обосновка за неприетите предложения. Когато съставителят е орган на изпълнителната власт, публикуването на справката се извършва едновременно и на Портала за обществени консултации. По този начин се създава възможност за обратна връзка към представителите на гражданското общество и другите заинтересовани страни и се създават предпоставки за упражняване на гражданско наблюдение и контрол върху законотворческия процес.

В допълнение към законовата уредба на обществените консултации е изготвен и публикуван детайлен документ *Стандарти за провеждане на обществени консултации* (САР, 2019), който институциите следва да използват при организирането на различните

[16] Вж. Портал за обществени консултации: https://www.strategy.bg/bg/public-consultations (посетен на 10.02.2026 г.)

етапи на процеса. С този документ, заменящ подобен от 2009 г., се актуализират и адаптират стандартите, отчитайки натрупаната институционална практика. В документа са представени подробно различните етапи на обществената консултация: планиране; провеждане; анализ на резултатите; осигуряване на обратна връзка за участниците и оценка на консултацията. За да е ефективна, консултацията трябва да има пълноценно идентифициране на заинтересованите страни, както и тяхното включване с правилно фокусирани методи (Димов, 2021, 141 – 150).

В упоменатите стандарти са представени различни методи за провеждане на консултации. Задължителен е методът на публикуването на проекта на нормативен акт, както и на мотивите или доклада към него на интернет страницата на съответната институция и в Портала за обществени консултации. Сред другите основни използвани методи са преките интервюта със заинтересованите страни, организирането на фокус групи, консултативни комисии, национални форуми и публични дебати, онлайн форуми, провеждане на проучвания на общественото мнение, на бизнеса, анкетни проучвания и др. (САР, 2019, 193 – 199).

Законовото задължение за предварително публикуване на проекта за нормативен акт и неговото консултиране със заинтересованите страни е в основата на изграждането на отношения на сътрудничество и взаимодействие между публичната власт и гражданското общество. В този процес запазването на автономията на гражданските субекти и спазването на принципите за откритост и прозрачност на институциите е от съществено значение за формирането на нов модел на взаимодействие в сферата на публичността. Това взаимодействие в публичен интерес по необходимост предполага не само дух на сътрудничество, но и на отчетност, бдителност и контрол върху публичната власт (Стефанова, 2019, 19 – 32).

Обществени консултации се провеждат и в рамките на изготвянето на *оценка на въздействието* на нормативните актове (Танев, 2008, 273 – 288, 324 – 328; Томова, 2008, 134 – 135). Въвеждането на оценката на въздействието като част от процеса по нормотворчество е ключово за отварянето на институциите към формите и възможностите на гражданското участие. В ЗНА са регламентирани само основните принципи, понятия и процедури за извършване на оценка на въздействието, задължително включващи обществените консултации като част от процес (Димов, 2017). Оценката на въздействието се осъществява при зачитане на принципите на откритост, обоснованост, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност. Спазването на тези принципи гарантира на практика, че предложенията и становищата на заинтересованите страни (граждани, НПО, консултативни органи, професионални и браншови съюзи и др.) ще бъдат отчетени и анализирани при подготовката на нормативни актове. Процесът по извършване на оценка на въздействието включва *провеждане на консултации със заинтересованите страни*. Нещо повече, провеждането на такива консултации е задължителен елемент от осъществяването на *цялостна* предварителна

оценка на въздействието и предшества обществените консултации на вече изготвения проект на нормативен акт по реда на чл. 26 ЗНА. В този случай консултациите се провеждат чрез различни способи и форми: обсъждане на проекта в рамките на консултативни органи, чрез Портала за обществени консултации и интернет страниците на съответните институции; срещи със заинтересованите страни; фокус групи; изследване на общественото мнение; интервюта; други подходящи форми съгласно спецификата на проекта на нормативен акт. В заключителният етап резултатите от проведените консултации се включват в справка за приетите предложения заедно с обосновка за неприетите.

Законовото уреждане на обществените консултации на проекти на нормативни актове, изискващо провеждане на широки и включващи консултации със заинтересованите страни, в т.ч. чрез участието в процеса на специално създадени консултативни съвети, е реална възможност за включването на структурите на гражданското общество в законотворческия процес. С тази форма на гражданско участие се реализират на практика принципите на публичност, откритост и съгласуваност в дейността на институциите.

***

Динамичната и нестабилна публична и институционална среда през последните пет години е един от основните дефицити във формите на партньорство между институциите и НПО в рамките на консултативни съвети. Приемаме за установено, че институциите имат изградени форми на партньорство и консултиране с представители на НПО и заинтересованите страни (консултативни съвети, процедура по обществени консултации). Въпреки че правната рамка не е оптимална, тя създава възможности, които институциите и НПО използват, но със съществени ограничения. Времето за институционално формиране на консултативните органи по включващ и легитимен начин е ограничено от кратките мандати на самите институции и техните политически ръководства. Докато се формира съответния консултативен съвет и се изготви работна програма и планиране на дейността, се преминава в режим на подготовка за следващите парламентарни избори (осем за пет години), което води до продължително прекъсване в дейността на съответните консултативни органи.

Освен времето и динамичната политическа среда друг ограничител на дейността на консултативните съвети е свързан с институционалното отношение и осъществяването на обратната връзка. Ако представените становища и предложения не се отчитат и не се включват при разработването на законопроекти, намалява както ефективността в дейността на консултативния съвет, така и мотивацията на членовете на органа.

Третият съществен дефицит, поставящ партньорството под условие, е свързан с публичната достъпност до информация за структурирането и планирането на дейността на консултативните съвети. Липсата на актуална и достатъчно детайлна информация е като препятствие по отношение на активното участие на по-широк кръг представители на

гражданското общество, така и пречка за значимо публично въздействие на дейността на тези органи. Затворените (ексклузивни) форми на участие не променят качествено институционалната среда. Основите на партньорството между институциите и НПО са положени, но прилагането на принципите на кооперативните стратегии все още не е пълноценно.

БИБЛИОГРАФИЯ

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“].

Димов, Т. (2017) Оценка на въз действието на регулирането, София: Сиела [Dimov, T. (2017) Otsenka na vaz deystvieto na reguliraneto, Sofia: Siela].

Славов, А. (2017) Гражданското участие в конституционната демокрация. Публичноправни перспективи. София: Сиела [Slavov, A. (2017) Grazhdanskoto uchastie v konstitutsionnata demokratsia. Publichnopravni perspektivi. Sofia: Siela].

Стефанова, М. (2019) Публичният интерес в управлението на местно ниво. София: УИ „Св. Климент Охридски“ [Stefanova, M. (2019) Publichniyat interes v upravlenieto na mestno nivo. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“].

Танев, Т. (2008) Анализ на публични политики. София: Военно издателство [Tanev, T. (2008) Analiz na publichni politiki. Sofia: Voenno izdatelstvo].

Танев, Т. (2003) Политическите стратегии. София: УИ „Св. Климент Охридски“ [Tanev, T. (2003) Politicheskite strategii. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“].

Томова, Т. (2008) Изработване на политики, програми, проекти. София: Българско училище за политика [Tomova, T. (2008) Izrabotvane na politiki, programi, proekti. Sofia: Balgarsko uchilishte za politika].

Проучване на съществуващите консултативни съвети и интернет форми за гражданско участие в България. София: Българско училище за политика (2014) [Prouchvane na sashtestvuvashtite konsultativni saveti i internet formi za grazhdansko uchastie v Bulgaria. Sofia: Balgarsko uchilishte za politika (2014)]. http://www.schoolofpolitics.org/norwegian-grant/doc/BG_prouchvane.pdf

САР (2019) Стандарти за провеждане на обществени консултации. София: САР на Министерския съвет [SAR (2019) Standarti za provezhdane na obshtestveni konsultatsii. Sofia: SAR na Ministerskia savet]. https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=296&y=&m=&d=