

Гражданското участие и общественото обсъждане като форма на участие на обществеността в процеса на подготовка на нормативни актове¹

Малина Новкиришка-Стоянова*

В съвременните държави все повече нараства на ролята обществеността при подготовката и приемането както на индивидуалните, така и на нормативните актове. Активното участие на представителите на обществеността в нормотворческия процес и отразяването на становищата на обществените организации е критерий както за степента на демократизация на държавата, така и за зрелостта на гражданското общество да участва при осъществяването на публичната власт.

Разглеждането на тези въпроси е в пряка връзка с необходимостта от създаване на правна уредба на предварителната оценка на законодателството, практикувана в различен обхват във всички европейски държави. Те са свързани и с повишаване на ролята на обществеността в управлението и в частност в нормотворчеството, както и с общественения контрол за спазване на законодателството.

Нобеловият лауреат Амартия Сен отбелязва, че демокрацията не е единствено избран сблъсък. Тя се проявява на различни нива в обществения и политическия живот. Силата и тежестта на нормотворчеството зависят изключително много от възможността за провеждане на отворен диалог както между институциите, така и с представителите на обществеността. В по-широка перспектива за упражняването на общата воля за управление на държавата и обществото трябва да се отреди централно място на правото на свободна дискусия и размяна на мнения чрез обществен дебат. Необходимо също е да се гарантира представянето на различия в доктрините и мненията, което е в основата на обществената култура на модерните цивилизации.

Един от основните въпроси, които се поставят при изследването на гражданското участие в нормотворчеството, е определянето на понятието „общественост“. В нормативните актове то се използва понякога с различно значение. За легална дефиниция на това понятие може да се възприеме чл. 2, т. 4 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, ратифицирана със закон, приет от XXXIX Народно събрание на 2.X.2003 г. (ДВ, бр. 91 от 2003 г.). Самата конвенция е издадена от Министерството на околната среда и водите (ДВ, бр. 33 от 2004 г., в сила от 16.III.2004 г.), с което са изпълнени конституционните изисквания тя да бъде част от вътрешното законодателство. В цитираната разпоредба „**общественост**“ означава едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика техните сдружения, организации или групи. В т. 5 на същата конвенция е определено, че „**засегната общественост**“ означава обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес в този процес, като за целите на това определение ще се счита, че неправителствените организации, работещи за опазване на околната среда и отговарящи на всички изисквания на националното право, имат интерес.

¹ Статията представлява обобщение на тезисите в доклада, представен на Годишната среща на юристите в държавната администрация „Предварителна оценка на въздействието на новото законодателство“ в Боровец, 25 – 26 ноември 2004 г.

* Авторката е

От посочените определения, както и от използваните в редица закони термини „заинтересовани лица и организации“ може да се направи извод, че националното ни законодателство възприема понятието за обществеността в най-широк смисъл. В някои закони обаче е ограничен кръгът на заинтересованите лица, като в специални разпоредби е посочено кои могат да бъдат те. Така в чл. 14, ал. 1 на Закона за енергетиката е предвидено, че Държавната комисия по енергийно регулиране провежда процедура за обществено обсъждане със заинтересованите лица при изготвянето на общи административни актове, предвидени в този закон, както и по други въпроси от обществена значимост за развитие на енергийния сектор. Според ал. 2 заинтересовани лица са „държавни органи, браншови организации, енергийни предприятия, привилегирани потребители и организации на потребители, пряко свързани с изготвяния проект“.

В по-тесен обхват се възприема терминът „гражданско участие“. В него се включва и изразяването на гражданска позиция, а също и защитата на основните права и свободи на гражданите от различни организации. Този термин няма легално определение, но той често се използва като синоним на участието на обществеността в определени процеси, свързани с държавното управление.

Гражданското участие при създаването на нормативните актове също не е легално определено в българското законодателство. Няма легални дефиниции и на формите на участие на обществеността при създаването на нормативни актове. Правната уредба на това участие е на различни нива и от нея може да се направят изводи за възможните форми на участие на представители на обществеността в нормотворческия процес.

Нормотворческият процес е строго формализиран и се осъществява от определени в Конституцията органи, в предвидените от Конституцията, Закона за нормативните актове (ЗНА) и други нормативни актове фази и срокове. Нормотворческата компетентност според Конституцията е отредена за държавните органи и органите на местното самоуправление. Гражданите като експерти и неправителствените организации, вкл. синдикалните и браншовите организации, научните съюзи и организации, висшите учебни заведения, както и средствата за масова информация могат да подпомагат нормотворческия процес, но те не вземат конкретните решения за нормативната уредба, нито носят отговорност за приеманите нормативни актове и тяхното прилагане. Основната цел на гражданското участие в нормотворчеството е да се постигне съответствие между интересите на обществеността при правната уредба на определена материя и създаваните правни норми. От съществено значение е да се гарантира точното и еднаквото прилагане на нормативните актове. Участието на обществеността при подготовката и приемането на нормативните актове има за задача да се даде възможност за отчитане на общественото мнение по изразената в нормативния акт държавна политика. Чрез него могат да се преценят обществените очаквания от правната уредба, да се улесни възприемането на новата или изменената нормативна уредба от гражданите, да се създаде възможност за отчитане на предвидимите правни, икономически и социални последици от въвеждането в действие на нормативния акт.

Чрез участието на представители на обществеността в нормотворческия процес се дава възможност да се използват ефективно научните ресурси, като в подготовката се включат експерти от научни организации и висши училища; от особено значение е и използването на практическия опит на граждани, както и на бивши служители, ангажирани с регулираната от нормативния акт дейност. В последните години все по-голямо внимание трябва да се отделя и на чуждестранния опит, по-специално на

практиката на европейските държави с оглед въвеждането на европейското законодателство в националната правна система.

В законодателството, а също и в научната и публицистична лексика, се използват различни термини, като в тях се влага понякога еднакво, понякога различно съдържание. В едни случаи се говори общо за участие на обществото, респ. на обществеността, без визиране на конкретните форми на това участие. В нормативните актове по-често се предвижда участие на представители на обществеността или на определени синдикални, браншови или други обществени организации. Така например в чл. 37 на **Закона за защитените територии** се предвижда, че Министерството на околната среда и водите **организира обществено обсъждане** на предложенията за обявяване на национални и природни паркове, на резервати и поддържани резервати. В общественото обсъждане се канят представители на общините, областните управители, местните заинтересовани екологични и обществени организации и други заинтересовани представители на министерства, ведомства, научни и академични институти. В Кодекса на труда уредбата е по-обща, като в чл. 3, ал. 1 е уредено, че държавата осъществява регулирането на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище **в сътрудничество и след консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите.**

От представените примери е видно, че най-общо според изискванията на законите обществеността се счита за представена, когато при обсъждането на определени управленски решения или проекти на нормативни актове участват заинтересувани неправителствени, синдикални, научни и други организации наред с държавните органи.

Би могъл да се даде различен отговор на въпроса кои са представителите на общините – дали определени от общинските съвети или от кмета лица или представители на обществеността в общините. Решаването на този проблем е от изключително значение, тъй като при приемането на т.нар. общи административни актове, както и при някои индивидуални административни актове със значение за населението в общините е необходимо да се определи степента на представителност на това население при вземането на решение. Проблемът произтича от неточната редакция в законите, като на заден план остава конституционното определение на общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. В чл. 136, ал. 1, изр. второ от на Конституцията е определено, че гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението. Така общината не се идентифицира с нейното население, нито с общинската администрация, която се ръководи от кмета и подпомага дейността на общинския съвет като орган на местното самоуправление. Съдебната практика също не дава еднозначно решение на този въпрос. В случаите, когато е атакуван определен административен акт, съдът се произнася най-общо за наличието на изискваното по закон обществено обсъждане, без да изследва въпроса дали то е проведено в предписаната форма и с предписаното участие. Така нормите относно участието на обществеността се тълкуват предимно като диспозитивни.

Наред с това в нормативните актове понякога не се прави разграничение между активната форма на взаимодействие между държавните органи и обществеността – публичния диалог или дискусията, и пасивната форма – информирание или уведомяване на обществеността. Съвсем неопределено се използва и терминът „участие на обществеността“ без определяне на конкретните форми на това участие. Още по-неопределено е прогласяването на принципите на публичност и прозрачност при

вземането на определени управленски решения, вкл. и при обсъждането на проекти за нормативни актове.

Няма единен нормативен акт за уреждане на гражданското участие в нормотворчеството. Правната уредба е на различни нива и за различни по вид правни актове. В Конституцията е уредена компетентността на държавните органи да приемат определени по вид нормативни актове и възможностите за участие на представители на обществеността при подготовката и приемането на законопроекти в НС. В Правилника за организацията и дейността на НС е детайлизирано публичното обсъждане на проектите на закони и участието на експерти и граждани на заседания на органите на НС. В Закона за нормативните актове са уредени най-общо изискванията за предварително проучване на регламентираната материя и възможностите за обсъждане на проектите на нормативни актове с представители на обществеността. В него се съдържа и правна уредба за анализ на прилагането на нормативните актове. В Закона за администрацията и в Устройствения правилник на МС и на неговата администрация е уредена възможността за създаване на експертни работни групи, съвети, държавно-обществени комисии за подготовка на проекти на нормативни актове. В отделни закони е предвидено обществено обсъждане на проекти на индивидуални и общи административни актове, а също и на нормативни актове – Закон за енергетиката, Закон за далекосъобщенията, Закон за пощенските услуги, Закон за общинските бюджети, Закон за биологичното разнообразие, Закон за защитените територии и др. Някои от тези процедури са детайлизирани в устройствени правилници и други подзаконови актове във връзка с прилагането на законите. В други закони най-общо е възприет принципът на публичността в работата на държавните органи и администрацията им, вкл. и при приемане на нормативни актове. Уредена е общо възможността за обсъждане на въпроси от обществено значение, вкл. и за издаване на нормативни актове, на референдуми, събрания, митинги и др.

Косвено участието на обществеността е уредено и чрез определяне на задълженията на народните представители, общинските съветници и кметовете да организират приемни, срещи с избиратели и др., вкл. и във връзка с подготовката, приемането или прилагането на нормативните актове.

Възможностите за информиране на обществеността, вкл. и по повод на участието в различни форми за обсъждане на проекти на нормативни актове, е уреден в устройствените правилници на администрациите във връзка със службите за връзки с обществеността.

Според формите на гражданското участие е възможен различен подход във връзка с общественото участие. От една страна, този проблем е на ниво политика за ангажирането на обществеността в управлението на държавата, респ. в изработването на нормативни актове за регулиране на различните сфери на обществения живот.

От друга страна, проблемът е свързан с нормативната уредба на различните форми на гражданското участие, съответно и с нейната изчерпателност. Някои от формите са задължителни, за други е възможно да се прилагат по преценка на нормотворческия орган или на съответните граждански структури, а за трети няма забрана да съществуват паралелно с определения в закона ред за приемане на нормативни актове, като инициативата е изцяло на неправителствените организации.

По инициатива на неправителствени организации, вкл. браншови и синдикални организации, може да се организира обсъждането на концепцията, на необходимостта от приемане на определен нормативен акт, да се подготви проект и той да се разглежда паралелно с проект, подготвен от съответната администрация или внесен в НС от народен представител. Няма обаче правна възможност такъв проект да бъде внесен направо за приемане от компетентния нормотворчески орган. По преценка на

компетентния орган могат да се създават експертни работни групи, консултативни съвети, държавно-обществени комисии и пр., да се организира публична дискусия. Съществува правна уредба на създаването на такива групи в Закона за администрацията и в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Обществеността може пряко или чрез свои представители да изрази своето мнение относно концепция или проект за нормативен акт чрез организиране на национален или местен референдум, общо събрание или подписка по реда на Закона за допитване до народа, организиране на събрание, митинг, манифестация по реда на Закона за събранията, митингите и манифестациите.

Обществеността може да изрази своето мнение при подготовката на проект за нормативен акт чрез участие на свои представители в заседания на постоянните комисии на НС или на работни срещи, семинари, обсъждания в съответните администрации, които подготвят проект на нормативен акт, работни експертни групи за подготовка на определен проект на нормативен акт, консултативни или експертни съвети, създадени по силата на нормативен акт или разпореждане на държавен орган, държавно-обществени консултативни комисии, синдикални, браншови, професионални, потребителски организации или организации с нестопанска цел. Тя чрез своите представители може да участва и в обществени дискусии, публични дебати и обсъждания и др. публични форуми, инициирани от неправителствени организации.

Обществеността може да изрази своето мнение и косвено, като го представи на срещи с народни представители и общински съветници, предложи конкретни проекти на нормативни актове, които те от свое име да внесат в Народното събрание или в общинския съвет.

Друг аспект имат нормите относно информираността на обществеността относно нормативните актове и тяхното действие. Проблемът има няколко аспекта. От една страна, е уредено гарантирането на публичност на действията на нормотворческите органи и техните администрации. Обикновено тя се осъществява чрез контактите с представители на средствата за масова информация, чрез публични изявления в пресата и в медиите, чрез информации в интернет, както и по реда на Закона за достъп до обществена информация и др. В устройствените правилници на администрациите на изпълнителната власт са уредени връзките на нормотворческите органи и техните администрации със средствата за масова информация, като са определени функциите на службите за връзки с обществеността, на говорителите, създаден е регламент за изявления в печата, по радиото и телевизията. Публичността на издаваните от държавните органи нормативни актове както и на някои общи и индивидуални административни актове, е гарантирана и с обнародването в „Държавен вестник“ в изрично предвидените в закона случаи, както и чрез публикуване в националния или регионалния печат или прилагането на други форми на разгласяване по печатен или електронен начин.

По-специфично е задължението за информиране на гражданите за приетите нормативни актове и тяхното действие, създадено със специалната разпоредба на чл. 2а ЗНА през 2003 г. Тя предвижда лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, да се уведомяват преди неговото приемане **чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица**, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган. От тълкуването ѝ като императивна или диспозитивна зависи в значителна степен прилагането ѝ за всички или само за някои нормативни актове. Този извод се налага от обстоятелството, че всеки нормативен акт поражда както права, така и

задължения за всички правни субекти, като ограниченията са в резултат на изпълнение на законови задължения. В тази връзка информирането би следвало да предхожда всеки проект на нормативен акт. Това, от своя страна, е различно от уредбата на обществената дискусия, която представлява една активна форма на диалог с обществеността и нейните представители. Но разпоредбата на чл. 2а ЗНА предвижда, че в срок не по-малък от 1 месец могат да бъдат представени становища и възражения по проекта за нормативен акт, без да са уредени правните последици от това представяне, нито информираността относно възприемането или не на изразените предложения. Разпоредбата съдържа и множество други неясноти и все още няма значително приложение.

Най-общо в практиката се приема, че информацията следва да е в две посоки. От една страна, обществеността трябва да получи изчерпателни сведения относно приетите и прилаганите нормативни актове. Наред с „Държавен вестник“ това може да бъде съпътствано и с публикации в печата, специализирани предавания, дискусии и др. в медиите, организиране на срещи, обсъждания, семинари и др. Наред с това нормотворческият орган трябва да бъде информиран относно възприемането на нормативния акт от обществеността още на етапа на изработване на проекта, а по-късно, с влизането му в сила – относно неговото прилагане, респ. необходимостта от изменения и допълнения. Значително място в тази насока заема анализът на административната и съдебната практика по породени правни спорове във връзка с прилагането на нормативния акт.

Все повече се налага необходимостта от нормативно уреждане на контрола на обществеността върху прилагането на нормативните актове. Практиката в другите държави показва, че той би могъл да се извършва от специализирани звена в администрациите на държавните органи с нормотворческа компетентност, от научни институти, неправителствени организации, както и от всеки гражданин или неформална група от граждани. Контролът за прилагането на нормативните актове обхваща анализ на действащата правна уредба, на административната и съдебната практика, сравнителен анализ със законодателството и практиката в други страни, научни изследвания, журналистически разследвания и др. Той може да бъде както предварителен – при подготовката на проект за нов нормативен акт или за изменение и допълнение на съществуващ нормативен акт, така и текущ – по време на прилагането на нормативния акт с цел съдействие на гражданите за неговото точно спазване и улесняването им при упражняване на техните субективни права, или последващ – при изменение или отмяна на нормативния акт във връзка с уреждането на заварените правоотношения, за научни анализи и обобщения, за създаване на политики и др.

Във връзка с контрола на обществеността върху нормотворчеството би следвало да се организира и научно-изследователска и административна дейност по оценка на законодателството, мониторинг в национален и международен план по конкретни сфери на правно регулиране, представляващи значителен обществен интерес, издателска и информационна дейност, сътрудничество между неправителствени организации, експерти, учебни заведения и административни структури.

Всичко това налага все повече създаването на ясни правила, при които обществеността да участва както в нормотворческия процес, така и при вземането на индивидуални управленски решения от органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление. От една страна, би се преодоляла разнородната уредба в специалните закони, а от друга страна е необходимо да се гарантира еднаквото и непротиворечивото спазване на закона относно общественото участие в различните хипотези. Това важи в най-голяма степен за правната уредба на общественото

обсъждане, което трябва да се превърне в основна форма на участие на обществеността в нормотворческия процес.

Общественото обсъждане също не е определено легално в българското законодателство, рядко се срещат определения и в чуждото законодателство. Нормативно обикновено се определят формата, редът за организиране и провеждане на общественото обсъждане и правните последици от него.

Под обществено обсъждане в тесен смисъл се разбира организирането на дискусия от страна на нормотворческия орган, респ. неговата администрация, или по инициатива на обществена организация на предварително подготвен проект на нормативен акт. В по-широк смисъл общественото обсъждане може да обхваща съществуваща нормативна уредба и идеи за нейното усъвършенстване, изменение или отмяна, както и концепции за нови нормативни актове или за инициране на преглед на българската и световната практика за правното решаване на определен проблем. В този смисъл общественото обсъждане също има връзка с нормотворческия процес, макар и да не е отделна фаза от него.

В българското законодателство се използват различни термини във връзка с организирането и провеждането на обществено обсъждане:

- Обществено/публично обсъждане
- Обществена/публична дискусия
- Обществен/публичен дебат, полемика, разисквания
- Обществен/публичен форум, среща, конференция и др.

В смислов аспект тези термини са синоними, като в случая се акцентира на организационната страна на общественото обсъждане, на неговата продължителност, задълбоченост и всеобхватност, на създаването на условия за по-значително участие на представители на обществеността и за отчитане на техните мнения, на наличието на противоположни становища и концепции, на спорове, на преодоляване на противоречия и др. В повечето хипотези има и законово изискване за отчитане на резултатите на тези обсъждания, прилагане на протоколи от тях, коментирането им от нормотворческия орган и др. Липсата на такова обсъждане в случаите, когато то е предвидено като задължително в закона, води до нищожност на издадения административен акт. Няма правна уредба на последиците, ако не е проведено обществено обсъждане на проект на нормативен акт. В доктрината се приема, че то е препоръчителен характер с оглед на изискванията за гласност на новата нормативна уредба и за публичност на действията на държавните органи и администрацията.

Използват се и различни изрази във връзка с организирането и провеждането на обществено обсъждане, когато то не е задължително, но е целесъобразно: отчитане на общественото мнение, консултации с обществеността, представяне в средствата за масово осведомяване и др. В тези случаи, особено при издаването на индивидуални и общи административни актове, съдилищата считат, че е налице непълнен фактически състав по приемането им, ако такова обсъждане не е проведено.

Много често в пресата тези термини се използват като синоними, като не се отчитат разликите между тях. Трябва много внимателно да се проследи нормативната уредба на визираното обществено обсъждане, като от организацията и правните му последици зависи дали то е само форма за информиране на обществеността или задължително трябва да се вземат предвид тезите от полемиката, да се оформи въз основа на тях управленското решение и то да се мотивира както пред нормотворческия орган, така и пред обществеността като цяло. Диалогът, дискусията и дебатите предполагат взаимодействие между държавните органи и обществеността в рамките на една организационна форма. В другите случаи е налице само еднопосочно

предоставяне на информация относно определена нормативна уредба, като обществеността може да реагира за или против нея по други начини и с други средства.

При разглеждането на проблемите, свързани с общественото обсъждане, на първо място се поставя въпросът доколко то е необходимо при приемането на нормативните актове или се следва някаква нова „мода“ в отношенията между държавните органи и обществеността.

След приемането на Конституцията през 1991 г. в нормативните актове постепенно се урежда общественото обсъждане на нормативни и ненормативни актове, които са от съществено значение за обществото или засягат права и интереси на отделни негови членове. В редица случаи общественото обсъждане и информирането на обществеността са изисквания и на Директивите на ЕС. Българското законодателство е повлияно и от европейската и световната практика в тази насока.

Съществува дискусия по въпроса за задължителността на общественото обсъждане и неговата нормативна уредба, като мненията се оформят в 4 групи:

- Необходимо е за всички нормативни актове и трябва да се уреди по общ и задължителен начин за всички случаи в отделен закон.
- Необходимо е само за обсъждането на законопроекти и трябва да се уреди по общ и задължителен начин в отделен закон или в ЗНА.
- Провежда се по преценка на държавния орган, който приема нормативния акт, но по единни правила, уредени в закон.
- Провежда се задължително само за изрично определени в закон индивидуални или общи нормативни актове по ред, определен в закон или в подзаконов акт, издаден по делегация от закон.

Първото становище е твърде крайно, а е свързано и с достатъчно време за предварително съгласуване на проектите на нормативни актове и предвидени бюджетни средства за организиране на обществено обсъждане. Действащото законодателство е ориентирано към възприемане на третото и четвъртото становище, като извън изрично уредените в закон случаи, когато общественото обсъждане е задължително, то по преценка на съответния държавен орган проектът може да бъде обсъден и с представители на обществеността с оглед на неговата значимост и другите цели на гражданското участие в нормотворчеството, определени по-горе.

Предвид въвеждането на предварителната оценка на законодателството второто схващане се явява перспектива на правната уредба в новия проект на Закон за нормативните актове. Възприемането и отразяването му в нормативен вид обаче е въпрос *de lege ferenda*.

Следва да се има предвид, че въпросът не може да се решава еднозначно. Публичното обсъждане зависи от кръга на заинтересованите субекти, готовността на обществеността като цяло да се включи в такова обсъждане, определянето на заинтересоваността на организациите, които могат да участват в подготовката му, и др. Не по-малко важно е и предоставеното време за организиране и провеждане на обсъждане предвид кратките срокове в законодателните програми или спешните изисквания с оглед хармонизацията на българското и европейското законодателство. Наред с това съществува и финансовият проблем по организирането му, както и достъпността на формата на обсъждане до всички заинтересовани лица. Така например ако се използват само интернет сайтовете, няма гаранция за включването на значителна част от обществеността в такова обсъждане, ако то не е поне оповестено по друг начин.

Предвид тези обстоятелства може да се използва многообразието на форми на обществено обсъждане, някои от които могат да бъдат и нормативно уредени. В теорията и практиката обикновено не се прави изчерпателен списък на тези форми, но най-общо се приема, че те могат да бъдат различни от гледна точка на момента на

провеждане на обсъждането: предварително на проект на нормативен акт или на концепция за нормативен акт, както и последващо относно прилагането на нормативен акт или отделни негови разпоредби.

Общественото обсъждане може да се организира по следния начин:

- като обществена дискусия в средствата за масова информация;
- като открито заседание на парламентарна комисия или на правителството;
- като конференция, семинар и др;
- като дискусия във ведомствено издание или в сайта на интернет на съответната администрация;
- в рамките на експертни групи с представители на всички заинтересовани организации.

В тази връзка следва да се отбележи, че не бива да се надценяват възможностите на интернет за публичното обсъждане, тъй като мрежата все още не е широко достъпна, а и малко са хората, които имат информация за включването в съответните сайтове на проектите за обсъждане. С оглед максимална публичност интернет дискусията следва да се оповести или да се дублира от съответни съобщения в средствата за масова информация.

При общественото обсъждане трябва да се направи необходимото за привличане на неправителствени и браншови организации, които работят в областта на регулираните обществени отношения. За целта трябва да се определи кръгът от заинтересовани субекти, респ. техните представителни организации, и те да се уведомят по подходящ начин, а евентуално да се сключат и партньорски споразумения за участие в подготовката на законопроекта.

При подготовката на общественото обсъждане следва да се спазват някои най-общи правила, тъй като то е важна форма за участие на обществеността в нормотворчеството. Общественото обсъждане не може да е самоцел, просто „мероприятие“ за отчитане на дейност на съответния държавен орган или „необходимо зло“. То следва да се планира както с оглед на провеждането, така и с оглед на очакваните резултати, като се предвиди и време за тяхното обобщаване и съобщаване на участниците в обсъждането. Предварително трябва да е ясен предметът на обсъждането, сроковете и възможностите за отразяване на дискусиите и предложенията. То трябва да е полезно както за компетентния орган, така и за обществото като цяло. Не бива обсъждането да се схваща като форма само за лобиране в полза на определени интереси, нито като научна дискусия.

При подготовката за обществено обсъждане, когато вече е уточнена съответната форма, от голямо значение е изборът на екипа за водене на обсъждането. Това е особено важно при организирането на публична дискусия, семинар и други форми на пряк контакт с представителите на обществеността. Освен експертният опит на екипа е необходимо и умение за водене на дискусията, предоставяне на възможност за свободно изразяване на мненията в рамките на определен регламент, избягване на спорове и безредие. Предварително трябва да се извърши и техническото организиране на обсъждането, като се гарантира пълнота на материалите, условия за работа, използването на аудио- и видеозаписи, стенограми, протоколи и др. Не бива да се подценява и предоставянето на информация за медиите. В някои държави съществуват специални наръчници с правила за провеждане на публично обсъждане. В тях са включени правни и етични норми, изисквания за реда на провеждане, защита на данните, охрана на публичните мероприятия и др. Специално внимание се обръща на създаването и съхраняването на протоколи и друга документация от общественото обсъждане, която в случаи на спор може да се използва, вкл. и като доказателство пред съда. Особеностите на публичното обсъждане по интернет са обект на разработване,

като се акцентира предимно на организирането му като отворен форум, в който могат да се прочетат мненията и на другите участници и обсъждането да прерасне във виртуална дискусия.

Един от най-важните въпроси, свързан със значението на общественото обсъждане, е публичността на отразяване на резултатите от обсъждането. Възприемането на предложенията е въпрос за преценка за целесъобразност от нормотворческия орган, но той трябва да уведоми заинтересованите лица за своята позиция и да я аргументира. Това не означава да се даде индивидуален отговор на всеки участник, който междувременно да прерасне в частен дебат. Общественото обсъждане има определени резултати и те също трябва да бъдат публично оповестени, а могат и да бъдат включени в мотивите на съответния проект на нормативен акт.

В зависимост от формата на обсъждане могат да се направят:

- изявления относно приемането или неприемането на определени предложения;
- текуща справка за отразяването на предложенията и изменението в проекта на нормативен акт;
- обобщаване от компетентния орган на резултатите от публичното обсъждане и аргументиране на неприемането на определени предложения.

Оценката на резултатите от общественото обсъждане обикновено се прави от експертната работна група, консултативен съвет и др., които непосредствено извършват подготовката и съгласуването на проекта на нормативен акт. Тя обаче би следвало да е съгласувана и представена от съставителя на нормативния акт или от компетентния нормотворческия орган, когато той е различен от съставителя. Паралелно с нея може да се направи и представи на другите участници оценка на резултатите и от неправителствени организации, чуждестранни експерти, научни организации, както и от международни организации и органи.

Аргументирането на приемането и неприемането на направените предложения може да бъде общо с коментар или мотивиране за целия проект, както и с мотивиране за всяко предложение. Липсата на коментар и мотивиране означава и липса на оценка на резултатите от това обсъждане.

Публичността на отразяване на резултатите от обсъждането е в зависимост от формата на общественото обсъждане. Тя може да се осигури по интернет, чрез специално изявление в средствата за масова информация, чрез обобщения в края на организирания обществен форум или с писма до участниците в обсъждането.

Във връзка с така посочените правила за организиране на общественото обсъждане се поставя въпрос доколко то може да бъде нормативно уредено. Практиката в повечето европейски държави насочва към обща нормативна уредба на изискванията за обществено обсъждане при създаването на определени нормативни актове и изработването на специфични правила за различните форми на провеждането му. Тези правила не е задължително да се включват в нормативен акт, но трябва да се гарантира тяхното прилагане от държавните органи, които организират общественото обсъждане.

Могат да бъдат направени най-общо и някои предложения за усъвършенстване на законодателството относно общественото обсъждане. На първо място е необходимо в посочения по-горе смисъл обща и изчерпателна правна уредба било в самостоятелен нормативен акт, било в подготвяния нов проект на Закон за нормативните актове. Трябва да се уреди задължителността на общественото обсъждане само за някои нормативни актове, както и съчетаване на обсъждането с формите на пряката и представителната демокрация. Необходимо е изработването на правила и норми за подобряване на организацията на публичното обсъждане, осъществявано от органите на изпълнителната власт. Препоръчително е да се обмисли и възможността за

въвеждането на контрол за законосъобразност при провеждането на общественото обсъждане и отразяване на резултатите от него.