

УЧАСТИЕ НА НПО В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗРАБОТВАНЕ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНИ

Сравнителен анализ

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ

ЧАСТ ПЪРВА

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И МОДЕЛИ НА УЧАСТИЕ НА НПО ПРИ ФОРМИРАНЕТО НА ПОЛИТИКИ И ИЗРАБОТВАНЕТО НА ЗАКОНИ

1. Принципи и ползи от гражданското участие
2. Консултативният процес на международно ниво –
Аархуската конвенция, Препоръки на Съвета на Европа,
механизмите в ЕС

ЧАСТ ВТОРА

НАЦИОНАЛНИ МОДЕЛИ НА УЧАСТИЕ НА НПО ПРИ ФОРМИРАНЕТО НА ПОЛИТИКИ И ИЗРАБОТВАНЕТО НА ЗАКОНИ

1. Добри практики на участие на НПО във Великобритания
2. Добри практики на участие на НПО в Унгария
3. Добри практики на участие на НПО в Хърватия
4. Добри практики на участие на НПО в Естония
5. Други примери

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

РЕЗЮМЕ

Настоящият сравнителен анализ на европейските модели и практики на участие на НПО в процесите на вземане на решения се опитва да даде отговор на някои от основните въпроси в консолидираните демокрации – как да се повиши гражданското участие, да се подобри качеството на управлението, да се преодолее демократичния дефицит при формирането на политики и изработването на закони. Въз основа на разглеждане на различни стратегически документи и институционални механизми за взаимодействие между публичните власти и НПО, се очертават и основните модели и добри практики, които могат да се приложат в повече страни от Централна и Източна Европа.

В развитите европейски демокрации участието на представители на НПО в процесите на вземане на решения, както и в процеса на нормотворчество, се превръща в общоприета практика на публичното управление през втората половина на 20 в. Консултирането със заинтересованите страни, включително с представители на НПО, преди приемането на дадено политическо решение или нормативен акт, се утвърждава като работещ механизъм, който води до повишаване на качеството на приеманите актове, както и на легитимността на вземаните решения и на управлението като цяло. Този процес на включване в процесите на вземане на решения на представители на различни обществени групи непосредствено отразява основните идеи на „демокрацията на участието“, на демократизирането на политическите отношения в развитите европейски държави след кризата на представителното управление и преодоляването на авторитарните режими в някои държави в Южна Европа (Испания, Португалия, Гърция). Всъщност консултирането на политическите институции с НПО допринася и за преодоляване на някои от дефицитите на политическото представителство в съвременната парламентарна демокрация. По този начин приетите решения и нормативни актове би трябвало да отразяват интересите не само на управляващото мнозинство, но и на гражданското общество в неговото многообразие.

Новите демокрации от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), след провеждането на успешни политически и икономически реформи, и утвърждаването на автономно гражданско общество, постепенно възприемат установените европейски практики на сътрудничество с НПО. Този процес не се развива с еднакъв интензитет в отделните страни, поради което и съществуващите механизми на участие на НПО в процесите на вземане на решение се различават. Настоящото изследване се опитва да представи основните модели на взаимодействие между публичните власти и НПО, при което граждански представители участват в различни обществени обсъждания, консултативни органи и др. Ще бъдат разгледани страни от ЦИЕ, които имат работещи механизми за консултиране с НПО на различни нива на публичната власт.

Първата част от сравнителния анализ е посветена на *основните принципи и модели* на участие на НПО при формирането на политики и изработването на закони.

Ще бъдат разгледани различни политически документи, приети на ниво Съвет на Европа и Европейска комисия.

Втората част на анализа се съсредоточава върху някои работещи национални модели на включване на представители на НПО в процесите на вземане на решение на различни институционални нива – Англия, Унгария, Естония и Хърватия. Акцентът се поставя върху механизмите на участие на НПО на различни институционализирани нива (парламент, правителство), както и върху сключването (приемането) на стратегически договори за партньорство между държавата и НПО и изработването на кодекси за консултиране с НПО в процесите на вземане на решение.

ЧАСТ ПЪРВА.

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И МОДЕЛИ НА УЧАСТИЕ НА НПО ПРИ ФОРМИРАНЕТО НА ПОЛИТИКИ И ИЗРАБОТВАНЕТО НА ЗАКОНИ

I. Принципи и ползи от гражданското участие

Участието на гражданите в процесите на вземане на решения, наричано още „демокрация на участието“, често е критикувано, като противоречащо на представителната демокрация (на практика чрез изборите хората избират представители, които да вземат решения вместо тях). Това не е така, защото „демокрацията на участието“ допълва представителната демокрация, а не я изключва или замества. Много конституции изрично подчертават, че хората участват в управлението на страната и пряко, освен чрез избрани представители. Оттук може да се направи извода, че политическите избори не са единственият начин, по който хората могат да влияят върху решенията, които се вземат.

Според Съвета на Европа *„участието на гражданите е в самото сърце на идеята за демокрация“*¹⁴. Европейският съюз счита, че *„демокрацията се основава на това, хората да могат да вземат участие в обществения дебат“*¹⁵. Когато се говори за участието на гражданите в ЕС, се говори за понятия като *„открито управление“* и *„по-добро законотворчество“*¹⁶. Един от основополагащите принципи на ЕС – партньорството, се основава на консултиране и участие.

Участието на гражданите при вземане на решения е директно свързано с *приципа на доброто управление*. То води до по-голяма прозрачност и отчетност на институциите. Когато хората са запознати с начина, по който се вземат решения, това спомага за предвидимостта на изработваните норми. Дори и това да води до известно забавяне при приемане на решения (което не винаги е лошо само по себе си, защото сме свидетели на много приети по спешност мерки и закони, които много скоро след това се налага да бъдат преработвани и променяни), това се компенсира многократно от другите ползи. В последните години намалява общественото доверие в институциите. По-прозрачния процес на вземане на решения и възможността за включване на всички заинтересувани в процеса има директно влияние за възвръщане на доверието. Откритият процес и възможността на всеки или на различни групи да се включат при вземане на решения води до вземането под внимание на различни гледни точки, а не само на гледните точки на влиятелните групи и икономическите лобита например. По този начин се подобрява и

¹⁴ Съвет на Европа – Препоръка за участие на гражданите, Rec (2001) 19, 6 декември 2001 г.

¹⁵ Бяла книга за европейско управление, COM (2001) 428.

¹⁶ ЕС има специален план за действие за по-добро законотворчество, в който специално внимание е отделено на участието на гражданите при изработване на политики и нормативни актове.

качеството на вземаните решения, защото институциите получават информация за различните възможни ефекти, които дадено решение може да има, до която те иначе не биха имали достъп. Не на последно място, един от важните ефекти на участието на гражданите е върху прилагането на взетите решение. Целта на различните политики и закони е те да бъдат прилагани, след като бъдат приети. Когато всички заинтересовани страни участват реално в изработването на правилата, които трябва да се спазват, впоследствие тези правила не само ще бъдат прилагани по-лесно, но и хората ще ги спазват с по-голяма готовност.

Това са само част от положителните ефекти на по-активното включване на гражданите и техните организации в процеса на вземане на решения. В следващите части, ще бъдат приведени и много примери, които да показват по-горните изводи.

➤ **Начини на включване на НПО в процесите – форми и механизми, класификация на ОИСР**

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) подкрепя своите членки за създаване на по-ефективна, прозрачна и отчетна правителствена структура. В тази връзка ОИСР е провела няколко проучвания на общественото участие при разработване на политики и закони и на тяхната база е разработила специален анализ¹⁷.

Чрез използването на различните форми на гражданско участие, правителствата постигат добро управление, защото стават по-прозрачни, по-отчетни, получават по-голяма легитимност, подобряват качеството и ефективността на приетите решения. Тези принципи са в основата на интереса към по-широкото участие на гражданите при вземането на решения. Какво означава всеки един от тях?

А. Прозрачност – участието на гражданите води до по-голяма прозрачност, защото гражданите разбират по-добре как работи тяхното правителство.

Б. Отчетност – процесите на вземане на решение са обект на директен обществен контрол.

В. Легитимност – всяко решение взето от по-широк кръг хора води до по-голяма степен на легитимност.

Г. Качество – несъмнено общественото участие води до проучване на мнението на най-различен кръг хора, което дава възможност да се вземат предвид повече възможности и да се получи информация, която иначе не би била достъпна за хората вземащи решение.

Д. Ефективност – участието на по-широк кръг хора води и до по-добро прилагане и спазване на законите.

Според ОИСР правителствата си взаимодействат с гражданите по 3 основни начина:

- **Предоставяне на информация;**

¹⁷ Citizens as Partners: Information, Consultation and Active Participation in Policy-Making, OECD, 2001

- Консултация;
- Активно участие.

Предоставянето на информация означава, че гражданите на първо място знаят какви политики или закони се подготвят или обсъждат, за да могат да се включат със своето мнение. Предоставянето на информация включва, както „пасивното“ право на такава (правото да получиш обществена информация, когато я поискаш по реда на законите за достъп до обществена информация), така и активното предоставяне на информация посредством Интернет, различни медии и др.

Консултацията е една стъпка по-напред по отношение на участието на гражданите – тя означава, че правителството се интересува от мнението на хората (или на част от тях) и иска да разбере каква е тяхната позиция по конкретен въпрос. В процеса на консултация може да се прибегва до създаване на работни групи, организиране на обществени дебати, писмени консултативни процеси и др. При консултацията е много важно процесът да е наистина открит и гражданите да са убедени, че от тяхното участие ще има полза. Процеси, които се провеждат формално т.е. не се вземат под внимание направените предложения (или дори не е ясно дали ще се вземат под внимание) могат на практика да доведат до обратен ефект – по-малко участие на хората. Затова изключително важна част от процеса е всъщност обратната връзка, която може да не е индивидуална (т.е. до всеки изпратил становище), а обобщена и в електронен вид в Интернет, но е важно да има такава. Обратната връзка представлява обобщение на получените мнения и обяснение кои мнения са взети под внимание и защо останалите не са възприети.

Активното участие е по-скоро рядкост в страните членки на ОИСР и при тази форма на взаимодействие се възприема, че правителството и гражданското общество са равнопоставени и всеки от тях може да инициира предложения за политики или проекти. Докато при консултациите правителството е това, което поставя въпросите и дава срокове за отговорите, както и избира начините на консултация, теоретично в този случай всичко е въпрос на диалог между двете страни. Един пример за активно участие е например референдума, иницииран от гражданите.

II. Консултативният процес на международно ниво – Аархуската конвенция, Препоръки на Съвета на Европа, механизмите в ЕС

На международно ниво един от първите документи, който поставя изискването за широко обществено участие в процеса на вземането на решения е Конвенцията за достъп до информация, обществено участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по проблемите на околната среда (Аархуска конвенция). Тя е приета през 1998 г. Според конвенцията всяка страна гарантира правата на достъп до информация, участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по проблемите на околната среда¹⁸. Всяка страна трябва да положи усилия, за да стане възможно все повече информация да бъде качвана в електронни бази данни, които да са достъпни за широката общественост¹⁹. Аархуската кон-

¹⁸ Чл. 1, Аархуска конвенция.

¹⁹ Чл. 5, Аархуска конвенция.

венция задължава страните, които я приемат да гарантират участие на гражданите в процеса на изработване на планове, програми и политики свързани с околната среда²⁰. Освен това държавите трябва да гарантират публичност и обществено участие при приемане на нормативни актове, включително и чрез започване на консултации на достатъчно ранен етап, като гарантират че:

- Сроковете за изразяване на мнения ще бъдат достатъчни за ефективно участие;
- Проектодокументите ще бъдат публични;
- На обществеността ще бъде дадена възможност да прави коментари и предложения;
- Резултатите от консултациите ще бъдат взети под внимание, доколкото това е възможно.²¹

През 2001 г. *Съветът на Европа* приема препоръка на Съвета на Министрите към своите членки за участие на гражданите в местния обществен живот²². В нея се подчертава, че „нивото на доверие, което хората имат в избраните от тях институции е намаляло и държавните институции трябва да включат отново и да отговарят на обществеността“. Сред основните принципи на една политика на участието, според Съвета на Европа са:

- Гражданите трябва да получават ясна и разбираема информация и да имат глас при вземането на важни решения.
- Съветът на Европа признава ролята на сдруженията и гражданските организации като ключови партньори в развиването на култура на участието.

Част от предложените от Съвета на Европа мерки включват достъп до информация, информиране на засегнатите страни, създаване на административни офиси, които да помагат контактите с обществеността и др.

Европейската комисия още през 2000 г. обръща специално внимание на участието на гражданските организации в процеса на вземане на решения²³. Комисията прави преглед на различните практики на консултация с гражданското общество, които съществуват дотогава, като отбелязва, че откритото управление означава, че „системните и регулярни консултации също така са смислени, ефикасни и се провеждат по прозрачен начин“. Важна част от прегледа е и факта, че се подчертава нуждата от насоки за провеждане на добър консултативен процес. *Бялата книга за европейско управление*²⁴ поставя основните принципи на доброто управление – откритост, участие, отчетност, ефективност и последователност. Бялата книга поставя въпроса и за структуриран канал за обратна връзка, критики и про-

²⁰ Чл. 7, Аархуска конвенция.

²¹ Чл. 8, Аархуска конвенция.

²² Rec (2001) 19, 6 декември 2001 г.

²³ COM (2000) 11, „Комисията и неправителствените организации – изграждане на по-силно партньорство“.

²⁴ COM (2001) 428.

тести. В нея се отбелязва и принципът, че с „по-голямо включване идва и по-голяма отговорност“, който означава, че тези, които искат прозрачност, трябва също да са прозрачни.

На базата на тези два документа, както и въз основа на 7-и протокол към Договора от Амстердам²⁵, през 2002 г. Европейската комисия изработва „Общи принципи и минимални стандарти за консултация със заинтересовани страни“²⁶. Целта е в консултативните процеси да се включат повече заинтересовани страни посредством по-прозрачен процес. Друга цел е да се уеднаквят стандартите за консултация в различните отдели на ЕК. Документът е подложен на публична дискусия, в резултат на която е променен и публикуван в окончателен вид.

„Общите принципи“ са документ, който не е правно задължителен т.е. неспазването на стандартите не води до недействителност на съответния акт. Причина за това е да не се забави още повече и без това дългия процес на приемане на актове от ЕК, както и да се даде известна гъвкавост на институциите. Принципите са насочени не само към представителни организации, а към всички включително и обикновени граждани. Освен това се очаква Комисията активно да търси мнението на заинтересованите страни. Тя предварително трябва да идентифицира потенциалните засегнати групи и да търси връзка с тях. От друга страна, ако поради практически причини не е възможно всеки да се включи в консултативния процес и трябва да се създават работни групи или други подобни, критериите, по които се избират членовете трябва да са изключително ясни.

Общите принципи при консултации са заложиени още в Бялата книга:

- **Участие** – провеждане на възможно най-широки консултации по основните теми.
- **Откритост и отчетност** – консултативният процес трябва да е прозрачен и да е ясно какво се консултира, кой и защо участва и т.н. От друга страна консултираните трябва ясно да заявят чии интереси представляват.
- **Ефективност** – консултативният процес трябва да започне в най-ранните фази на подготовка на дадено предложение, за да се увеличи максимално ефекта от консултациите. Освен това трябва да се има предвид и принципа на пропорционалност – методите на консултация да са съизмерени с целта.
- **Последователност** – трябва да бъдат създадени механизми за обратна връзка по подадените мнения, както и за оценка на проведените консултации.

Минималните стандарти разработени от Комисията включват:

А. Ясно съдържание на консултативния процес

Според този стандарт трябва да се представи резюме на обхвата и целите на консултацията, както и да се зададат конкретните въпроси, на които се чака отго-

²⁵ Според който „Комисията трябва да провежда обширни консултации преди да предлага законодателство“.

²⁶ COM (2002) 704

вор. Да се дадат детайли за проведени конференции и дискусии по темата, както и връзки към свързани документи. Изключително важно е да се опишат и стъпките в консултативния процес, за да може участниците в процеса да знаят какво да очакват.

Б. Определяне н целевите групи

Ясно да се определят целевите групи и да се потърсят начини да се разбере тяхното мнение по предлаганата политика.

В. Публикуване

За да се осигури получаване на информация за различните консултативни процеси, които ЕК провежда, ще се използва единен електронен портал (който естествено не може и не трябва да заменя изцяло и други по-традиционни начини за обявяване на началото на консултативни процеси). Този електронен портал ще бъде страницата „Твоят глас в Европа“²⁷.

Г. Времени рамки за участие

ЕК предвижда въвеждането на поне 8 седмици време за събиране на становища при писмени консултации и поне 20 дена за предизвестие при свикване на работни групи.

Д. Потвърждение за получаване и обратна връзка

Задължението за предоставяне на потвърждение за получаване може да бъде изпълнено с изпращане на индивидуална или колективна електронна поща или посредством качване на мнението на интернет сайта на ЕК за консултации. Обратната връзка ще бъде правена с обяснителни документи обобщаващи процеса и направените предложения.

След публикуването на „Общите принципи и минималните стандарти“ на няколко пъти тези документи се преразглеждат. Една от целите на „Европейската инициатива за прозрачност“²⁸ е да събере мнения по отношение на процеса на консултация, който ЕК е изработила. В резултат са публикувани резултатите от консултативния процес по отношение на стандартите²⁹, според които не е необходим преглед на стандартите, а по-скоро подобряване на прилагането им. Предложените мерки включват обучения за служители, споделяне на добри практики и др. Един от най-важните резултати на инициативата за прозрачност по отношение на консултациите е свързването им с регистъра на лобистите т.е. мненията на нерегистрираните се в него организации или представители на интереси ще бъдат считани за индивидуални мнения.

²⁷ <http://ec.europa.eu/yourvoice>

²⁸ COM (2006) 194

²⁹ COM (2007) 127

ЧАСТ ВТОРА.

НАЦИОНАЛНИ МОДЕЛИ НА УЧАСТИЕ НА НПО ПРИ ФОРМИРАНЕТО НА ПОЛИТИКИ И ИЗРАБОТВАНЕТО НА ЗАКОНИ ³⁰

I. Добри практики на участие на НПО във Великобритания

Великобритания е една от страните с най-големи традиции и най-добре развитата система на консултации с гражданите и гражданските организации. Там изключителна роля в обществото имат т.нар. благотворителни или доброволчески организации (които ние наричаме граждански, нестопански или неправителствени). Тази роля е отбелязана и чрез приемането на *Споразумение за отношенията между правителството и гражданския сектор*³¹. Споразумението е прието през 1998 г. и всяка година се прави годишен отчет на неговото изпълнение и се провежда годишна среща между правителството и представители на гражданския сектор. Специален раздел в Споразумението е отделен на разработване на политики и консултации, който предвижда в почти всички случаи, политики или документи, имащи отношение към гражданския сектор да бъдат консултирани с него³². Споразумението предвижда правителството и гражданския сектор да разработят съвместно кодекс за консултации и оценка на законодателството. Такъв кодекс е разработен през 2000 г. – *Кодекс за добра практика при оценка и разработване на политики* (част от Споразумението). Документът няма правна сила, но е част от механизмите на Споразумението и неговото прилагане се оценява на годишните срещи за оценка на Споразумението. Повечето от правилата включени в Кодекса са доразвити в приетия от правителството Кодекс за добри практики при писмени консултации приет през ноември 2000 г., който е доразвит и допълнен през 2004 г. под името *Кодекс за практиките на консултиране*. Кодексът към Споразумението обаче е част от добрите практики при консултиране и се използва като неразделна част от правителствения кодекс. Затова е важно да се подчертаят някои от неговите правила. Кодексът към Споразумението предвижда да се дава предварително предупреждение за очакваните консултации. При възможност се препоръчва предварителната регистрация на заинтересованите да участват в консултации (чрез уебсайт), както и да не се ограничава кръга на консултираните само до тези, които получават фи-

³⁰ При разработването на тази част от сравнителния анализ са използвани сравнително правни анализи на Европейския център за нестопанско право (European Center for Not-for-Profit Law) и основно анализите: **Nilda Bullain and Radost Toftisova**, *A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO – Government Cooperation*, ECNL, Final Report, March 18, 2004; **Katerina Hadzi-Miceva**, *Legal and Institutional Mechanisms for NGO-Government Cooperation in Croatia, Estonia and Hungary*, ECNL, 2007.

³¹ Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England.

³² Изключенията включват случаи на спешност или поверителност (когато се разработва вътрешен документ).

нансиране от държавата. Друга препоръка е включването на гражданските организации при обсъждане на предложения, които ще засегнат гражданския сектор още преди публичната консултация, след това и по време на самата консултация, както и впоследствие – при оценката на ефектите от дадена политика.

Правителствената политика по отношение на участието на гражданите и гражданските организации при вземане на решения е най-добре изразена в споменатия по-горе и приет от правителството Кодекс за практиките на консултиране. Неговите принципи са в сила за всички правителствени отдели. Въпреки че няма задължителна сила (не е нормативен акт), той трябва да се счита за задължителен (както гласи и самият документ), освен ако изключителни обстоятелства налагат той да не бъде използван (включително и при случаи, когато въпросът, който трябва да се реши е много специализиран и има ограничен кръг от специалисти). Всеки случай на неприлагане на Кодекса обаче трябва да бъде обяснен като се дадат причини за неспазване на предвидените правила, както и какви мерки са взети, за да има въпреки това ефективен консултативен процес.

Кодексът има 6 основни критерия, които да се спазват при провеждане на консултации:

1. Да се провеждат *широки консултации*, включващи различни механизми на консултиране, като е задължително в този процес да има поне една писмена консултация, при която трябва да се даде поне 12-седмичен период за изразяване на становища. Хубаво е консултацията да започне на възможно най-ранен етап, за да е максимално ефективна.

2. Да се обясни ясно каква е *целта на консултацията*, кой може да бъде засегнат от предлаганата политика, какви са въпросите, на които се търси отговор и какъв е срокът за получаването им.

3. Текстът на документите, които се обсъждат да бъде ясен, да има резюме на целия текст, което да не е повече от две страници и което да съдържа основните въпроси и да се даде възможност на широк кръг хора да участват в консултативния процес.

4. След края на консултативния процес трябва да се предостави *обратна връзка* – какви предложения са постъпили, как те са повлияли на политиката и какви са следващите стъпки. Хубаво е тази обратна връзка да се предоставя до 3 месеца след приключване на консултацията.

5. Да се следи ефективността на консултативния процес като се определи координатор на процеса, който впоследствие прави и оценка.

6. Трябва да се спазват принципите на добрата регулация и при възможност по всеки въпрос да се прави оценка на влиянието върху средата.

II. Добри практики на участие на НПО в Унгария

Участието на НПО в процесите на вземане на решение в Унгария е чувствителен въпрос, тъй като националните институции не винаги са били отворени към

гражданското участие. След промяната на политическата система и на конституцията от началото на 90-те години, са приети основните положения на гражданското участие. В същото време, участието на НПО в процесите на вземане на решения не е регламентирано в самостоятелен нормативен акт, а уредбата е разпръсната в различни актове на национално и местно ниво.

В Конституцията и в Закона за нормативните актове има разпоредби, които предоставят принципно широки възможности за участие на НПО в процесите на вземане на решения и в законодателния процес³³. Въпреки че Законът за нормативните актове съдържа някои специфични разпоредби за участието на НПО, дълго време те не се прилагат, поради липсата на конкретни допълнителни актове за тяхното прилагане. През 2005 г. е направена голяма стъпка към реално гражданско участие, с приемането на Закона за свободата на електронната информация, който е основният закон във връзка с достъпа до информация и участието в консултативния процес. Този закон задължава централните и местните органи да публикуват в интернет информация, която е от обществен интерес. Тази информация от обществен интерес включва не само предложения за законопроекти, но и различни политически документи като стратегии, концепции и др. Също така съществуват и различни форми на участие на НПО – консултативни съвети, комитети, работни групи, които са уредени от регулации на ниво отделни министерства, които имат свои процедури за включване на НПО в процесите на вземане на решение.

➤ Институционални форми на участие на НПО

В парламента на Унгария още от началото на 90-те години е създадена специална парламентарна комисия за подкрепа на гражданските организации. Първоначално тази комисия е разпределяла бюджетните субсидии за национално представени НПО. Напоследък комисията работи по-специално върху създаването на правната рамка, необходима за функционирането на гражданския сектор.

Също така, към парламента функционира специален отдел, който изпълнява информационни функции по отношение на гражданския сектор като поддържа база данни на НПО, до които се изпраща законодателния дневен ред според заявения интерес в конкретна материя, за да могат НПО активно да се включат в обсъжданията с конкретни предложения, становища и др. Също така, този отдел отговаря на запитвания на НПО, както и организира участието на НПО в различни обсъждания по комисии.

³³ Чл. 36 от Конституцията постановява, че при осъществяване на своите правомощия, правителството следва да си сътрудничи с гражданските организации. За дискусиата по задължителния характер на тази разпоредба, породена от решение на Конституционния съд, вж. **Judit Fridli and Ildi Pasko** (ed.), “Civil Organizations in the Legislative Process”, Publication of the Hungarian Civil Liberties Union, Budapest, April 2000.

Също така чл. 20 на Закона за нормативните актове постановява, че гражданските организации следва да бъдат включени в законодателния процес и при подготовка на различни регулации, които се отнасят до интересите или социалните групи, които НПО представляват и защитават.

В Унгария на ниво **изпълнителна власт** от 1998 г. съществува самостоятелен *Отдел за връзки с гражданското общество* към канцеларията на министър-председателя. Този отдел е компетентен във връзка с развитието и координацията на различни политики по отношение на третия сектор като цяло. Този отдел подготвя *Стратегията на правителството към гражданския сектор* – цялостен политически документ за развитието на третия сектор и взаимоотношенията между институциите и НПО. През 2004 г. отделът става част от новосъздаденото Министерство на равните възможности, а по-късно преминава към структурата на Министерството на труда и социалните въпроси. Отделът е създаден по инициатива на правителството, без непосредственото участие на гражданските организации в този процес. Същевременно отделът, от самото си създаване, се опитва да отговори на нуждите на НПО сектора като инициира развиването на благоприятна правна рамка за функционирането на третия сектор.

Следва да се отбележи, че централизирането в един правителствен отдел на сътрудничеството между институциите и НПО е непосредствено свързано с присъединяването на страната към ЕС. Създаването на специален отдел за сътрудничество с НПО има за цел да отговори на европейските изисквания по отношение участието на НПО в изработването на Националния план за развитие и да гарантира прилагането на принципа за консултиране с НПО на министерско ниво.

➤ **Приемане на стратегически документ за сътрудничество на държавата с НПО**

През 2002 г. *Отделът за връзки с гражданското общество* към правителството инициира процеса за създаване на *Стратегията на правителството към гражданския сектор* – цялостен политически документ за развитието на третия сектор и взаимоотношенията между институциите и НПО. Стратегията е иницирана като важна част от програмата на правителството за сътрудничество с НПО. Изработването на документа се осъществява при активното участие на представители на гражданското общество. По отношение на реализацията на заложените в стратегията цели, правителството изпълнява своя ангажимент за създаването на Националния граждански фонд, както и иницира приемането на важни за третия сектор закони като Закона за доброволчеството.

През 2006 г. правителството предлага на отделните министерства да разработят свои собствени стратегии за сътрудничество с НПО като целта е по този начин взаимодействието да се децентрализира и да стане по-ефективно в рамките на отделните държавни структури. През 2007 г., правителството приема нов стратегически документ за взаимодействието с НПО.

III. Добри практики на участие на НПО в Хърватия

➤ **Институционални форми на участие на НПО**

Институционализацията на сътрудничеството между НПО и държавата в Хърватия започва със създаването на *Правителствена служба за връзки с НПО*. Впоследствие е създаден *Съвет за развитие на гражданското общество*, който работи в сътрудничество с правителствената служба. Понастоящем моделът на сътруд-

ничество между държавата и НПО намира израз в няколко създадени структури: Правителствената служба, Съветът за развитие на гражданското общество, Националната фондация за развитие на гражданското общество. В изпълнение на зададения модел е приета и *Стратегия за развитие на гражданското общество* и е предприета хармонизация на процеса на финансиране на НПО от държавата. Работата на новия организационен модел на отношенията между НПО и държавата, допринася за повишаване на сътрудничеството между отделните министерства и НПО, както и за създаването на специални отдели в администрацията, които подкрепят сътрудничеството и диалога с НПО.

Правителствената служба за сътрудничество с НПО, е създадена с акт на правителството през октомври 1998 г. Основните функции на тази служба са да допринася за изграждането на доверие и развитието на сътрудничеството между НПО и държавата чрез финансиране, консултиране, образователни инициативи и разпространяване на информация. Също така, тази служба координира работните групи по различни законодателни инициативи, които се отнасят до третия сектор като Закона за сдруженията, Закона за доброволчеството и др. Едно от големите постижения на правителствената служба за НПО е, че постига позитивни резултати в създаването и прилагането на прозрачен механизъм за публично финансиране на НПО. Различни работни групи от независими експерти са създадени, за да наблюдават процеса на разходване на публични средства от НПО. Работата на правителствената служба е в основата на подобреното сътрудничество между НПО и държавата в Хърватия.

Създаването на *Съвет за развитие на гражданското общество* през 2002 г. е следваща стъпка в усъвършенстването на взаимодействието между НПО и държавата. Съветът се състои от 10 представители на различни министерства, които работят съвместно с 14 представители на гражданския сектор, избрани от самите НПО. Съветът фокусира работата си върху прилагането на *Стратегията за развитие на гражданското общество*, както и върху контрола на разходване на публични финанси за програми и проекти на НПО. Функциите на Съвета са консултативни. Основната му задача е да дава съвети и препоръки на правителството по отношение на развитието и политиките на НПО, както и да подпомага реализирането на различни цели по отношение на третия сектор, зададени от различни стратегически документи. Съветът не разполага с право на вето върху различни правителствени решения, но може да инициира важни за гражданското общество дискусии, както и да контролира прилагането на различни политики и стратегии, насочени към третия сектор.

➤ **Приемане на стратегически документ за сътрудничество на държавата с НПО**

Наред с конкретни институционални форми за сътрудничество между НПО и държавата, в Хърватия се приемат и различни стратегически документи³⁴, в кои-

³⁴Национална стратегия за развитие на гражданското общество (2006), Програма за сътрудничество между Правителството и неправителствения сектор (2001).

то са заложили основните принципи на съвместна работа, както и се дефинират общите ценности и цели на взаимодействието. Подобни документи имат основно политически и програмен характер и не се приемат за юридически задължителни. Тези документи се изработват с активното участие на гражданското общество, в рамките на един отворен процес на консултиране и сътрудничество.

В приетата *Национална стратегия за развитие на гражданското общество*, се изтъква необходимостта от създаването на общовалидни стандарти и механизми на национално и местно ниво, които да гарантират възможностите за непосредствено включване на НПО в процесите на вземане на решения, както и в процесите на инициране, осъществяване и оценка на публични политики и нормативни актове.

Успоредно с това, Съветът за развитие на гражданското общество и Правителствената служба, създават различни работни групи с участието на НПО, които имат за задача да предложат работещи механизми, които да уреждат възможностите за консултиране на държавата с НПО. Като резултат от този процес, е в процес на приемане и специален *Кодекс за консултации с НПО*, каквато практика има в други европейски страни. Това е необходима стъпка, като се има предвид, че по-голямата част от практиката по включване на НПО в процеса на вземане на решения, се състои в използването на обществен и медиен натиск, в създаването на застъпнически коалиции, както и директно лобиране пред държавните органи, след като дадено предложение за нормативен или политически акт се публикува.

Основните проблеми в един такъв *ad hoc* подход са преди всичко ограничения достъп до информация по отношение на предложенията, както и липсата на достатъчно време за една задълбочена реакция, включваща изготвянето на различни анализи и становища, проучването на данни, участието в публични дискусии.

➤ **Кодекс за консултации с НПО**

В изпълнение на *Националната стратегия за развитие на гражданското общество*, правителството на Хърватия изготвя Кодекс за консултации с НПО при изработването на закони, административни нормативни актове и други регулации, които засягат публичния интерес. Кодексът предвижда минимални стандарти за консултиране на държавните органи с НПО, като консултациите се извършват със заинтересованите страни, определени широко (вкл. отделни граждани, НПО, неформални структури на гражданското общество, академични и други публични организации, и др.). Кодексът регулира минималните стандарти за консултация като предвижда:

1. *Публичност на проектите за закони и други актове*, чрез публикуването им на уеб страницата на съответната институция и на правителството. При публикуването им следва да има информация за наименованието на съответния акт, за институцията, която го изготвя, както и за сроковете, през които актът ще бъде завършен и приет.

2. *Включване на представители на обществеността* и на заинтересованите страни в процедурата по изготвянето на проекта за нов акт и тяхното участие в съв-

местни работни групи, обществени обсъждания и други форми. Информация за участващите представители също се публикува в интернет.

3. *Провеждане на консултации по интернет или друг начин*, като предварително се посочва крайния срок за консултациите, както и за начините, по които заинтересованата общественост може да изрази становище. Сроковете не могат да са по-кратки от 15 дни от публикуването на акта на уеб-страницата на съответната институция.

4. *Гарантиране на обществен достъп, в интернет*, до направените предложения и изразените становища, както и предоставянето на мотиви за тяхното неприемане от съответната институция.

5. *Попълване на формуляр за извършените консултации* с обществеността, който заедно с проекта на съответния акт се разглежда при обсъждането и приемането на акта.

6. *Организиране на обществени обсъждания* по финансовите, икономическите, социалните и други важни ефекти от приемането на съответните актове.

7. *Организиране на обучения* за служителите в институциите и представители на обществеността, за да могат адекватно да се ползват от възможностите, които предоставя Кодекса.

Кодексът предвижда задължение за съответната институция, изготвяща проект за акт, да аргументира неприемането на предложенията за промени и усъвършенстване на акта, направени от името на обществеността. Също така се предвижда задължение за съответните институции да изготвят годишен отчет по прилагането на Кодекса, който се представя пред *Правителствената служба за сътрудничество с НПО*. Тя от своя страна изготвя консолидиран отчет и го представя пред правителството.

IV. Добри практики на участие на НПО в Естония

➤ Институционални форми на участие на НПО

В Естония съществуват различни институционализирани механизми за сътрудничество с нестопанските организации. Такива са например участието в работни групи и комисии.

На ниво **парламент** има създадена специална парламентарна група за подкрепа на гражданското общество, включваща представители на всички партии. Повече от 1/3 от всички депутати са членове и на тази група, като по този начин тя се превръща в една от най-големите. Целите, които си поставя групата, са да обсъжда въпроси, свързани с гражданското общество и да инициира законодателство в подкрепа на развитието на третия сектор.

В естонския модел на **ниво изпълнителна власт** Министърът на регионалните въпроси е отговорен за развитието на политики по отношение на гражданското общество. Другите министерства също си сътрудничат с НПО, но нивото и интензитета на това сътрудничество могат значително да се различават в отделните структури. Също така, Правителствената служба за връзки с обществеността към

Главния секретариат на правителството, са също ангажирани с подкрепата и изграждането на култура на гражданското участие в работата на публичните власти. През 2007 г. всяко министерство определя служител, който е отговорен за организирането на гражданското участие в законотворческия процес.

➤ Приемане на стратегически документи за сътрудничество на държавата с НПО

В Естония от 2002 г. съществува самостоятелна регламентация на взаимодействието между нестопанските организации и органите на държавна власт. Тя се съдържа в документ, озаглавен *Концепция за развитието на гражданското общество* (ЕКАК) в Естония, който по своята си същност представлява стратегически политически документ, отразяващ „общото съгласие“ между двете страни по отношение на това по какъв начин и в кои области е необходимо и допустимо да се осигури взаимодействие и сътрудничество между нестопанските организации и държавната власт. Част от регламентацията на това взаимодействие се отнася и за механизмите на включване на нестопанските организации в процеса на вземане на решения от органите на публичната власт. По същността си Концепцията обхваща правила относно провеждането на граждански инициативи, финансирането на организации, участието на гражданския сектор в процеса на вземане на решения, и др. Това са въпроси, които засягат различни аспекти на взаимодействието и сътрудничеството между гражданския сектор и държавната власт³⁵. Осъществяването на взаимодействието в отделните сфери се осигурява чрез създаването на обществени комисии, чиято основна цел е да спомогнат за изграждането на „гражданското общество“ и „социалната икономика“ в Естония с активното участие на гражданските организации.

Концепцията е разработена съвместно от нестопански организации и представители на държавната власт, като в нея са залегнали приоритети от значение и за двете страни, а именно: устойчивост, отчетност и прозрачност. Важен момент в историята на приемането на концепцията е проведеното обществено обсъждане, както и факта, че тя се гласува от законодателния орган на държавата – Парламента. Това ѝ осигурява широка легитимност и отразява обществената значимост на регламентираните от нея въпроси. Това прави този документ единствения по рода си в рамките на Централна и Източна Европа.

Участието на двете заинтересовани страни не само при разработването, но и при прилагането на Концепцията е гарантирано чрез създаването на *Обща комисия*, включваща представители на гражданския и на държавния сектор. Комисията има за задача да наблюдава и контролира до каква степен страните по споразумението са изпълнили поетите от тях ангажименти, както и да разработи *План за прилагането ѝ* (Implementation Plan). Планът съдържа не само цели и дейности за тяхното постигане, но и индикатори, чрез които да се прецени дали и докол-

³⁵ **Toftisova, R.** Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned, ICNL, volume 8, issue 1 (2005) http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss1/special_2.htm

ко са били постигнати планираните резултати. Този начин на разработване на плана придава и още една положителна черта на концепцията – механизмът за практическо осъществяване е продукт на усилията, идеите и вижданията на двете заинтересовани страни, постигнато чрез участието им в Общата комисия. Като важни моменти за успешното прилагане на концепцията е осигуряването на **публичност** (на практика това става чрез сайта на „Кръглата маса на НПО в Естония“, на който се публикува не само текста на Концепцията, но и плана за прилагане и доклади за осъществените дейности, както и друга информация), обучението на експерти, които да се заемат с практическото осъществяване на плана за прилагане, както и предвиждане на **механизми за наблюдение и контрол** по прилагането на концепцията (в процеса на контрол са включени Общата комисия и представителите от Парламента).

По-късно на основата на приетата Концепция, през 2006 г. се приема *Планът за подкрепа и развитие на гражданската инициатива* (КАТА), който документ има за цел да уеднакви практиките на взаимодействие между гражданския сектор и държавата от една страна, а от друга – да замести плана за прилагане на Концепцията след 2007 г.

Въз основа на Концепцията за развитието на гражданското общество в Естония през 2005 г. е разработен съвместно от гражданския и публичния сектор и *Кодекс на добри практики за включване*³⁶. Той включва основни принципи, които ще спомогнат за осъществяването на активно и ползотворно участие на гражданските организации при вземането на решения. Предназначен е да се прилага от администрацията, която е длъжна на основата на посочените в Концепцията механизми на взаимодействие, да се консултира с нестопанските организации при разработването и приемането на проектозаконови и техните изменения, проекти на актове на изпълнителната власт, програми и стратегии, както и проекти на актове, приемани от органите на Европейския съюз и др.

V. Други примери

Позитивни примери за изграждане на работещи модели на консултиране с НПО и на участие на НПО в процесите на вземане на решения има и в други страни от Централна и Източна Европа. Примерите са както по отношение на изграждането на някакви институционални механизми, така и относно приемането на политически (стратегически) документи за партньорство и консултиране с НПО. Така например, в *Словакия* от 1999 г. към правителството съществува *Съвет за НПО*. Съветът е консултативен орган, който има възможност да инициира различни политики в подкрепа на НПО – напр. промяна на законодателството, сътрудничество с останалите държавни органи във връзка с финансирането и сътрудничеството с НПО, поддържане на информационна база за НПО и др.

Друг интересен пример е *Полският съвет за дейностите в обществена полза*, учреден от приетия Закон за дейностите в обществена полза. От започването на дейността си през 2004 г., Съветът има консултативни функции към министъра на

³⁶ www.ngo.ee/11583

икономиката, труда и социалната политика, който е отговорен за прилагането на закона. Съветът се състои от 20 членове като половината от тях са представители на държавната и местната администрация, докато другата половина се излъчват от НПО и благотворителни църковни организации. Основните функции на Съвета са свързани с осъществяването на мониторинг върху прилагането на закона, както и консултирането на законодателни предложения във връзка с дейностите в обществена полза и доброволчеството, както и анализирането на информация след извършване на проверки на организации в обществена полза. Съветът също може да посредничи между НПО в обществена полза и държавната администрация, в случай на появата на конфликти, свързани с осъществяване на дейности в обществена полза.

В сравнителен план може да се посочи успешният опит на *Словения*, където през 2004 г. между нестопанските организации и правителството се сключва Съглашение за сътрудничество. Правителството също така приема решение за създаването на Комисия за НПО и *Стратегия за взаимодействието между държавата и нестопанските организации*. При съставянето на Стратегията участие са взели представители на всички министерства и администрации, които осъществяват работа с нестопански организации. С цел да осигури публичност и информираност относно разработвания документ, в интернет е публикувана съответната информация, както и се провежда първи форум на НПО, на който тя се обсъжда.

Няколко страни от бившия Съветски съюз също са предвидили специален ред, по който различни държавни органи да се консултират с граждани или граждански организации. В **Молдова** през 2005 г. Парламентът е взел решение за приемане на *Концепция за сътрудничество между Парламента и гражданското общество*. Освен традиционните принципи на прозрачност, ефективност, равенство, участие и независимост, Концепцията има и конкретни разпоредби по какъв начин да става това сътрудничество. Към секретариата на Парламента се създава специален отдел, който отговаря за отношенията с гражданските организации. Към всяка комисия се предвижда създаването на съвет от експерти от граждански организации. Проектозаконите се качват на уебсайта на Парламента. Поне веднъж годишно се организират обществени изслушвания на всяка комисия по важни въпроси. Освен това се организира годишна конференция с представители на Парламента и гражданското общество за обсъждане на различни въпроси свързани с партньорството. Концепцията съдържа в себе си и минимални стандарти за провеждане на консултации.

Някои от основните правила са:

- След качването на всеки проектозакон на уебсайта се дават 15 дена за мнения на граждански организации;
- По отношение на провеждани събития, гражданските организации ще бъдат информирани поне 10 дена предварително при провеждане на ад-хок срещи и поне 1 месец предварително при провеждане на годишна конференция;

- Получаването на всяко подадено становище ще бъде потвърждавано и ще бъде придружавано от решение дали се възприема или не, както и причините за това.

В **Армения** социалното министерство през юли 2008 г. приема Кодекс за сътрудничество между министерството и граждански организации. Кодексът съдържа няколко основни правила, по отношение на изработването на политики, законопроекти, както и различни нормативни актове:

- Проектите на документи се качват на уебсайта на министерството;
- За кратки актове се предвиждат 2 седмици за писмени консултации (приемат се писмени становища по даден проект от всеки заинтересован), а за дълги актове – 4 седмици;
- 15 дена след края на консултацията на уебсайта на министерството се качва информация за получените становища;
- За всяка консултация се определя координатор, който после анализира качеството на консултативния процес.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнителният анализ на националните модели на участие на НПО в процесите на вземане на решения, разкрива някои общи характеристики:

- Създаване в **националния парламент** на съответна комисия или отдел, които са ангажирани с проблемите на гражданското общество и на НПО (Естония, Унгария);
- На ниво **изпълнителна власт** се създават различни правителствени служби и съвети, които да координират участието на НПО в процесите на вземане на решения и провеждането на консултации (Унгария, Естония, Полша, Словакия, Хърватия);
- Приемане на стратегически документи, които създават възможности за участие на НПО в процесите на вземане на решения и провеждането на консултации (Англия, Унгария, Естония, Хърватия, Словения).
- Приемане на Кодекс за консултиране с НПО, които ангажират институциите да предоставят информация и да включват представители на гражданското общество в консултациите по приемане на закони и други актове (вкл. в работни групи, обществени обсъждания и др.).

Като общ извод може да бъде посочено, че участието на НПО в процесите на вземане на решения на различни институционални нива, е обща европейска тенденция. Националните правителства и парламенти създават възможности за консултиране с НПО в процеса на изготвяне на политики и приемането на различни нормативни актове.

Участвайки в различни работни групи, обществени обсъждания, консултативни органи, НПО се утвърждават като ценен партньор на държавата.

Участието на НПО в процесите на вземане на решения води като цяло до повишаване на качеството на законодателството и до създаване на среда, в която самите закони и актове, се прилагат по-добре в практиката.