УЧАСТИЕ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРОЦЕСИТЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Правен анализ

Сравнителен анализ

Стратегически документ

Български център за нестопанско право

2009



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Това издание се осъществява с щедрата подкрепа на американския народ чрез Американската агенция за международно развитие. Изразените становища са на Българския център за нестопанско право и не отразяват непременно вижданията на Американската агенция за международно развитие или на Правителството на Съединените американски щати.

Това издание също се осъществява с подкрепата на *German Marshall Fund of the United States (GMF)* и изразените становища не отразяват непременно вижданията на German Marshall Fund или на Балканския тръст за демокрация.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. УЧАСТИЕ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ (НПО) В ПРОЦЕСИТЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Правен анализ ***4***

II. УЧАСТИЕ НА НПО В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗРАБОТВАНЕ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНИ

Сравнителен анализ ***33***

III. МЕХАНИЗМИ ЗА НОМИНИРАНЕ НА НПО ПРЕДСТАВИТЕЛИ

Сравнително изследване ***54***

IV. УЧАСТИЕ НА НПО В ПРОЦЕСИТЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Стратегически документ ***59***

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ ***70***

УЧАСТИЕ НА НПО В ПРОЦЕСИТЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Правен анализ

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ

ЧАСТ ПЪРВА. УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ И НПО В ПРОЦЕСИТЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

1. Предложения, петиции и сигнали на гражданите и НПО
2. Участие на граждани и НПО в законодателния процес. Консултиране на законопроекти с граждани и НПО

ЧАСТ ВТОРА. КОНСУЛТИРАНЕ НА ДЪРЖАВАТА С НПО

1. Информираност на НПО и публичност на дейността на органите на изпълнителната власт при разработването на проекти на решения и/ или политики
2. Законови възможности за консултиране на органите на изпълнителната власт с НПО

ЧАСТ ТРЕТА. УЧАСТИЕ НА НПО В ОРГАНИ НА И ЗА ПУБЛИЧНАТА ВЛАСТ

1. Постоянни органи
2. Ad hoc инициативи и групи

ЧАСТ ЧЕТВЪРТА. МЕХАНИЗМИ ЗА ПРЕДСТАВИТЕЛНОСТ НА НПО В РАЗЛИЧНИ ОРГАНИ

1. Съставът на органа е изрично изчерпателно посочен
2. Органът сам избира членовете НПО, без никакви критерии
3. Органът избира членовете НПО, които отговарят на предварително определени критерии
4. Представители на НПО се включват след като имат номинации от други организации
5. Представители на НПО се избират от други организации след провеждане на събрания за избор

ПРИЛОЖЕНИЕ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

РЕЗЮМЕ

Участието на гражданите в процеса на формиране на политики и на вземане на решения, е условие за открито, отговорно и ефективно управление. Участието на гражданите може да е пряко и представително, лично или чрез граждански организации, да е под формата на консултиране или гражданите да са непосредствено включени в процеса на вземане на решения.

Въпреки че формите на гражданско участие могат да са разнообразни, тяхното функциониране на различни нива на политическата система е условие за нейната демократичност и легитимност. За да бъде приемана от гражданите, и да получава тяхното принципно одобрение, публичната власт трябва да разполага с механизми за *демократично подхранване и контрол*. Гражданите следва да разпознават в провежданите политики и вземаните решения реализирането на собствените си интереси, да съществуват механизми, чрез които тези интереси да бъдат поставени в центъра на политическия процес и решения (*демократично подхранване*). Също така гражданите трябва да разполагат с възможност да отстраняват лошите управници, да се произнасят по качеството на вземаните решения и провежданите политики, както и да налагат на управляващите спазването на общественото благо (*демократичен контрол*).

Настоящият анализ на правната рамка на гражданското участие се фокусира, от една страна, върху формите на включване на гражданите и НПО при формирането на публични политики и приемането на закони – чрез упражняване на конституционното право на предложения и петиции до публичните институции, а от друга – върху механизмите за консултиране на процеса на вземане на решения с различни структури на гражданското общество и НПО, които на свой ред предлагат различни решения и осъществяват публичен контрол върху имплементирането на политиките.

Основният акцент е поставен върху различните механизми на консултиране на държавата с НПО, както и на институционализираното включване на НПО в процесите на вземане на решения чрез участието в състава на различни видове органи с консултативни или управленски функции. Проследяват се също механизмите за излъчване на представителство на НПО в различни органи, както и критериите, на които организациите трябва да отговарят, за да се включат със свои представители в съответните органи.

ЧАСТ I.
УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ И НПО В ПРОЦЕСИТЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Съвременната конституционна демокрация, по правило е представителна демокрация. Управлението на обществените дела и формирането на политики се осъществява преимуществено от политически представители, избрани чрез свободни и демократични избори. Същевременно основен конституционен принцип на демократичната правова държава е народният суверенитет. Този принцип е изрично прогласен и в Конституцията на Република България: *„Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция"* (чл. 1, ал. 2). Това означава, че народът, т.е. всички български граждани, е ***източник, субект и бенефициер*** на държавната власт. Принципът на народния суверенитет, така както е прогласен в Конституцията, предполага активното участие на гражданите в упражняването на държавната власт и вземането на решения. Конституционният текст предвижда да се осигурят възможности както за *пряко участие* на гражданите в управлението чрез формите на пряка демокрация – референдум, гражданска инициатива, подписка и др., така и за включване на гражданите и техните организации в един широк публичен дискурс по инициране и консултиране на политики и на закони. Чрез формите на пряка демокрация, гражданите в най-висока степен могат да оказват влияние върху вземането на управленски решения, както и непосредствено и окончателно да решават основни въпроси на държавното и местното управление. Поради тяхната непосредствена връзка с политическата система и процес, както и с въпроси на конституционния модел и политика, които предполагат друг формат и методология на изследване, формите на пряката демокрация няма да са във фокуса на предлагания анализ.

Основният акцент на анализа ще бъде поставен върху възможността на граждани и НПО да влияят върху формирането на публични политики и законодателния процес чрез упражняване на конституционното право на предложения и петиции до публичните институции, както и чрез механизмите за консултиране на процеса на вземане на решения с различни структури на гражданското общество и НПО.

1. Предложения, петиции и сигнали на гражданите и НПО

Конституцията от 1991 г. изрично предвижда, че гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи (чл. 45). Упражнявайки това свое основно конституционно право, гражданите вземат непосредствено отношение към решенията, които органите на публичната власт приемат и осъществяват. Чрез това право, гражданите могат да инициират и да изискват от институциите да разгледат и обсъдят предложения за решаване на различни въпроси от сферата на техните компетенции – както в сферата на законодателната, така

и на изпълнителната и съдебната власти, като се съобразяват конституционните правомощия на съответните органи. Това конституционно право може да се упражнява на всички нива на управлението, дори да не е предвидена специална законова уредба, която да урежда конкретна процедура. Това е така, защото разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие и липсата на законова уредба не е основание за публичните власти да ограничават осъществяването на конституционните права на гражданите.

Конституцията, предвид принципния и абстрактен характер на нейните разпоредби, не урежда процедура, по която гражданите могат да отправят свои предложения и петиции до държавните органи. На законово ниво съществува уредба в *Административнопроцесуалния кодекс* (АПК). Според АПК, формите на инициатива за решаване на важни обществени проблеми и предприемане на различни политики, се свеждат до *предложения* и *сигнали*. Петициите не са уредени изрично в АПК, като вероятно се има предвид, че могат да бъдат разгледани в рамките на понятието за предложения. В правната литература ***петицията*** се определя като: „...писмено оформени колективни искания на групи граждани за решаване на техни икономически, социално-битови, културни и други проблеми...те са адресирани до органите, в чиито правомощия е тяхното решаване, включително до народното събрание, Президента, Министерския съвет..."[1].

Според уредбата в АПК, ***предложенията*** се правят за усъвършенстване на организацията и дейността на административните органи или за решаване на други въпроси в рамките на компетентността на тези органи (чл. 107, ал. 3 АПК). Решение по предложението се взема най-късно два месеца след неговото постъпване и се съобщава в 7-дневен срок на подателя. Когато е необходимо по-продължително проучване, срокът за вземане на решението може да бъде продължен от по-горестоящия орган до 6 месеца, за което се съобщава на подателя. Решението, постановено по направено предложение, не подлежи на обжалване.

В правната литература се изтъква, че предложенията имат *по-общ характер*, те са насочени към подобряване на организацията и дейността на органите и организациите, осъществяващи публичноправни функции, или за решаване на други въпроси, които са от тяхната компетентност[2].

Сигналите могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица. Сигналите се подават до органите, които непосредствено ръководят и контролират органите и длъжностните лица, за чиито незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия се съобщава (чл. 107, ал. 4 АПК). По преценка на подателя, сигналът

[1] **Стойчев**, С. Конституционно право, Сиела, С., 2002, с. 250

[2] **К. Пенчев, И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов,** Административнопроцесуален кодекс. Коментар, Сиела, 2006, с. 246

може да се подаде и чрез органа, срещу чието действие или бездействие е насочен. Решението по сигнала се взема най-късно в двумесечен срок от постъпването му. Когато особено важни причини налагат, срокът може да бъде продължен от по-горестоящия орган, но с не повече от един месец, за което се уведомява подателят.

Според възприетото разбиране, сигналите имат по-конкретен характер от предложенията, тъй като са породени от определен случай на злоупотреба с власт или корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество, или за други незаконни или неправилни действия или бездействия на административните органи, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица[3].

Съществена част от нормативната уредба е възможността предложения и сигнали да подават не само граждани, но и *организации* (чл. 109 АПК), т. е. има изрично предвидена правна възможност за НПО да участват във формирането на публични политики и да влияят върху дейността на държавните органи. Административните органи са длъжни да приемат граждани и представители на организации и да изслушват техните предложения и сигнали в определени и предварително оповестени дни и часове.

Въз основа на съществуващата уредба в АПК на материята за предложенията и сигналите, може да се направи заключение, че разбиранията за демократично участие и контрол като основа на публичното управление, намират своя позитивноправен израз. Предизвикателство пред българската правна система остава обстоятелството, че в редица важни случаи, фактическото наличие на добра правна рамка, не води непременно до нейното добро прилагане. Широката дискреционна власт на администрацията по отношение на отправените от гражданите и НПО предложения, петиции, сигнали и др., не дава достатъчно гаранции, че действително добрите предложения, ще бъдат взети под внимание от страна на публичните институции. Също така няма ясни критерии за приемане и отхвърляне на дадени предложения.

2. Участие на граждани и НПО в законодателния процес. Консултиране на законопроекти с граждани и НПО

Българската конституционна система не допуска пряката законодателна инициатива на гражданите на национално ниво. В чл. 87 от Конституцията са определени субектите на законодателна инициатива – всеки народен представител и Министерският съвет (МС), а законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася единствено от Министерския съвет. Макар и изключени от кръга на преките вносители на законопроекти, гражданите и организациите могат да правят свои законодателни предложения и да ги внасят за разглеждане в парламента чрез отделни народни представители или МС. Допустимостта на подобна гражданска инициатива произтича, както пряко от разпоредбите на Конституцията относно принципа на народния суверенитет (чл. 1) и правото на жалби, предложения и петиции до държавните органи (чл. 45), така и от конкретна законодателна уредба

[3] Пак там

– АПК, Правилника за организация и дейност на НС, Закон за нормативните актове и др. Българският законодател трябва последователно да разширява възможностите за гражданско участие при вземане на решения, приемане на нормативни актове, формиране на политики, както и формите на граждански контрол върху тези процеси, така че законовата уредба по-плътно да следва и развива в практиката, прогласените в Конституцията ценности, принципи и права на гражданите.

➢ **Консултиране на законопроекти с граждани и НПО**

Наред с уредбата по АПК, в Закона за нормативните актове (ЗНА), след промените от 2007 г., е предвидена изрична възможност за *юридическите лица и гражданите да могат да правят предложения за усъвършенстване на законодателството.* Тези предложенията се отправят до органа, овластен да издаде нормативния акт, или до съответния орган с право на законодателна инициатива (чл. 18 ЗНА).

НПО, разполагащи с експертен и организационен капацитет, се възползват от предоставената законова възможност и упражняват правото да отправят предложения, становища, експертни оценки и др. до държавните органи, включително в рамките на процеса по изработване и обсъждане на нормативни актове. Включването на НПО и граждани в процеса на изработване на нормативни актове е предпоставка за осъществяване на принципите за откритост и съгласуваност на нормотворческия процес, заложени в ЗНА. Също така, законът предвижда задължение преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта (чл. 26, ал. 2 ЗНА).

Законовото задължение за предварително публикуване на проекта за нормативен акт и неговото консултиране със заинтересованите страни – граждани и организации, 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 изискването за откритост и прозрачност на институциите, е от съществено значение за формирането на нов модел на взаимодействие в сферата на публичността. Това взаимодействие, в интерес на общественото благо, по необходимост предполага не само дух на сътрудничество, но и на отчетност, бдителност и контрол върху публичната власт.

➢ **Участие на граждани в заседания на парламентарни комисии**

Освен общата възможност за представяне пред парламента на предложения за усъвършенстване на законодателството и за решаване на важни обществени проблеми, гражданите и организациите могат да се включат и в работата на отделни парламентарни комисии. За тази цел е необходима изрична покана от председателя на съответната комисия или член на комисията, след което на гражданите се издава пропуск за достъп до заседанията на комисията. След като бъдат поканени, гражданите/представители на НПО или други организации, могат да взе-

мат отношения по обсъжданите проблеми и да представят своите предложения за промени в нормативната рамка или за вземане на други обществено значими решения. Предложенията, които правят гражданите и организациите имат консултативен характер и не обвързват народните представители с вземане на конкретно решение.

Същевременно, между първо и второ четене в пленарна зала и в ресорните парламентарни комисии, могат да бъдат обсъждани различни промени в разпоредбите на законопроекта, които да се различават от първоначалното предложение. Ето защо, представителите на гражданското общество/ НПО, следва да съсредоточат експертния си потенциал между двете четения и да участват активно в работата на ресорните комисии. Едно такова участие обаче е в зависимост от отправена покана от председателя или член на ресорната комисия, т. е. е под условие.

За да могат гражданите и организациите активно да се включат в обсъжданията на законопроекти в ресорните комисии, от съществено значение е достъпът до информация за заседанията. Предварителното публикуване в интернет на сайта на НС (www.parliament.bg) на дневния ред, предвидените за обсъждане законопроекти, участващите експерти, стенограмите от заседанията на парламентарните комисии и др. може да бъде оценено като добра практика и възможност за активно включване на гражданите и организациите в ранната фаза на нормотворческия процес.

Пример: Съществуващите механизми за гражданско участие в законодателната дейност на парламента, макар и не твърде ефективни, могат да доведат до положителен резултат. Конкретен пример в тази посока е изработването и приемането на първо четене в пленарна зала на проекта за *Закон за прякото участие на гражданите в управлението.* В изработването на законопроекта се включват представители на гражданското общество – експерти от НПО (основно от Сдружение „Болкан Асист“) и активни граждани. Изработването на законопроекта е консултирано с широк кръг от НПО, провеждани са многократно работни групи и дискусии по основните положения на закона, организирана е застъпническа кампания в подкрепа на приемането на законопроекта от НС. Вносители на законопроекта в парламента са депутати от управляващото мнозинство. В началото на юли 2008 г. законопроектът е подкрепен на първо четене в пленарна зала с голямо мнозинство от различни парламентарни групи, включително и от опозицията. С голяма вероятност може да се предположи, че ако законопроектът беше внесен в НС не от депутати от управляващото мнозинство, а непосредствено от гражданите и НПО, чрез Комисията по жалбите и петициите на гражданите, резултатът не би бил толкова положителен.

- **Комисия по жалбите и петициите на гражданите в Народното събрание**

В рамките на Народното събрание, предложенията, петициите, сигналите и жалбите на гражданите могат да се подават пред Комисия по жалбите и петициите на гражданите. Предложенията и петициите могат да съдържат конкретни инициативи за приемане на законопроекти или вземане на решения от НС,

в рамките на неговите правомощия. Възможно е съдържанието на петициите и предложенията да има политически характер и да е свързано с предизвикването на дебат по важни въпроси на провежданата политика. Въпросите, които се повдигат, могат да бъдат обсъдени, както в самата комисия, така и в пленарна зала (напр. такъв дебат има по проблемите на образованието преди голямата учителска стачка от есента на 2007 г.; участие в дебата вземат представители на учителите, на синдикатите, на МОН; дебатът приключва със вземане на решение от комисията, с което се препоръчват редица мерки, които отговорните институции следва да предприемат). В своята дейност Комисията се ръководи от уредбата на АПК.

При постъпване на сигнал или жалба, в зависимост от сложността на поставения проблем е възможно провеждането на открито заседание на комисията в присъствието на жалбоподателите и отговорните институции, които трябва да решат проблема. Проблемът се дискутира на открито заседание, а след това се взема решение, с което на съответните институции се препоръчва да вземат мерки за удовлетворяване на законосъобразните искания на гражданите.

Според Правилника за организация и дейност на НС (ПОДНС) (чл. 17), Комисията по жалбите и петициите на гражданите представя годишен доклад пред парламента, с който се отчита за своята дейност през годината, за постъпилите предложения, петиции, сигнали и жалби на граждани, за предприетите мерки, за постигнатия резултат.

Възможността политиците да бъдат убедени в достойнствата на една гражданска инициатива, която да получи подкрепа на хората вземащи решения не бива да се подценява и е важен етап от успешното протичане на взаимодействието между гражданското общество и политическата държава.

➢ **Комисия за гражданско общество и медии**

Съществуването на тази парламентарна комисия в 40-ото НС създава условия за непосредствено представителство на интересите на гражданското общество и на НПО в законодателния процес. Към Комисията за гражданско общество в 39–ото НС функционираше Обществен съвет, в който участваха представители на някои от най-активните НПО в страната. Този Обществен съвет беше консултиран в процеса на изготвяне и гласуване на законодателни предложения, отнасящи се до правната рамка на ЮЛНЦ. В 40-ото НС към комисията не е изграден такъв обществен съвет, но представители на НПО се включват в работата на комисията по покана на нейни членове и могат да изразяват позиция и да представят становища по различни законопроекти. Възможностите за взаимодействие между НПО и комисията са открити, но в същото време са поставени в зависимост от добрата воля на народните представители.

➢ **Обществени консултативни органи към НС или парламентарните комисии**

Съществуващата законодателна рамка дава възможност за представители на обществеността или гражданското общество да участват в работата на НС, вклю-

чени в различни обществени консултативни органи – Съвет по законодателство, Съвет към председателя на НС, обществени съвети към парламентарните комисии. Така в Съвета по законодателството са поканени да участват юристи, които се занимават с научна и преподавателска дейност. Съветът обсъжда и приема становища по важни законопроекти, които становища могат да повлияят гласуването на конкретните законови текстове в ресорните комисии и пленарната зала.

Същевременно отсъстват ясни критерии, които да оправдават включването на едни представители на академичните юридически среди, а изключването на други. Непубличният характер на съставяне на този и други обществени органи, поставя съществени въпроси до каква степен членовете на тези консултативни органи представят и представляват независими, обективни, експертни позиции или защитават конкретни интереси – лични, икономически, политически. За да се ограничи възможността за провеждане на непублични интереси е необходимо изработването и следването на ясни критерии и механизми за селекция и участие на представители на обществеността, на академичните среди или на структурите на гражданското общество, в съответните съвети с консултативни функции.

Пример: Консултативен граждански съвет към Комисията за борба с корупцията

Консултативният граждански съвет се сформира по предложение на Комисията за борба с корупцията към 40-ото НС съгласно решение на комисията от 2005 г. Според приетия Статут на Съвета, той се състои от по един представител на обществените организации, членуващи в него и разполагащи с експертни, технически и организационни възможности: Българска международна стопанска асоциация – БИБА; Българска стопанска камара; Клуб „Журналисти срещу корупцията"; КНСБ; КТ „Подкрепа"; Прозрачност без граници, Център за изследване на демокрацията и др..

Тези организации са изрично посочени в статута като не са предвидени критерии и механизъм за включване на други НПО, които имат експертен потенциал, нито изрично се обосновава преценката защо точно това са избраните организации.

Правомощията на Съвета са:

1. Консултативният граждански съвет съдейства за координацията и взаимодействието между Комисията за борба с корупцията и структурите на гражданското общество – граждански сдружения, неправителствени организации, синдикати и др. относно дейността им в областта на противодействието и ограничаването корупцията в страната.

2. Консултативният граждански съвет обсъжда, разработва и предлага конкретни мерки за противодействие и ограничаване на корупцията.

3. Консултативният граждански съвет съдейства и подпомага законодателната дейност на Комисията чрез предложения за изменения и допълнения на дейс-

тващи нормативни актове, изведени, както от конкретни сигнали за корупционни практики, така и от специализирани анализи и оценки на законодателството.

4. Консултативният граждански съвет предлага за разглеждане материали за корупционни прояви с цел парламентарен контрол и предприемане на действия от Комисията и ангажиране на органите на изпълнителната и съдебната власт.

Извод: Въз основа на направения анализ на правната рамка и на практиката по прилагане на съответните закони, може да се направи обоснованият извод, че има създадена нормативна уредба, която дава възможности за непосредственото включване на гражданите и техните организации в процесите на вземане на решения и в нормотворческия процес. Същевременно, за да не остане едно пожелание, съществуващата законова уредба следва да се допълни с конкретни механизми на взаимодействие на гражданите и техните организации с публичната власт. За да бъде наистина ефективно гражданското участие при приемане на закони, политики и други актове, трябва да се предвидят принципни разпоредби, които да задължават държавните органи да се консултират с граждани и граждански организации в един открит делиберативен процес, който гарантирана възможността за представителство на разнообразните идеи и интереси в рамките на плуралистичното гражданско общество.

ЧАСТ II.
КОНСУЛТИРАНЕ НА ДЪРЖАВАТА С НПО

1. Информираност на НПО и публичност на дейността на органите на изпълнителната власт при разработването на проекти на решения и/ или политики

Преди да бъде разгледан въпросът за конкретните механизми на участие на гражданите и техните организации в процеса на вземане на решения от органите на изпълнителната власт, следва да бъде проучена възможността за получаване на информация по отношение на самата тяхна дейност. Информираността се явява предпоставка за практическото реализиране на всякакви начини за консултиране и диалог между администрацията и гражданския сектор в процеса на формиране и провеждане на дадена политика в различните обществени сфери.

С оглед дейността на органите на изпълнителната власт изрично в законодателството са постановени изискванията за достъпност, публичност и прозрачност на администрацията, при осъществяване на нейната дейност, както и задължението за предоставяне на информация на граждани и юридически лица по повод на дейността си. Тези принципи се отнасят и за процедурите, по които става вземането на конкретни решения в отделните обществени сфери. Въпросът може да бъде разгледан в два отделни аспекта, които в своята съвкупност гарантират спазването на по-горе споменатите принципи:

- *информираност относно проектите на решения и политики*

Информираността по тези въпроси се осигурява в рамките на общото задължение на органите на изпълнителната власт да организират и провеждат информационна политика за дейността си.

Като добър *пример от практиката* може да бъде посочено МТСП, което е разработило свои Вътрешни правила за организация на административното обслужване на МТСП, в които има специални изисквания относно поддръжката на интернет сайта на министерството. Задължение на администрацията е да публикува проектите на нормативни актове, изготвяни от МТСП най-малко 14 дни преди датата на разглеждане на акта от компетентния държавен орган. В изпълнение на това задължение, на сайта на МТСП могат да бъдат открити изброени проекти на нормативни актове, но следва да бъде отбелязано, че самите текстове липсват. Публикувани са и стратегии за политиката в сферите, за които отговаря самото министерство заедно с текстовете им.

Въпреки липсата на конкретни разпоредби, задължаващи отделните органи на изпълнителната власт да осигуряват своевременно и в пълнота публичност на проектите за нормативни актове, които те издават в рамките на тяхната компетентност, гражданите и организациите могат да използват общо регламентираната възможност за получаване на информация по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Проектите на актове, от момента, в който

те биват обективирани в хартиен или електронен вариант, се обхващат от приложното поле на закона, с изключение на случаите когато съдържат класифицирана информация или друга защитена тайна.

➢ *информираност относно взети вече решения и приети вече политики*

В зависимост от това в каква правна форма следва да бъде взето дадено решение, е предвидена и регламентация относно неговото публикуване:

• Ако решението следва да бъде взето във формата на подзаконов нормативен акт (постановление, правилник, наредба или инструкция), то неговата публичност се осигурява чрез публикуването му в Държавен вестник[4];

• Ако решението не следва да бъде прието в такава форма или представлява разработена политика (стратегии, становище и други) в дадена обществена сфера, то осигуряването на информираността на обществото за тяхното приемане се осъществява на основата на изискването за „прозрачна и открита" администрация т. е. в рамките на общото задължение на изпълнителната власт да осигурява гражданска информираност по отношение на дейността си.

В отделните устройствени правилници на някои министерства и държавни агенции изрично са провъзгласени принципите на публичност и прозрачност при вземането на решенията, а това на практика изисква предварително и периодично публикуване на информация, както относно проекторешения и проектополитики, така и по отношение на взетите вече решения.

Като добър *пример* може да бъде посочен устройственият правилник на МТСП, в който е постановено, че министерството работи в условията на публичност при вземането и изпълнението на решенията си, като провежда информационна политика, която гарантира откритост и достъпност на дейността на ръководената от него администрация, освен когато националната сигурност, опазването на държавната и служебната тайна налагат ограничаване на този принцип. Конкретните правила се съдържат във Вътрешни правила за организация на административно обслужване на МТСП, които могат да бъдат открити на сайта на министерството и с които се приемат определени стандарти по отношение на информацията, която МТСП следва да осигурява на граждани и техни организации (например: срокове за отговор на запитвания; начини за предоставяне на информация – по телефон, on-line, писмено, и други).

Подобни задължения за провеждане на информационната политика на ръководените от тях министерства, с оглед осигуряване на достъпността и откритостта на дейността им, имат и *министрите на здравеопазването, на правосъдието и на регионалното развитие и благоустройство*. За разлика от МТСП обаче, общодостъпен документ, с който конкретно да се регламентират същността и начините за провеждане на информационна политика в тези администрации няма.

[4] ЗНА; АПК

Като *пример от практиката* също така може да бъде посочена интернет страницата на МРРБ, където биват публикувани не само проектите на решения, имащи отношение към дейността на министерството, но и различните проекти на политики, разработени под формата на стратегии, планове и програми. По отношение на провеждането на информационната политика на отделните министерства, анализът на законодателството показва, че с тази задача бива натоварена по принцип отделна дирекция в рамките на съответната администрация. Така *например* Дирекция „Правителствена информационна служба" има за задача да организира информираността на обществеността с проектите за политиките и решенията на МС, като в тази връзка поддържа страница на МС[5]. Няма обаче разписани конкретни срокове за публикуване на проектите на решения така че те да са достъпни не само за заинтересуваните лица, а за всички граждани, нито срокове за обществено обсъждане или даване на мнения и становища, преди те да бъдат внесени за приемане.

2. Законови възможности за консултиране на органите на изпълнителната власт с НПО.

Българското законодателство предвижда два основни механизма за *консултиране на органите на изпълнителната власт с НПО* в процеса на подготовка и вземане на решения, както и при разработването на политики в различни обществени сфери. Тези два механизма условно могат да бъдат наречени *„институционализиран"* и *„деинституционализиран"*. Критерият за тяхното обособяване е в зависимост от това дали законът предвижда консултирането на органите на изпълнителната власт с НПО (и въобще възможността за участие на НПО в процеса на вземане на решения) да се изразява в участието на представители на НПО в консултативни структури (обществени съвети, съвместни комисии и др.), създадени към съответния орган на изпълнителната власт – „институционализиран механизъм", или то да се осъществява извън и независимо от тези структури – „деинституционализиран механизъм".

„Деинституционализираният механизъм" на консултиране на органите на изпълнителната власт с НПО, възприет в българското законодателство, може да бъде характеризиран с две основни черти. На първо място, инициативата за осъществяването на консултирането, разбирано като двустранен процес, може да изхожда както от страна на гражданите и техните организации (в това число и НПО), така и от страна на съответния държавен орган. Тази инициатива е една *правна възможност,* тъй като в българското законодателство *не е предвидено изрично задължение за компетентния орган той самият да инициира процедура по консултиране на проекта за решение*. Регламентацията на този въпрос се свежда единствено до съдържащата се в устройствените правилници на отделни министерства „пожелателна" уредба, според която правомощията им следва да се осъществяват в сътрудничество с нестопанските организации. Така широко формулирано „сътрудничеството" може да обхваща и инициирането на дискусии, обсъждания и други форми на

[5] Чл. 104 Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация.

консултиране с НПО по повод на конкретни въпроси от компетентността на държавния орган, включително и при подготовката на решения и/ или политики. Такива разпоредби са предвидени по отношение *например* на МДААР, МП, МРРБ, Държавната агенция за бежанците към МС, Държавна агенция за закрила на детето и други.

На второ място *деинституционализираният механизъм* се характеризира с това, че държавният орган, независимо от това дали той е инициирал започването на процедурата по консултиране или не, е *длъжен* да обсъди мнението/ становището на НПО при подготовката на проекта за решение, т.е. това е *правно задължение* за консултиране, но само когато конкретният въпрос се регламентира чрез подзаконов нормативен акт[6].

На трето място органът, предложил приемането на определен нормативен акт, има задължението в срок от 14 дни да го предостави на заинтересуваните лица, за да могат те да вземат отношение, както и задължението преди внасяне на проекта за приемането му да го публикува на електронната си страница заедно с мотивите, съответно доклада за подготовката му.

Най-общо в България *деинституционализираният механизъм* е регламентиран **като възможност за НПО** да участват при подготовката и разработването на решения и/или политики в дадена обществена област, а **не като задължение за съответния държавен орган** да се консултира с НПО при подготовката и разработването на решения и/или политики от дадена обществена област. На практика, това означава, че във всеки конкретен случай консултирането с НПО и въобще допитването до тях *зависи изцяло от волята и преценката на съответния държавен орган.* Този подход е общо приетият и важи принципно за всякакви сфери на изпълнителната власт и по отношение на органи от различен ранг и йерархия, което е видно от основната законова регламентация, съдържаща се в ЗНА, АПК и отделните правилници за устройството и дейността на органите на изпълнителната власт.

Така съществуващата **възможност на НПО** да участват при подготовката и разработването на решения и/или политики бива регламентирана в няколко отделни варианта:

- заинтересуваните НПО да *дадат свое мнение/становище* по проекторешението/политика от компетентността на конкретен орган на изпълнителната власт. За възползването от тази възможност не е необходима специална нормативна регламентация с оглед дейността по вземане на решения на отделните органи на изпълнителната власт, а е достатъчна общата такава[7]. На практика обаче, нито НПО, нито самите държавни органи се възползват често от тази възможност. Въпреки това, като добър пример, макар и да не е насочено конкретно към НПО, могат да се посочат т. нар. „изнесени приемни" в отделни градове на страната, организирани от МТСП, чиято цел е била да се получат предложения, мнения и становища

[6] Чл. 77 АПК
[7] чл. 18 ЗНА

във връзка с промени в действащото законодателство. Така събраните предложения са публикувани на сайта на МТСП. Друг пример от практиката на МТСП са организираните on-line форуми по публикувани от министерството проекти на нормативни и други актове, които са достъпни на страницата му и чиято цел да дадат възможност на граждани и техни организации да изразят становище по тях.

Включването на НПО в процеса на вземане на решения обикновено става чрез:

- *инициране на обществен дебат или дискусия* по отношение на конкретно проекторешение/ политика. В практиката този вариант на механизма се използва сравнително рядко и то предимно от НПО, а не от администрацията. Често, за да се осигури информираността на обществото по даден проблем, самите нестопански организации предприемат масови мероприятия, на които се провокира дебата и обсъждането на конкретния проблем или на които те представят своята позиция пред държавните органи.

- възможност представители на *НПО да присъстват на заседанията* на компетентния да вземе решението и/ или изготви политиката орган на изпълнителната власт – характерното в този случай е, че НПО могат да се възползват от тази възможност, но само след като бъдат поканени от определено в закона лице.

Пример в тази насока е законовата възможност на заседанията на МС да присъстват и представители на организации, които са извън изпълнителната власт (в това число и на НПО), но само по предварителна покана от министър – председателя[8].

Пример: Позитивен пример за консултиране на политически и стратегически документи с граждани и НПО е създадената от МС уеб-страница за обществени консултации: www.strategy.bg . Съдържанието на страницата не е изчерпателно и не всички проекти на различни стратегии, програми, концепции и др. се публикуват и са открити за консултация.

Позитивен пример за консултиране с граждани и НПО на политически и стратегически документи, както и на проекти за нормативни актове, е уеб-страницата на Министерство на правосъдието: *http://www.justice.government.bg/new/*.

З**адължението за съответния държавен орган** да се консултира с НПО също може да бъде търсено в подобни форми. Анализът на относимото българско законодателство показва, че са малко случаите, при които законът предвижда задължения за органите на изпълнителната власт да изискват мнението/ становището на НПО при разработване на проекторешение и/ или политика от сферата на тяхната компетентност, както и да инициират обществено обсъждане или публична дискусия по повод на такива. Законово задължение да бъдат канени представители на НПО на заседанията на органи на изпълнителната власт, на които ще бъдат

[8] Чл. 71 (3) Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация.

разработвани или подготвяни проекти на решения/ политики от тяхната компетентност също не е предвидено.

Друг *пример* е Държавната агенция за младежта и спорта, която има правомощието да разработва и провежда, съвместно със спортните организации, държавната политика за младежта, физическото възпитание, спорта и социалния туризъм[9]. Изпълнението на това правомощие предполага ДАМС да инициира включването на нестопанските организации със статут на спортни организации в процеса на подготовка и приемане на решения и политики от сферата на своята компетентност. На практика това става на традиционни срещи, провеждани между спортните федерации и председателя на агенцията, на които форуми спортните организации имат реалната възможност да дават предложения и становища относно политиката на ДАМС.

Извод: От анализа на правната рамка следва, че участието на НПО в процеса на вземане на решения и/ или политики от страна на органите на изпълнителната власт е поставено в зависимост от преценката на съответния орган т.е. няма задължение решенията на администрацията да се консултират с гражданите и НПО и съответно няма ясен механизъм, по който това да става. Комуникацията между държава и НПО при осъществяване на изпълнителната власт е възможна, но нейното реално осъществяване зависи от волята на компетентния държавен орган.

[9] Чл. 4 (1) т.3 Устройствен правилник на Държавната агенция за младежта и спорта.

ЧАСТ III.
УЧАСТИЕ НА НПО В ОРГАНИ НА И ЗА ПУБЛИЧНАТА ВЛАСТ

Институционализиран модел за взаимодействие

В последните няколко години се наблюдава тенденция за увеличаване на случаите и поводите за взаимодействие между централната изпълнителна власт и структурите на гражданското общество, в частност и НПО. Една от най-популярните форми за взаимодействие може да се определи като създаване на съвместни структури, в които вземат участие както представители на публичните институции, така и представители на различни групи НПО. Най-общо тази форма на взаимодействие може да се раздели на *постоянни органи* с определени правомощия и *временни структури* (в някои случи конкретни инициативи). Всяка една от тези групи може да бъде разделена на допълнителни подгрупи, с оглед на това какви са целите за създаването на тези форми и доколко участието на НПО в тях е задължително.

1. Постоянни органи

Техният статут и най-често техният състав (или начините за формирането му) са изрично регламентирани в отделни нормативни актове. Общите характеристики на този институционализиран модел за взаимодействие са:

- Статутът на съответния орган, правомощията му и съставът му са регламентирани в отделни нормативни актове, в областите, в които обикновено този орган има функции.
- Те са с постоянен характер.
- В повечето случаи тази група органи имат консултативни правомощия и/или задача да предоставят определена специфична експертиза; изключения са случаите, в които те участват в процеса на вземане на решения или консултацията с тях е задължителна част от този процес.
- В много от тези консултативни органи не е задължително участието на НПО; включването на последните в състава на органите зависи изцяло от волята на съответната институция, която отговаря за създаването на органа.

Двете основни групи постоянни органи са:

- Решенията им са задължителна част от консултативния процес
- Имат изцяло консултативни правомощия, като тяхното мнение може да бъде или да не бъде поискано.

Примери[10]*:*

➢ ***Органи, чиито решения са част от процеса на вземане на решения:***

[10] Повече примери са изброени в Приложението.

• *Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси*. Този съвет е създаден към Министерски съвет; преди приемането на нормативни актове, както и при подготовката, осъществяването, анализирането и отчитането на стратегии и програми с национално значение в областта на етническите и демографските въпроси органите на изпълнителната власт задължително провеждат консултации в Националния съвет. В неговия състав задължително се включват: представители на конкретно посочени НПО, като е предвидена възможност да се включат и представители на други организации, отговарящи на определени критерии.

• *Икономически и социален съвет (ИСС).* Той е консултативен орган, чиито основни задачи са да служи като постоянна институционална форма за социален и граждански диалог и за консултации по икономическата и социалната политика между различните институции (Президентът на републиката, Народното събрание и Министерският съвет) и структурите на организираното гражданско общество. На ИСС е вменена амбициозната функция да „отговори на законния стремеж на обществените и икономическите групи, на структурите на гражданското общество да изразяват мнения, становища и предложения по отношение на актове на законодателната и изпълнителната власт, които засягат техните интереси".

ИСС изработва становища по нормативни актове и политически документи, както и организира дискусии и консултации и поддържа контакти с Европейския икономически и социален комитет и с други сродни национални и международни институции. Темите, по които може да вземе отношение са много широки: икономическото и социалното развитие.

Институциите (Президентът на републиката, Председателят на Народното събрание или Министерският съвет) могат да поискат становище на ИСС, като последният може да разработи и актове по собствена инициатива. Институциите, по предложение, на които са приети актове на съвета, както и тези, на които са изпратени актове на съвета, приети по негова инициатива, канят за участие представители на съвета при обсъждането и/или решаването на въпросите, по повод на които е приет съответният акт.

Съветът се състои от председател и 36 членове, разпределени в три групи. Дейността на съвета се финансира от неговия бюджет, който е част от бюджета на Народното събрание. ИСС отчита и дейността си пред Народното събрание, а разходването на средствата по бюджета се контролира от Сметната палата.

Независимо от някои от позитивните си страни (създаването на такъв институционален механизъм за консултации с граждански организации в най-общ смисъл по толкова широк кръг от въпроси, предвижданото на самостоятелен бюджет и отчитане пред НС, което гарантира независимостта на този орган, възможността по собствена инициатива да дава становища), правната уредба на този съвет има няколко сериозни недостатъка:

– изключително голяма изрична представителност е дадена на представителните организации на работодатели и на работници и служители, извън вече съществуващия механизъм за тристранно сътрудничество;

– отново форматът на консултиране на съответните институции с ИСС е избирателен и ако не е предвидено изрично в конкретен нормативен акт, в дискрецията на съответната институция остава възможността за получаване на становище; на ИСС е дадена възможност по собствена инициатива да разработва становища и да ги изпраща до институции, които от своя страна в този случай са длъжни да включат негови представители в обсъжданията, но остава отворен все пак въпросът, че в тези случай ИСС трябва да има информация, че се готви да бъде прието решение.

– механизмът за представителност на организации в третата група – „други граждански организации" не е доведен до край; посочени са групите (по-скоро тематични), от които могат да участват организации в състава на съвета, без да е разработен ясен и конкретен механизъм за представителност; това от своя страна дискредитира идеята за представителност на по-широк кръг интереси от страна на организациите.

– на практика се оказва, че ИСС много по-често сам инициира становища и предизвиква дискусия по определени теми, отколкото е търсен от държавните институции (в рамките на 25 дадени становища само 3 са поискани от институции).

• *Националния съвет за тристранно сътрудничество*[11]. Държавата следва да осъществява регулирането на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и по въпросите на жизненото равнище, в сътрудничество и след консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите. Сътрудничеството и консултациите задължително се осъществяват при приемането на нормативни актове по отношенията посочените въпроси. За тази цел се създава Национален съвет за тристранно сътрудничество, който се състои от двама представители на Министерски съвет, по двама представители на всяка представителна[12] организация на работници и служители и по двама представители на всяка организация на работодатели. Националният съвет за тристранно сътрудничество обсъжда и дава мнения по законопроекти, проекти на подзаконови нормативни актове и решения на Министерския съвет по въпросите на:

1. трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения;
2. здравословните и безопасните условия на труд;
3. заетостта, безработицата и професионалната квалификация;

[11] Тристранното сътрудничество е дадено като пример за взаимодействие между централната власт и структурите на гражданското общество от гледна точка на факта доколко в определени сфери държавата е предоставила възможност за „съвместно вземане на решения" и доколко техния характер (на решенията) е задължителен.

[12] Статутът на представителна организация на работници и служители и на работодатели се признава от МС по определена процедура и след като тези организации отговарят на предвидените критерии за представителност.

4. обществеността и здравното осигуряване;

5. доходите и жизненото равнище;

6. въпроси, свързани с бюджетната политика;

7. социалните последици от преструктурирането и приватизацията.

Решенията на НСТС (консултациите на различни нормативни актове) са част от процеса на изработване и приемане на тези актове. *Консултациите в рамките на тристранното сътрудничество са задължителни като част от процеса на подготовка на един документ* (по посочените по-горе въпроси). Ако консултациите не се случат, последиците са различни в зависимост от това какъв акт се обсъжда и дали представителите на организациите са поканени да го обсъдят или не:

• ако организациите са поканени, но не вземат участие в обсъждането на съответния акт, актовете могат да се приемат от съответния държавен орган, без това да води до тяхното опорочаване

• ако организациите не са поканени за обсъждане:

- ако актът е законопроект, внесен в НС от МС и приет от Парламента по конституционносъобразния ред, това не води до неконституционосъобразност на съответния (този закон не може да бъде атакуван пред КС, тъй като последния може да отмени закон само на основание противоречие с Конституцията, но не и че не е спазен реда за неговото консултиране).

- ако актът е подзаконов и ако приемем, че разпоредбата за задължително консултиране е императивна, може да се търси отмяна на акта на основание „съществено нарушение на административно производствените правила".

• *Съвет по европейските въпроси*

Участието на официални представители на България в институциите и органите на ЕС, дава възможност за защита и отстояване на българските национални интереси в интеграционния процес. Изработването на българската позиция е продължителен процес, който включва процедура по консултации на политическо ниво, както в самия Министерски съвет, така и с Народното събрание. Съществена част от консултационния механизъм е включването на структурите на гражданското общество в процеса.

Механизмът на консултиране по европейските въпроси, включващ и НПО, е уреден подробно в Постановление No 85 на Министерския съвет от 2007 г. Това е механизъм, чрез който се съгласуват българските рамкови позиции, указания и позиции за заседанията на Съвета на Европейския съюз и другите институции на ЕС. Целта на механизма по европейските въпроси е да осигури взаимодействие и координация между различните институции и НПО, което да води до изработване и представяне на съгласувани и последователни български позиции в процеса на вземане на решения в ЕС. Важно звено от консултационния механизъм е създаденият **Съвет по европейските въпроси** (СЕВ) към МС, председателстван от министъра по европейските въпроси. Към СЕВ функционират 31 работни групи – по всяка от общностните политики и по някои други въпроси от общностно

значение. В работните групи се подготвят проектите на съответните документи и се осъществява работата по изпълнението на изискванията в определена област или политика на ЕС.

Администрацията не е задължена да включи НПО в състава на работните групи на СЕВ (макар че в повечето това е направено). Предвидено е единствено задължение ръководителите на работните групи да канят на заседанията на работните групи представители на гражданското общество, включително представители на Икономическия и социален съвет.

Определянето на конкретни НПО, които да участват, се извършва със заповед на ресорния министър или на ръководителя на водещите по проблематиката ведомство или администрация. Обикновено предложенията за това кои НПО да бъдат включени в работните групи, се правят от ръководителя на съответните работни групи. Определените НПО по правило са профилирани в съответната материя – напр. защита на потребителите, браншови асоциации и камари, и др. Няма предварително определени формални критерии кои НПО да бъдат включени, нито пък конкретен механизъм по който да бъдат избрани.

➢ ***Органи, в които участието на НПО е задължително:***

• *Национален съвет за интеграция на хора с увреждания*: Статут: консултативен орган към Министерския съвет. В него участват задължително национално представителните организации на хората с увреждания, национално представителните организации за хората с увреждания, национално представителните организации на работниците и служителите, национално представителните организации на работодателите и Националното сдружение на общините в Република България.

• *Комитет за наблюдение*

В Комитета за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка, както и в комитетите за наблюдение на оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз задължително са включени като пълноправни членове НСОРБ и представител на национално представените организации на работодателите, работниците и служителите и представител на национално представителните организации на и за хора с увреждания[13]. В комитетите могат да се включват и други НПО по определена, предварително приета процедура, но те имат само съвещателен глас. Съгласно Правилата, НПО бяха разделени в три групи – социални организации, екологични организации и организации, работещи в сферата на образованието, науката и културата. Представителите на неправителствените организации освен, че участват като наблюдатели с право на съвещателен глас, получават и информацията, предоставяна на членовете на Комитета, имат право да участват в дискусиите, да дават препоръки и правят предложения, когато това е уместно (!) и е свързано с предмета на тяхната дейност.

[13] Постановление № 182 от 21 юли 2006 г. за създаване на комитети за наблюдение на националната стратегическа референтна рамка и оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на европейския съюз.

Представителите на неправителствените организации могат да участват в постоянни и временни подкомитети по специфични и текущи въпроси съобразно техните компетенции, чийто състав се одобрява с обикновено мнозинство на присъстващите на заседанието членове на Комитета.

➢ ***Органи, в които участието на НПО е препоръчително:***

• *Съвет по социално подпомагане*: Статут: консултативен орган към Министъра на труда и социалната политика; в него могат да участват освен Националното сдружение на общините в Република България, представители на представените на национално равнище организации на работодателите и на работниците и служителите, така и на представители на юридически лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза в областта на социалното подпомагане.

➢ **Общи заключения по отношение на практиката**

Обикновено органите, които имат консултативни правомощия и в тях участват НПО не са много активни и често са създават формално (за да се изпълнят изискванията на конкретен нормативен акт). В много от случите се смята, че в тях не участват „автентични" представители на третия сектор, а по-скоро организации, които са конюнктурно или практически свързани с властта и с политическата класа.

Основен общ недостатък в подхода на централните институции по повод на институционализираните форми на взаимодействие с НПО е, че *липсват ясни правила, процедури и политики за комуникация и консултация с третия сектор*. Много често изборът на конкретно НПО, което да участва в определен орган се формира на база лични контакти.

Последиците: 1. Тези органи не са много популярни като средство за влияние върху вземащите решения и 2. Техният имидж сред НПО и гражданското общество като цяло не е много позитивен.

2. Ad hoc инициативи и групи

Честа практика е създаването на временни работни групи и/или ad hoc органи и инициативи с участието на изпълнителната власт на централно ниво и НПО. Най-общите характеристики на този вид взаимодействие са:

• Тези форми не са изрично нормативно регулирани.

• Те са ad hoc създадени и правилата за тяхното функциониране са с временен характер.

• В повечето случаи тяхната функция е свързана с това да предоставят специфична експертиза за конкретна инициатива от обществен интерес.

Примери:

• ***НПО и Министъра по европейските въпроси (2006)***

Министърът по евроинтеграцията Меглена Кунева през април 2006 г. създаде Обществен съвет за консултиране на различни правителствени политики. Сред

поредица от консултации с представители на гражданското общество механизъм за номиниране на НПО бе приет и той включваше: членове на съвета можеха да бъдат различни организации, без ограничения на областите, в които работят, но всяка организация, която желае да бъде член следва да си осигури подкрепата за своята номинация на още най-малко 10 НПО. Като резултат 29 НПО станаха членове на този съвет.

• ***Подготовката на оперативните програми***: различни НПО участваха в разписването на оперативните програми, по които се разходват средствата на ЕС за България по структурните фондове. Не бяха използвани никакви официални и публични оповестени критерии за избор на НПО, които да участват в този процес.

➢ **Общи заключения по отношение на практиката**

Много често ad hoc създадените органи и групи са оценени като по-ефективни в сравнение с нормативно регулираните (постоянните). Възможно обяснение е, че в тези случаи обикновено държавата в лицето на съответния орган, който е инициирал и/или участвал в тяхното създаване има наистина нужда и е готова да приеме тяхната експертиза и помощ.

ЧАСТ IV.
МЕХАНИЗМИ ЗА ПРЕДСТАВИТЕЛНОСТ НА НПО В РАЗЛИЧНИ ОРГАНИ

1. Съставът на органа е изрично изчерпателно посочен:

• *Национален съвет за интеграция на хора с увреждания:* Статут: консултативен орган към Министерския съвет. В него участват задължително национално представителните организации на хората с увреждания, национално представителните организации на хората с увреждания, национално представителните организации на работниците и служителите, национално представителните организации на работодателите и Националното сдружение на общините в Република България.

• *Консултативна комисия по въпросите свързани с превенция на престъпността:* координира дейността на държавните органи, органите на местното самоуправление, неправителствените организации и другите структури на гражданското общество по въпросите на превенцията на престъпността. Членове: представители на институции и представители на конкретно посочени НПО (НСОРБ, Център за изследване на демокрацията, БСК, БТПП).

2. Органът сам избира членовете НПО, без никакви критерии

• *Обществен съвет към „ФОНД за лечение на деца":* за членове на Обществения съвет се определят изтъкнати медицински специалисти и представители на обществеността. Съставът на Обществения съвет се избира от Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването.

• *Национален съвет за закрила на детето*: юридическите лица с нестопанска цел заявяват писмено желанието си да станат членове на съвета пред председателя на Държавната агенция за закрила на детето. Към заявлението се прилагат следните документи: съдебно решение за регистрация; устав на организацията; анкетен лист за дейността на организацията и бъдещите й програми, образец от който се получава от агенцията; удостоверение за актуално състояние, издадено от компетентния съд не по-рано от 6 месеца от датата на подаване на заявлението. Председателят на Държавната агенция за закрила на детето определя членовете на съвета с мандат за не повече от една година в съответствие с данните от получените заявления и анкетни карти.

• *Работните групи към Съвета по европейски въпроси*: Поименният състав на работните групи се предлага от заинтересуваните министри или ръководители на ведомства или администрации и се определя със заповед на водещия министър или на ръководителя на водещите по проблематиката ведомство или администрация. Работната група се състои от ръководител, заместник-ръководител/и, секретар и членове. Включването на НПО в работните групи не е задължително и не се основава на никакви предварително определени и формализирани критерии и механизъм за избор.

3. Органът избира членовете НПО, които отговарят на предварително определени критерии (най-често използваният механизъм)

• *Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси:* Този съвет е създаден към Министерски съвет; В неговия състав задължително се включват: представител на Българската академия на науките; представител на Националното сдружение на общините в Република България; както и представители на организации на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, които имат уставни цели и най-малко тригодишна активна обществено полезна дейност с национално значение, съответстваща на целите на Съвета и представители и на други юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, които имат уставни цели, осъществена най-малко двегодишна активна обществено полезна дейност с национално значение, съответстваща на целите на Съвета, последните две групи се приемат да бъдат представлявани в съвета с решение на председателя на съвета. Организациите, желаещи да бъдат представлявани в Националния съвет, ежегодно до 15 януари подават до неговия председател молба в свободен текст, съдебно удостоверение за актуално състояние и формуляр по образец, утвърден от председателя на Националния съвет, за дейността си. Молбите се разглеждат от комисия, определена от председателя на Националния съвет и ръководена от заместник-председател. Комисията се произнася по молбите в двуседмичен срок и предлага на председателя за утвърждаване състава на Националния съвет. Председателят издава заповед с утвърдения от него поименен състав на Националния съвет за съответната година.

• *Икономически и социален съвет:*

Съветът се състои от председател и 36 членове, разпределени в три групи. Народното събрание избира председателя на съвета по предложение на Министерския съвет, предварително съгласувано с групите, представени в съвета. Първата група се състои от 12 членове, определени от ръководните органи на представителните организации на работодателите на национално равнище, признати от Министерския съвет. Втората група се състои от 12 членове, определени от ръководните органи на представителните организации на работниците и служителите на национално равнище. Третата група се състои от 12 членове, разпределени, както следва:

1. един представител на организациите на селскостопанските производители;
2. един представител на организациите на производствените кооперации;
3. един представител на организациите на занаятчиите;
4. един представител на професионално-съсловните организации;
5. един представител на организациите на потребителите;
6. един представител на организациите на жените;
7. един представител на екологичните организации;

8. един представител на организациите на хората с увреждания;

9. един представител на организациите на пенсионерите;

10. един представител на организациите, подпомагащи социално слабите, хората с увреждания или лицата, нуждаещи се от грижи;

11. двама независими учени – специалисти по проблемите на икономическата и социалната политика, определени от Министерския съвет по предложение на министъра на икономиката и министъра на труда и социалната политика.

На практика само 6 са представители на НПО, различни от браншови организации, и профсъюзи. В рамките на мандата (4 години) организациите могат да подменят своите представители по реда на определянето им, включително чрез прилагане на ротационния принцип между представителите на отделните организации. Председателят на съвета се обръща към органите и организациите, като обнародва в „Държавен вестник" и в един централен всекидневник покана за предприемане на необходимите действия по определянето на новите членове на съвета. Организациите представят на председателя решенията на органите им за определяне на техните представители в съвета. Ако са предложени повече кандидати от отделните организации, председателят на съвета поканва представители на ръководните им органи с цел определяне на техните представители в съвета чрез консенсус. Ако не бъде постигнат консенсус в срок три месеца от избора на новия председател, се смята, че няма определен представител.

4. Представители на НПО се включват, след като имат номинации от други организации

- ***НПО и Министърът по европейските въпроси (2006)***

Министърът по евроинтеграцията Меглена Кунева през април 2006 г. създаде Обществен съвет за консултиране на различни правителствени политики. Членове на съвета можеха да бъдат различни организации, без ограничения на областите, в които работят, но всяка организация, която желае да бъде член следва да си осигури подкрепата за своята номинация на още най-малко 10 НПО. Като резултат 29 НПО станаха членове на този съвет.

5. Представители на НПО се избират от други организации след провеждане на събрания за избор

- ***Комитет за наблюдение***

В Комитета за наблюдение на НСРР и комитетите за оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз могат да се включват НПО по определена, предварително приета процедура. Процедурата беше обявена на 12 февруари 2008 г. на Единния информационен портал, въз основа на одобрени от министъра на финансите Правила за участие на представителите на неправителствения сектор в заседанията на Комитета за наблюдение. Съгласно Правилата, НПО бяха разделени в три групи – социални организации, екологични организации и организации, работещи в сферата на образованието, науката и културата. Критериите за техния избор: да са регистрирани

по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел като юридически лица с нестопанска цел в обществена полза; да са действащи и активно осъществяващи целите си не по-малко от 3 години към момента на подаване на заявлението; да изпълняват дейности в областта на разработване, изпълнение и оценка на стратегии и политики; да имат опит в разработването и изпълнението на програми и проекти, съфинансирани със средства от Европейския съюз. Неправителствените организации не следва да членуват в национално представените организации на работодателите, работниците и служителите, признати от Министерския съвет по реда на Кодекса на труда, както и в национално-представителните организации на и за хората с увреждания, представени в Националния съвет за интеграция на хората с увреждания.

Процедурата за техния избор включва: Секретариатът на Комитета за наблюдение публикува на Единния информационен портал за обща информация за управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в Република България, покана за участие на организациите в избора на представители на неправителствения сектор в Комитета за наблюдение. В срок от 20 дни от датата на публикуване на поканата всяка заинтересована неправителствена организация подава писмено заявление за участие. В срок от 10 дни след изтичане на предходния срок председателят на Комитета за наблюдение уведомява организациите, отговарящи на критериите и ги кани да излъчат общ представител на групата. Групите следва да изградят координационен механизъм, при който предложенията да бъдат съобщавани и координирани с други неправителствени организации от конкретната група.

Национален съвет по туризъм: утвърждава годишната програма за разходване на средствата за държавното финансово подпомагане на развитието на туризма, в т. ч. на годишната програма за национална туристическа реклама; координира осъществяването на националната реклама в областта на туризма; дава становища по проекти на нормативни актове и прави предложения за тяхното изменение, допълнение или отмяна и пр. Организациите определят представителите от своята квота на ротационен принцип за срок 1 година на основата на писмено споразумение между тях. В случай че не постигнат съгласие в определен от председателя на НСТ срок и не посочат своите представители, същите се определят от председателя на съвета по негова преценка.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Органи, чиито решения са част от процеса на вземане на решения

• *Експертна комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти (ЕКРТТА) и Експертна комисия по категоризация на туристически обекти (ЕККТО):* създава се към Председателя на Държавната агенция по туризъм. В състава на ЕКРТТА и ЕККТО се включват с равен брой гласове представители на Държавната агенция по туризъм, от една страна, и представители на национално представените туристически сдружения на туроператорите и туристическите агенти, от друга страна. Членовете на комисиите по ал. 1 се определят със заповед на председателя на Държавната агенция по туризъм по предложение на съответното ведомство и сдружение.

• *Обществен съвет към „ФОНД за лечение на деца":* за членове на Обществения съвет се определят изтъкнати медицински специалисти и представители на обществеността. Съставът на Обществения съвет се избира от Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването.

• *Национален съвет по туризъм*

• *Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства*

• *Фонд за енергийна ефективност*

➢ ***Органи, в които участието на НПО е задължително***

• *Национален съвет за горите*

• *Национален консултативен съвет за професионална квалификация на работната сила:* включва национално представените организации на работниците и служители и на работодателите, както и други НПО.

• *Консултативна комисия по въпросите свързани с превенция на престъпността:* координира дейността на държавните органи, органите на местното самоуправление, неправителствените организации и другите структури на гражданското общество по въпросите на превенцията на престъпността.

➢ ***Органи, в които участието на НПО е препоръчително:***

• *Национален съвет за закрила на детето*

• *Консултативен съвет за насърчаване на малките и средни предприятия.*

• *Висшия консултативен съвет по водите*

• *Консултативно-експертния съвет за лечебни растения към министъра на околната среда и водите*

• *Националния съвет за защита на потребителите*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът на правната рамка на участието на граждани и НПО в процесите на вземане на решения в България, разкрива наличие на нормативна уредба на различни институционални нива – парламент, правителство, отделни министерства и агенции. Тази уредба обаче не е изградена около едно ядро от принципи и няма концептуално завършен характер, а е разпръсната в различни по степен и юридическа сила актове – закони, подзаконови нормативни актове, вътрешноведомствени регулации.

Също така отсъства кодификация на механизмите и практиките за консултиране на публичните институции с НПО в процеса на изработването на политики и нормотворчеството. В някои от анализираните актове и институции има формулирани критерии за представителство на НПО в различни консултативни органи, в други случаи участието на НПО зависи от добрата воля на съответната администрация. Не са предвидени задължения за администрацията да мотивира неприемането на предложения на граждани и НПО.

Често пъти законовите срокове в рамките на консултационна процедура не се спазват и на гражданите и НПО не се дава възможност адекватно да се запознаят с подготвяните решения, политики и нормативни актове, така че да могат да защитят алтернативни позиции.

Показвайки проблемите на правната регулация на участието на НПО в процеса на изработване на политики и нормотворчество, настоящият анализ може да послужи за основа на бъдещи инициативи за усъвършенстване на законодателството.

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 обществото 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 *принципа 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 анализ[17].

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 обществено 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 прибягва 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, инициран 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 среда[18]. 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 общественост[19]. 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 среда[20]. 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 живот[22]. 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 решения[23]. 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 Амстердам[25], 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 заложени 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 съразмерни 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. Времеви 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 стандартите[29], 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 развита 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 него[32]. 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 сравнителноправни 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 процес[33]. 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 дискусията 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 инициирана 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 инициира 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 документи[34], в кои-

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

то са заложени 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 иницииране, 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 участвалите 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 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 власт[35]. 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 й 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 й* (Implementation Plan). Планът съдържа не само цели и дейности за тяхното постигане, но и индикатори, чрез които да се прецени дали и доколко-

[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), обучения 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 представители 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 проектозакони 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.

МЕХАНИЗМИ ЗА НОМИНИРАНЕ НА НПО ПРЕДСТАВИТЕЛИ

Сравнително изследване

В тази част ще бъдат представени различни механизми, използвани в страни от Централна и Източна Европа за номиниране и избор на представители на граждански организации в държавни комисии, работни групи или консултативни съвети. Много често този избор става на база на професионални квалификации или изградени партньорски взаимоотношения т.е. критериите и начина на подбор на участници са по-скоро неформални. Има обаче и изградени и добре работещи механизми за номиниране, а и често държавните структури искат определена представителност, а не толкова експертни познания. Тъй като не са много страните, където има ясно изразена представителна организация на гражданските организации, създаването на механизъм за номиниране е полезен и ефективен заместител.

Съществуващи механизми

1. Неправителствените организации (НПО) сами избират свои представители за ограничен брой места

Това е примерът на Националния граждански фонд (НГФ) в *Унгария*. Там членовете на различните органи на фонда са преобладаващо представители на граждански организации. Те се избират след провеждане на специални изборни събрания, в които право на участие имат както национални, така и регионални организации, които номинират свои представители. Всеки представител може да представлява само една организация. На събранието се номинират и избират членовете на органите на НГФ, като представителите могат да номинират както себе си, така и други хора. Кандидатите получили най-много гласове стават членове. Част от членовете се избират на географски принцип (т.е. представляват географски регион), а част представляват определена сфера на дейност.

Подобен е и примерът на Съвета за развитие на гражданското общество в *Хърватия* – експертен и консултативен орган към Правителствения офис за работа с неправителствени организации. Членовете на Съвета, които са от граждански организации, трябва да работят в предварително определени сфери (във всяка от сферите се определя представител). Всяка организация може да номинира кандидати. След предварителните номинации се определят всички кандидати, които отговарят на определените условия (подходящ опит, мотивационно писмо, автобиография и т.н.) и започва да тече 15-дневен период, в който се гласува, като се попълва специална форма, която се подписва и подпечатва от представителя на съответната организация и се изпраща по пощата. Правителствения офис за работа с неправителствени организации публикува спечелилите кандидати, както и всички останали, заедно с броя на подадените за тях гласове.

В *България*, в Комитета за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка се избират трима представители на НПО – по един представител на социалната, екологичната и сферата на образованието, науката и културата. Изискване към организациите е да са активно работещи в съответната сфера от поне 3 години. След публикуване на съобщение за старт на процедурата за избор, в срок от 20 дни НПО могат да подадат заявление за участие. След това всички номинирани в съответната сфера се събират заедно и трябва да излъчат свой представител в Комитета. Освен това трябва да предложат координационен механизъм, по който да информират и координират предложенията с други организации от съответната група.

Друг пример от България е механизмът изработен от Блулинк – организация, работеща в областта на екологията. Тя координира специално изработения механизъм за номиниране на представители на екологични организации в различни държавни органи и консултативни групи. На първо място има строги изисквания за квалификациите и опита на кандидатите за представители на НПО (да имат поне 1 година опит и квалификация в съответната сфера, да представят мотивационно писмо). Един човек не може да е представител в повече от един орган и мандата му е за 2 години. Освен това има строги изисквания за предоставяне на информация до другите НПО от проведените заседания, на които представителят е присъствал. Потенциалните избиратели (организациите с право на глас при всеки избор) първоначално се регистрират, като предоставят съответните документи. Всяка организация може да номинира само по едно лице за всяка позиция. Срокът за номинации е поне 12 работни дена. След обобщаване на резултатите и публикуване на всички номинации се провеждат избори. Срокът за гласуване не може да е по-кратък от 10 работни дни. Всяко НПО може да гласува само за 1 кандидат за дадена позиция, като гласуването става чрез подписване на документ от представляващия съответната организация (който може да бъде изпратен по поща, факс или сканиран по електронна поща). Кандидатът получил най-много гласове печели, а вторият и третият са резерви.

2. Неправителствените организации (НПО) сами избират свои представители за неограничен брой места

Пример за подобен механизъм е Гражданският съвет, изграден към Министъра по европейските въпроси в България. При този механизъм няма ограничение в местата, за които се кандидатства. Има изискване към кандидатите, като най-важното изискване е всеки член да бъде номиниран от поне 10 организации.

3. Номиниране от граждански организации, избор от държавата

В този случай номинациите се правят от граждански организации, като по-често няма специални ограничения за областите на работа на кандидатите. Често изискванията към тях са персонални, а не като към представители на организации (т.е. търсят се експерти).

В *Полша* Съвета за обществено полезна дейност се състои от 10 представители на граждански организации и десет представители на държавата (по 5 от местната

власт и 5 от централната). Представителите на НПО се избират от министъра от списък от организации, подготвен от НПО. Министърът има право на свободен избор, стига избраните да са от списъка.

В *Естония* членовете на Настоятелството на Националната Фондация за гражданско общество са общо десет, от които 5 са от гражданското общество. Те се номинират от граждански организации, но избора се прави от специален орган (при избора на първите членове е имало почти 30 кандидати, от които са избрани 5 члена). В този случай се търси по-скоро експертното начало, а не представителство.

Подобен е и примера на *Азербайджан* и местния Съвет на НПО. Неговите членове се назначават от Президента, като от 11 члена трима са представители на държавата, а останалите осем – на НПО. Осемте НПО представляват осем различни обществени сфери. Във всяка от сферите НПО провеждат свои избори, на които излъчват трима представители. Президентът избира една от трите кандидатури във всяка област.

4. Определяне от държавата без правила

Тук влизат примери, при които няма строго фиксирани правила, как се номинират представителите на НПО и те по-скоро не са активната страна в процеса на избор.

В *Словакия* има Съвет за НПО, който се оглавява от вицепремиера, в чийто ресор попадат и гражданските организации. Той назначава останалите членове, като през 2007 г., той е изпратил писма до НПО с искане за номинации. Съветът няма фиксиран брой членове, но има изискване да има равенство между членовете НПО и държавни представители.

В *Хърватия*, в управителния съвет на Фондацията за развитие на гражданското общество има 5 представители на граждански организации. За всеки следващ мандат, настоящите членове на управителния съвет изпращат своите предложения до правителството, което избира следващите членове на управителния съвет. Управителният съвет може да провежда консултации с различни организации и обществени институции.

5. Процедура организирана от НПО по критерии определени от поръчителя

Тук попада примера на Центъра за информационни услуги, сътрудничество и развитие на НПО в *Словения*. Подобно на Блулинк в България, Центърът е разработил специални процедури за избор на представители на НПО в различни държавни органи. Разликата с българския пример е, че тук поръчителят избира параметрите на избора – сферата, в която трябва да са кандидатите, специалните изисквания към тях, включително и метода на гласуване. Най-честата процедура са изборите (но има възможност да се иска пълно единодушие или някаква комбинирана система). Първоначално се номинират кандидатите, както и има предварителна регистрация на НПО желаещи да гласуват.

Основни характеристики на механизма за номинации

От изброените примери могат да се определят основните характеристики на процеса на номиниране, като в зависимост от тяхната комбинация се определя и типа механизъм.

1. Изисквания към кандидатите

Такива са изискванията от коя сфера да са кандидатите (напр. екология), изискване за определен опит (3 години работа в сферата) или пък изискване за експертност, а не представителност. Може да се иска автобиография, мотивационно писмо или пък някакъв друг начин за потвърждаване, че кандидатът е съгласен да бъде номиниран.

2. Изисквания към гласуващите

Може да има изискване и организациите с право на глас да бъдат от определена сфера (същата като на кандидата например), както и да имат история (т.е. да не се регистрират преди самите избори). Освен това често се изисква желаещите да гласуват да преминават през предварителна регистрация, при която може да се представят и доказателства като например свидетелство за актуално състояние.

3. Срокове за номиниране и гласуване

На първо място, може да има възможност за самономиниране, а може и да има изискване една организация да не може да номинира повече от един кандидат. В някои случаи може да се предвиди и изискване кандидата да бъде номиниран от по-голям брой организации (като изискването за 10 номинатори в Гражданския съвет по-горе).

По-често преди самите избори има етап на номиниране, в който се определят потенциалните кандидати. Обикновено срока за номиниране е достатъчно дълъг – 10-15 дни. След това всички номинирани се оповестяват и се провеждат същинските избори, за които също е предвиден достатъчно дълъг срок.

4. Метод на гласуване

Методите за гласуване за различни (в Словения се предвижда дори единодушно назначаване), но най-разпространения са изборите, при които кандидата спечелил най-много гласове, печели изборите, а следващите след него са резерви, в случай на овакантяване на мястото.

Самото гласуване се извършва след попълване на специален формуляр/бюлетина, която се подписва от представляващия организацията, която гласува. Формулярът може да бъде изпратен по пощата (т.е. в оригинал) или по факс или дори по електронна поща (сканирано копие на документа). Всяка организация може да гласува само за един кандидат за всяка позиция, за която се провеждат избори.

5. Възможност за отзоваване

В някои случаи може да се стигне и до процедура по отзоваване, когато избрания кандидат не изпълнява задълженията си (не участва в заседанията, не предо-

ставя информация до другите НПО и т.н.). Блулинк е предвидила, че на национална конференция на екологичните организации, с мнозинство 50 % + 1 от участниците може да бъде отзован техния представител. Друга възможност е 20 % от имащите право на глас да поискат провеждането на такава процедура (когато не се провежда национална конференция). В Словения е предвидено, че 1/3 от гласувалите на изборите могат да прекратят мандата на своя представител.

6. Организатор на процедурата

Обикновено това е органът, към който се създава съответната структура с гражданско участие. В случаите на Словения и Блулинк, това е неправителствена организация.

УЧАСТИЕ НА НПО В ПРОЦЕСИТЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Стратегически документ (проект)

Настоящият стратегически документ поставя въпросите доколко към момента в България НПО участват реално в процеса на изработване на политики и нормативни актове и защо е важно след 20 години развитие на гражданското общество да се осигури този „диалог“[37]. Документът представя няколко успешни европейски модела и практики и най-накрая – амбициозно прави конкретни предложения за подобряване на правната рамка и приемане на адекватен механизъм, гарантиращ участието на НПО в процеса на вземане на решения.

Защо е важно участието на НПО при вземането на решения и какви са ползите за държавата?

Участието на гражданите и на НПО в процеса на формиране на политики и на вземане на решения е условие за открито, отговорно и ефективно управление. Нещо повече – създаването, приемането и прилагането на управленски решения след и в условията на консултации и сътрудничество с НПО е предпоставка за приемане на по-добри решения, в смисъл на такива, които в по-голяма степен отговарят на обществения интерес. Въпреки че формите на участието на гражданите и НПО могат да са разнообразни, тяхното функциониране на различни нива на политическата система е условие за нейната демократичност и легитимност.

В развитите европейски демокрации участието на представители на НПО в процесите на вземане на решения и приемането на нормативни актове 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. По този начин приетите решения и нормативни актове отразяват в по-голяма степен интересите не само на управляващото мнозинство, но и на гражданското обществото в неговото многообразие.

Необходимостта от участието на граждани и НПО в процесите на вземане на решения е изрично регламентирано не само в конституциите и законите на раз-

[37] Тук под „диалог“ се разбира осигуряване на консултации и съобразяване с предложенията и гледните точки на НПО при изработване на политики, решения и документи.

витите европейски демокрации, но и в международни и наднационални актове на Съвета на Европа и Европейския съюз. Според Съвета на Европа *„участието на гражданите е в самото сърце на идеята за демокрация"*(Препоръка за участие на гражданите, Rec (2001) 19, 6 декември 2001 г.). Европейският съюз счита, че *„демокрацията се основава на това, хората да могат да взимат участие в обществения дебат"* (Бяла книга за европейско управление, COM (2001) 428). Един от основополагащите принципи на ЕС – партньорството, се основава на консултиране и участие. Според чл. 11 от Договора за ЕО: *„1. Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество. 2. С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Комисията провежда широки консултации със заинтересованите страни"*.

Участието на гражданите и НПО при вземане на решения е директно свързано с *принципа на доброто управление*. Въвличането на НПО в процеса на вземане на управленски решения води до:

- По-голяма прозрачност и отчетност на институциите.
- Подобряване на 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.
- Приетите решения отговарят и отразяват в по-голяма степен обществения интерес.
- Подобряване на прилагането на взетите решения.
- Предвидимост на изработваните норми.
- Вземането под внимание на различни гледни точки, а не само на гледните точки на влиятелните групи и икономическите лобита.

Това са само част от положителните ефекти на по-активното включване на гражданите и техните организации в процеса на вземане на решения. Основният позитивен резултат от приемането на някои от предлаганите в стратегическия документ принципи, модели и механизми на участие на НПО, ще бъде повишаването на легитимността на взетите решения от органите на представителната демокрация, както и възвръщането на доверието на гражданите в демократичния политически процес. В резултат, бихме имали по-добро законодателство, по-активни граждани и наистина живо и многообразно гражданско общество.

България – недостатъчната правна рамка на участието на НПО в процесите на вземане на решения

При цялостен анализ на правната рамка и на практиката по прилагане на съответните актове относно възможностите за непосредственото включване на гражданите и НПО в процесите на вземане на решения и приемането на нормативни актове, може да се направи изводът, че има отчасти нормативна уредба в България, която обаче остава пожелателна в много отношения. Изведени са някои общи принципи и положения – правото на предложения и петиции до държавните органи (чл. 45 от Конституцията), относно предложения на граждани и организа-

ции (Административнопроцесуален кодекс – чл. 107 и чл. 109 АПК), право на юридическите лица и гражданите да правят предложения за усъвършенстване на законодателството (Закон за нормативните актове – чл. 18 ЗНА), възможност за участие в отворени консултации по приемането на нормативен акт, както и предоставянето на предложения и становища (чл. 26 ЗНА). На ниво парламент, представители на НПО биха могли да участват в заседания на парламентарни комисии единствено по покана на председателя на съответната комисия или член на комисията, както и биха могли да се включат в различни обществени консултативни съвети.

Проблеми на съществуващата правна регулация в България на участието на НПО

1. Основният извод, който може да бъде направен е, че съществуващата уредба е *абстрактна и пожелателна* като нейната реализация, с малки изключения, е поставена в зависимост от добрата воля и сътрудничеството на съответните публични институции. Така участието на НПО в процеса на вземане на решения и/или политики от страна на органите на изпълнителната власт е *поставено в зависимост от преценката на съответния орган,* т.е. няма задължение решенията на администрацията да се консултират с гражданите и НПО и съответно няма ясен механизъм, по който това да става. Комуникацията между държава и НПО при осъществяване на изпълнителната власт е възможна, но нейното реално осъществяване зависи от волята на компетентния държавен орган.

2. Основен общ недостатък в подхода на централните институции по повод на институционализираните форми на взаимодействие с НПО е, че *липсват ясни правила, процедури и политики за комуникация и консултация с третия сектор*. Също така *липсва обратна връзка* при предоставяне на съответно становище или предложение от НПО, отсъства мотивировка на отказа да се вземе под внимание предложеното. Не са предвидени задължения за администрацията да мотивира неприемането на предложения на граждани и НПО. Често пъти законовите срокове в рамките на консултационна процедура не се спазват и на гражданите и НПО не се дава възможност адекватно да се запознаят с подготвяните решения, политики и нормативни актове, така че да могат да защитят алтернативни позиции.

3. От съществуващата практика може да бъде установено, че обикновено органите, които имат консултативни правомощия и в тях участват НПО *не са много активни и често се създават формално*. В много от случите се смята, че в тях *не участват „автентични" представители на третия сектор*, а по-скоро организации, които са конюнктурно или практически свързани с властта и с политическата класа. Много често изборът на конкретно НПО, което да участва в определен орган се формира на база лични контакти. В резултат на тези практики консултативните органи в много случаи не се приемат като ефективно средство за влияние върху вземащите решения.

4. Анализът на правната рамка на участието НПО в процесите на вземане на решения в България, разкрива наличие на нормативна уредба на *различни* институ-

ционални нива – парламент, правителство, отделни министерства и агенции. Тази уредба *не е изградена около едно ядро от принципи и няма концептуално завършен характер*, а е разпръсната в различни по степен и юридическа сила актове – закони, подзаконови нормативни актове, вътрешноведомствени регулации. Отсъства кодификация на механизмите и практиките за консултиране на публичните институции с НПО в процеса на изработването на политики и нормативни актове.

Извод: За да действа ефективно, съществуващата уредба следва да се допълни с конкретни процедури и механизми за включването на гражданите и НПО в процесите на вземане на решения. Също така, с бъдещи промени в съответните актове, държавните органи трябва да бъдат обвързани с изрични процедури за консултиране с граждани и НПО в един открит процес, който гарантирана възможността за представителство на разнообразните идеи и интереси в рамките на плуралистичното гражданско общество. Нещо повече, механизмите, които ще се предвидят следва не само да гарантират възможността за консултиране от страна на държавата и нейните органи с НПО в процеса на вземане и прилагане на решения, но също така да гарантира, че представените идеи от НПО ще бъдат реално взети в предвид и инкорпорирани в решенията и документите.

Добри модели на включване на НПО в процесите на вземане на решения

През последното десетилетие редица европейски държави пристъпват към формализиране и институционализиране на отношенията си с НПО като предвиждат специални процедури и механизми за тяхното участие в процесите на вземане на решения, вкл. в законодателния процес. Регулирането на участието на НПО протича в три основни етапа:

1. Приемане на стратегически документ от правителството за отношенията с третия сектор, или приемане на споразумение относно участието на НПО, което се одобрява от правителството и третия сектор.

2. Приемане на Кодекс за консултиране с НПО.

3. Създаване на специални отдели в различните институции за взаимодействие с НПО.

1. ***Приемане на стратегически документ от правителството за отношенията с третия сектор, или приемане на споразумение относно участието на НПО, което се одобрява от правителството и третия сектор.***

Така например в **Англия** – една от най развитите системи за включване на НПО в процесите на вземане на решения на различни нива, е прието *Споразумение за отношенията между правителството и гражданския сектор*. 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 него.

Друг положителен пример е **Унгария**, където правителството приема *Стратегия на правителството към гражданския сектор* – цялостен политически документ за развитието на третия сектор и взаимоотношенията между институциите и НПО. Стратегията е инициирана като важна част от програмата на правителството за сътрудничество с НПО. Изработването на документа се осъществява при активното участие на представители на гражданското общество.

Една от добре уредените системи за включване на НПО в процесите на вземане на решения на различни нива е тази на **Естония**. Там през 2002 г. се приема *Концепция за развитието на гражданското общество* – стратегически политически документ, отразяващ „общото съгласие" между държавата и третия сектор, включващо и възможности за участието на НПО при разработването на политики и приемането на закони. 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*. Концепцията е приета и от парламента на Естония.

В **Хърватия** също е приет стратегически документ за отношенията между държавата и третия сектор – *Национална стратегия за развитие на гражданското общество*, в който 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.

2. Приемане на Кодекс за консултиране с НПО.

В изпълнение на приетите стратегически документи за отношенията между държавата и третия сектор, в някои страни се приемат и съответни *Кодекси на добрите практики за консултиране с НПО*.

В **Англия** е приет *Кодекс за практиките на консултиране с НПО*. Неговите принципи са в сила за всички правителствени отдели. Въпреки че не е нормативен акт, Кодексът трябва да се счита за задължителен от правителствените органи и служители, освен ако изключителни обстоятелства налагат той да не бъде използван. 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.

В **Хърватия** в изпълнение на *Националната стратегия за развитие на гражданското общество* правителството изготвя *Кодекс за консултации с НПО* при изработването на закони, административни нормативни актове и други регулации, които засягат публичния интерес. Кодексът регулира минималните стандарти за консултация.

В **Естония** въз основа на *Концепцията за развитието на гражданското общество,* през 2005 г. е разработен съвместно от гражданския и публичния сектор и *Кодекс на добри практики за включване на НПО*. 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 НПО при разработването и приемането на проектозакони 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.

3. Създаване на специални отдели за взаимодействие с НПО

Практиката в различните страни по организирането на специални отдели за работа и консултиране с НПО на ниво правителство и парламент, разкрива разнообразие от форми и модели.

Така например 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. Там се подготвя *Стратегията на правителството към гражданския сектор.*

В **Хърватия** има *Правителствена служба* създадена с акт на правителството през 1998 г., като нейните основни функции са да допринася за изграждането на доверие и развитието на сътрудничеството между НПО и държавата чрез финансиране, консултиране, образователни инициативи и разпространяване на информация. Службата координира работните групи по различни законодателни инициативи, които се отнасят до третия сектор. През 2002 г. е създаден и *Съвет за развитие на гражданското общество*, който 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*, като неговите функции са консултативни. Основната му задача е да дава становища и препоръки на правителството по отношение на развитието и политиките на НПО.

В **Естония** съществуват различни институционализирани механизми за сътрудничество с нестопанските организации. На ниво *парламент*, има създадена специална парламентарна група за подкрепа на гражданското общество, включваща представители на всички партии. Целите, които си поставя групата, са да обсъжда въпроси, свързани с гражданското общество и да инициира законодателство в подкрепа на развитието на третия сектор. Също така, на ниво *изпълнителна власт*, Министърът на регионалните въпроси, е отговорен за развитието на политики по отношение на гражданското общество. Създадена е и *Правителствената служба за връзки с обществеността*, ангажирана 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.

Възможни стъпки за България – какво може да се подобри у нас

Въз основа на анализите на националната правна рамка и на моделите на участие на НПО в процесите на вземане на решения в различни европейски страни, може да се предложат следните промени в правната регулация у нас.

1. Приемане на Стратегия за участието на НПО в процесите на вземане на решения

Необходимо е правната регулация в България на формите и процедурите за участие на НПО в процесите на вземане на решения да придобие концептуално завършен характер и да бъде изградена около едно ядро от принципи.

Това би могло да се постигне чрез приемането от правителството на *Стратегия за участието на НПО в процесите на вземане на решения. Стратегията* ще е политически документ, в който ще са заложени основните принципи на включването на НПО при разработването на политики и приемането на закони – напр. устойчивост, отчетност и прозрачност, както и основните форми и институционални механизми за това – обществени обсъждания, правила за включване на НПО в работни групи, обществени съвети към институциите, консултативни органи и др. *Стратегията* трябва да бъде разработена съвместно от НПО и представители на държавната власт.

Впоследствие тези форми и процедури ще бъдат „декомпозирани" в законодателството – напр. в Закона за нормативните актове, Правилника за организация и дейност на Народното събрание и правилниците за работа на отделни парламентарни комисии, устройствените правилници на Министерския съвет и на отделните министерства и др.

2. Промени в Закона за нормативните актове.

Необходимо е съществуващата уредба за консултиране на нормативни актове с граждани и НПО (няколкото принципни разпоредби от действащия ЗНА), да бъде развита в отделни разпоредби и обособена в самостоятелна глава на закона – *„Обществено обсъждане и консултиране на проекти на нормативни актове"*. Следва да се предвиди възможност за включване на заинтересованите страни – граждани и НПО, още на предварителния етап на планиране на нов нормативен акт, а след това и при вече изготвен проект на нормативен акт. Също така, следва да се даде възможност за по-дълъг срок (напр. 30 дни) за обществено обсъждане и предоставяне на становища, както на етапа планиране, така и на обсъждане на вече готовия проект за нормативен акт. Би трябвало да се даде възможност не само за писмени консултации, но и да се организират различни публични обсъждания като дискусии, кръгли маси и др., на които заинтересуваните лица могат да изразят своята позиция. Важно е да се разработи и механизъм, по който действително заинтересованите страни ще бъдат представени в различните формати на консултиране на нормативните актове.

Основните предложения могат да бъдат систематизирани в няколко основни точки:

- Процесът за консултиране следва да е отворен и достъпен за всички – граждани, граждански организации (юридически лица с нестопанска цел), граждански групи и инициативи (с неперсонифициран характер, без качество на юридически лица).

- Своевременно *осигуряване на достатъчно информация* (вкл. и чрез интернет) за съответния проект на нормативен акт, както и за формите на обществено обсъждане, така че представители на гражданското общество да могат ефективно да се включат в процеса.

- Достатъчен срок за подаването на предложения (напр. минимум 30 дни след публикуването на информацията; за някои нормативни актове с правна сложност или със значим обществен ефект – като кодекси или актове, в материята на конституционните права на гражданите – по-продължителен срок).

- Експертизата, която се предлага от страна на гражданите и структурите на гражданското общество, да бъде рационално използвана чрез гарантиране на възможност за включване на представители на гражданското общество в *съвместни работни групи с държавните органи*, както и в *обществените обсъждания*. В този случай, да има механизъм, по който гражданска организация или група, която се чувства засегната от бъдеща регулация, да може да участва в общественото обсъждане.

3. Кодекс за консултиране с НПО.

Въз основа на приетите *Стратегия* и нови положения в ЗНА, да се изработи *Кодекс за консултиране с НПО*, който да съдържа конкретни изисквания към държавните органи и техните администрации за консултиране на нормативни актове и политически документи с НПО. В Кодекса могат да бъдат разписани детайлни процедури, по които да се извършва консултирането, които доразвиват заложените в Стратегията и ЗНА принципни положения. Също така Кодексът може да предвижда и по-високи стандарти за консултиране, над задължителния минимум, предвиден в ЗНА. Правилата и процедурите, установени с Кодекса ще обвързват съответните администрации, без обаче да водят до недействителност на нормативните актове или политически документи, които не са били консултирани. Самият Кодекс е желателно да бъде разработен с участието на НПО и при използване на добрите практики в редица европейски страни (Англия, Естония, Хърватия и др.).

4. Създаване на Съвет за развитие на гражданското общество към правителството и обществени консултативни съвети към отделните институции.

Като част от институционалния механизъм за консултиране с НПО, добра практика би било да се създаде *Съвет за развитие на гражданското общество* на ниво правителство, в който да вземат участие представители на отделните министерства, както и представители на НПО, излъчени от самия сектор. Съветът ще

може да *инициира* и *координира* важни за гражданското общество дискусии, както и да *контролира* имплементирането на различни политики и стратегии, насочени към третия сектор. Функциите на този Съвет ще са *консултативни* като може да дава становища и препоръки на правителството по отношение на развитието и политиките и законодателството за НПО.

Наред с това не се изключва и изграждането на различни *обществени консултативни съвети* към отделните публични институции. Важно е, когато се създават съответните консултативни органи с участие на представители на граждански организации да се използва прозрачен механизъм за определяне на НПО, които да се включат там. Примерен механизъм, който съдържа основните принципи за избор/номиниране на НПО в съвместни органи с администрацията, е предложен в Приложението.

5. Служители за консултиране с НПО

Администрацията трябва да стимулира диалога с гражданските организации. Затова е важно всяка институция да има обособен отдел или определен служител, който да отговаря за организирането на консултации, поддържане на връзки с граждански организации и др. Тяхна основна функция ще бъде да *организират* включването на НПО в публичните обсъждания и консултативния процес – в работни групи, кръгли маси и др. Определените да изпълняват тази функция ще са служители на съответното ведомство, които имат опит във връзките с обществеността.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Предложение за начин на избиране на представители на НПО в консултативни органи и работни групи на администрацията

Много често като причина за трудната комуникация с гражданския сектор се изтъква липсата на представителна организация – нещо като съществувалия Съюз на българските фондации и сдружения. Липсата на такава организация често е причина за невключване на НПО в редица консултативни процеси или включването само на тесен кръг организации, близки до съответната администрация. Понякога това принуждава и отделни институции да измислят напълно нови механизми за избор на НПО, които да включат в консултативни органи, а по-често въобще липсва формален механизъм за избор. Затова ние предлагаме при сформиране в бъдеще на консултативни съвети, мониторингови комитети и работни групи, когато в тях се включват и представители на НПО, да бъдат спазвани и следните критерии:

1. Информацията за създаването на органа да е публична като избора на НПО – участници да става чрез публична процедура (ясен механизъм на оказване на подкрепа за отделни кандидати и тези получили най-голяма подкрепа и отговарящи на предварителните условия да стават членове на органа).

2. Ясно да се определят изискванията към кандидатстващите НПО – от коя сфера да са кандидатите; да има изискване за определен опит в съответната сфера (поне 3 години работа в сферата), както на организацията, така и на конкретния човек, който ще я представлява.

3. Избора на НПО представителите да става от самите НПО като бъде ясно определено кой може да гласува/подкрепя избора на кандидатите – например номиниращите организации да бъдат от сферата на кандидата; да имат определен период на съществуване (подобно на кандидатите).

4. Да има изискване една организация да не може да номинира/подкрепя повече от един кандидат като е добре да се предвиди и изискване кандидата да бъде номиниран от по-голям брой организации (поне 3 активни организации например).

5. Избора на НПО представителите да става след попълване на специален формуляр/бюлетина, която се подписва от представляващия организацията, която гласува/номинира. Формулярът да може да бъде изпратен и по електронна поща (сканирано копие на документа).

6. Участниците в подобни консултативни органи да уведомяват и неучастващите там НПО за провежданите дискусии и взетите решения. За целта трябва да се

разработи ясен механизъм, който може да включва и блогове или друга по-интерактивна форма.

7. В случай на неспазване на задълженията за уведомяване на останалите НПО, да има възможност за подмяна на участващия в органа член с друго НПО преди изтичане на мандата му – например по искане на над 50 % от подкрепилите участващия кандидат.

8. Когато държавната администрация създава консултативен орган и стартира процедура за избор на НПО в него, да покани като наблюдаващи процеса, представители на поне едно известно НПО, което да следи спазването на настоящите принципи в хода на самата процедура.

9. Администрациите, които вече са създали свои консултативни органи, да преразгледат механизма, по който са избрани представителите на НПО в тях и ако той не съответства на настоящите принципи, да проведе нов избор на НПО членове.

10. При изтичане на мандата на НПО членове на консултативни органи, да не се подновява автоматично техния мандат, а да се премине през нова процедура за номиниране.

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

ДАМС.....Държавна агенция за младежта и спорта

МДААР .....Министерство на държавната администрация и административната реформа

МОН ..... Министерство на образованието и науката

МП.....Министерство на правосъдието

МРРБ .....Министерство на регионалното развитие и благоустройството

МС ..... Министерски съвет

МТСП..... Министерство на труда и социалната политика

НПО.....Неправителствена организация

НС..... Народно събрание

Българският център за нестопанско право (БЦНП) е създаден през юли 2001 г. и е вписан в Централния регистър към Министерството на правосъдието като фондация в обществена полза. БЦНП е местният партньор на Международния център за нестопанско право (ICNL) със седалище във Вашингтон и на Европейския център за нестопанско право (ECNL) със седалище в Будапеща.

Мисията на Българския център за нестопанско право е да оказва подкрепа при изработване и прилагане на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданско участие и добро управление в България. БЦНП следва мисията си, вярвайки че развитието на правната рамка на нестопанските организации е основен механизъм за създаване на независимо и просперираща гражданско общество.

© Български център за нестопанско право

УЧАСТИЕ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ
В ПРОЦЕСИТЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Автори:
Атанас Славов, Любен Панов, Надя Шабани, Павлета Алексиева

Дизайн и предпечат
VLL

ISBN 978-954-91869-8-7

София, 2009