

# 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“<sup>37</sup>. 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 „демократията 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 общество 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-

---

<sup>37</sup> 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 случаите 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, подзаконовни 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 иницирана като важна част от програмата на правителството за сътрудничество с НПО. Изработването на документа се осъществява при активното участие на представители на гражданското общество.

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 проектозаконали 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 представяне 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 заинтересованите 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 *иницира* 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.