

ГРАЖДАНСКИЯТ ПРОЕКТ

БЯЛА КНИГА



„Нао,
гражданите.“



„Наша работа
да каже.“



„Но не ни чува
по стъпките
на властта.“



„Политиките
са за нас.“



„А къде сме ние?“

ЧУИ ГРАЖДАНИТЕ!

НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В БЪЛГАРИЯ

предлагат
ВИЗИЯ ЗА ПРОМЯНА ■
на правителството
КОНКРЕТНИ РЕШЕНИЯ ■
над 280 граждански
АНОНС ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО ■
организации

София, ноември 2010 г.

Секретариатът на кампания „Чуй гражданите“ изказва благодарност на представителите на всички граждански организации, които предоставиха коментари, мнения и предложения по настоящия граждански проект за „Бяла книга на гражданското участие в България“ по време на публичното ѝ обсъждане.

Изказваме благодарност и за подкрепата, оказана от всички индивидуални граждани, за съпричастността им по проблематиката, за предоставените ценни идеи и отделено време за популяризиране на каузата и на свързаната с нея кампания „Чуй гражданите“.

И именно защото цялата тази инициатива е кауза, а не само кампания, оставаме във връзка и след изготвянето на това конкретно издание, продукт на съвместните ни усилия.

Гражданският проект за „Бяла книга на гражданското участие в България“ планираме да бъде връчен на министър-председателя от контактна група на мрежа „Чуй гражданите“ в състав (по азбучен ред на имената):

Борислав Сангов – Коалиция за климата – България

Георги Богданов – Национална мрежа за децата

Гинка Чавдарова – Национално сдружение на общините в Република България

Калина Бозева – Междуетническа инициатива за човешки права

Росен Димов – Регионален координатор на FLARE за Югоизточна Европа; експерт в Бюрото на съветниците по европейски политики към ЕК.



Настоящата брошура се издава с финансовата подкрепа на:

Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство в рамките на проект „Създаване на предложения за законова рамка, стандарти и механизми за ефективно участие на гражданите в публичните политики“ (Договор ПОЗ-12-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от бенефициента по договора „Междуетническа инициатива за човешки права“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и договарящия орган.

Електронен адрес на Секретариата на кампанията: ieifoundation@yahoo.com

Търсете „Чуй гражданите“ във Фейсбук.

Съдържание

ГРАЖДАНСКИЯТ ПРОЕКТ	4
----------------------------	----------

Раздел 1

ЗАЩО ГРАЖДАНИТЕ ДА УЧАСТВАТ във вземането на решения по публичните политики?	6
--	----------

Раздел 2

ПРАВНА РАМКА на взаимодействията институции–граждани	7
--	----------

Раздел 3

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ на политиките за участие на гражданите	11
---	-----------

Раздел 4

ПРАВОТО НА УЧАСТИЕ и конкретните му проявления в политиките	12
---	-----------

Раздел 5

ПРОБЛЕМИ И ДЕФИЦИТИ в политиките на участие	13
---	-----------

Раздел 6

СТРАТЕГИЧЕСКИ ДЕЙСТВИЯ към нов тип политика на гражданско участие	15
---	-----------

Раздел 7

МИНИМАЛНИ СТАНДАРТИ за взаимодействието между институции и граждани при вземането на решения	21
---	-----------

ГРАЖДАНСКИЯТ ПРОЕКТ – анонс към правителството

Предлаганият проект за „Бяла книга на гражданското участие в България“¹ излага вижданията на представители на гражданския сектор по политиката, свързана с участието на гражданите в процесите на вземане на решения при изготвянето и провеждането на публичните политики, надграждайки над предходни инициативи в тази посока. Тя генерира съгласие² сред организации с нестопанска цел и други социални актьори по заложените в нея ценности, принципи и стандарти за взаимодействието между институции и граждани, както и за посоките, в които следва да се предприемат промени.

По-конкретният ѝ предмет е да очертае:

- правата на гражданите, свързани с участието във вземането на решения по публичните политики, международните норми, изискванията и стандартите в политически документи на ЕС по тези въпроси, както и релевантната национална законова рамка;
- гражданската гледна точка за постиженията и наличните празноти в националното законодателство и в институционалните практики спрямо международните стандарти;
- гражданската гледна точка за посоките за преодоляване на проблемите и за повишаване на ефективността на включването на гражданите в процесите на вземане на решения по политики на национално и местно ниво.

Сериозният принос на гражданския проект за Бяла книга на гражданското участие е, че той не спира до маркирането на проблеми, а аргументирано очертава пътища за преодоляването им в няколко посоки, основните сред които са въвеждането на единни стандарти и правното регулиране на процесите на взаимодействие между институциите и гражданите при правенето на публичните политики. Документът отива дори още по-далеч в отстояването на намеренията си да допринесе за промяната, като предлага на вниманието на правителството адекватен инструментариум за реализацията на тези два процеса, състоящ се от: 1) разгърнат пакет от принципи и минимални стандарти, на базата на които гражданите да бъдат ефективно и по съпоставим начин включвани от различните публични институции в процесите на вземане на решения по политики на държавната и местните власти; 2) предложения за конкретни промени в няколко ключови за гражданското участие нормативни акта, които имат потенциал, при синхронизираното им обсъждане и приемане, да окажат реален ефект върху практиките.

Участниците в гражданска мрежа „Чуй гражданите“ отправяме искане правителството да вземе предвид съдържащите се в гражданския проект за Бяла книга на гражданското участие ценности, принципи, стандарти и предложения за законови про-

¹ В европейското пространство Белите книги са се утвърдили като документи, излагащи проблемни зони в политиките в дадена обществена сфера, както и предложения за действие и промени в тях.

² Към 10 ноември 280 организации са заявили подкрепа за гражданския проект за Бяла книга на гражданското участие ценности, принципи, стандарти и предложения за законови про-

мени по въпросите на участието. Предлагаме на тази база правителството да разработи и приеме свой концептуален политически документ от типа на белите книги, в режим на консултации между представители на администрацията на МС и на гражданското общество.

Очакването ни правителството да обяви вижданията си по въпросите на гражданското участие именно чрез политически документ тип Бяла книга е продиктувано от необходимостта планираните политически, нормативни и институционални промени и действията за тяхното постигане да бъдат изложени структурирано, системно и достъпно в единен документ, вместо това да бъде направено чрез множество, на практика непроследими от гражданите правителствени документи, в които те се загубват и се демотивират за участие. Практика да обявяват с Бели книги политическата си визия относно предизвикателства в дадени политики и планираните промени в тях поддържат Европейската комисия, както и правителствата в редица европейски страни и очакваме тя да се утвърди и у нас. Приетата неотдавна от правителството Бяла книга за отбраната и въоръжените сили на Република България е позитивен знак за действия в тази посока, който следва да бъде продължен.

Концептуалният политически документ на правителството по въпросите на гражданското участие, след като бъде създаден в условия на експертен консултативен процес, предлагаме да бъде подложен на по-широко обществено обсъждане с граждани, граждански организации и другите заинтересовани от въпроса страни. След приключването на консултациите по него и с цел документът и заложените в него предложения за стандартизиране и регулиране на гражданското участие да придобият нужната политическа и институционална легитимация, той следва да бъде приет с постановление на МС и да служи за основа при планирането и реализирането на съответните нормативни и институционални промени (вижте повече по въпроса на стр.15).

ЗАЩО ГРАЖДАНИТЕ ДА УЧАСТВАТ във вземането на решения по публичните политики?

Едно от основните права на всеки европейски гражданин е правото на добро управление и добра администрация, което право не се изчерпва единствено с доброто административно обслужване. Доброто управление означава прозрачност, отчетност, ефективност и последователност в работата на всички институции на национално, регионално и местно ниво, както и участие на гражданите във вземането на решения по цялата политическа верига – от концептуализирането до прилагането на публичните политики.

Активното гражданско участие във вземането на решения се гради на разбирането, че гражданите имат право да бъдат реален участник в създаването и провеждането на политиките, отнасящи се до тях и до развитието на обществото като цяло и че ролята на държавните и местните органи на управление е да предоставят регулация, институционални структури и механизми, в рамките на които отделните граждани, граждански групи и всички заинтересовани по дадена политика страни да могат да организират своите дейности и да заявяват мнението и предложенията си по ефективен начин.

Гражданското участие е процес, посредством който гражданските интереси, нужди и ценности се представят от гражданите и се вземат под внимание от властта при приемането на решения и на съответните актове и документи във всяка фаза на публичните политики.

Обществените ползи от ефективното гражданско участие:

- То осигурява по-високо качество, релевантност и ефективност на публичните политики. Предоставя на изпълнителната власт широк кръг източници на информация, на перспективи и възможни решения при формулирането и провеждането им.
- Предоставя механизми за реално осъществяване на демократично управление и за обществен контрол върху публичните политики. Когато са осигурени единни стандарти и правни механизми за реално и предвидимо гражданско участие, рискът от погрешни решения е намален, а възможността за застъпване на по-широки обществени интереси, за прогнозиране на конфликти и ефективна защита на права е силно повишена. Паралелно на всичко това се ограничава територията, на която може да се осъществява нерегламентирано лобиране по политиките от страна на привилегирани групи, намалява се и възможността за корупционни практики. Това повишава рейтинга на страната в европейското пространство и я утвърждава като желан политически и икономически партньор.
- Улеснява формирането на култура на активно гражданство. Осъществяването на постоянни и разнообразни действия от страна на държавата (образователни, нормативни, институционални и пр.), така че всеки гражданин да може да упражнява правото си да бъде чул при решаване на вълнуващи го проблеми, засягащи него или обществото като цяло, повишават доверието му, че е възможно реално да допринесе по публичните политики, и го превръщат в инициативен и мотивиран участник при провеждането на държавното управление и местното самоуправление.

ПРАВНА РАМКА

на взаимодействиета институции–граждани

Международни документи, полагащи основата на гражданското участие

Ценността на участието на гражданите във вземането на решения по публичните дела е заложена в редица международни документи, които, чрез ратифицирането им от Народното събрание, са придобили статут на вътрешни актове и принципите им са доразвити, в една или друга степен, в законите на националната правна система. Някои от тях имат пряко задължаващ държавен характер, а други са от програмен тип.

Сред документите, полагащи и доразвиващи на международно ниво концепцията и практиката на правото на участие, са Всеобщата декларация за правата на човека, Международният пакт за граждански и политически права на ООН, Орхуската конвенция на ООН, редица политически декларации, приети на международно ниво, принципи и минимални стандарти на Европейската комисия, кодекси на добрите практики по линия на Съвета на Европа и др. Те придвижват напред обществените механизми и управленските практики към по-нататъшно утвърждаване на гражданското участие като същностна черта на модерното управление.

Национални стратегически документи и законова рамка

Стратегически документи

На взаимодействието институции–граждани в процеса на формулиране и прилагане на публичните политики не е отделено изрично място в национални стратегически документи. Този въпрос сам по себе си не е бил поставян системно в политическия дневен ред на правителствата. Отделни елементи, визиращи различни негови аспекти, могат да се открият в няколко документа.

● **Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране 2003 – 2006 г.**, приета с Решение на МС № 671 от 24.09.2003 г.;

Сред приоритетните ѝ цели е изведена и тази за „Регламентиране и укрепване на консултационните механизми при разработването на национални политики и законопроекти, включващи икономически и социални партньори, представители на местното самоуправление, местната администрация и гражданския сектор“, както и „подготовка на държавната администрация и нейните партньори за осъществяване на консултации чрез разнообразни техники“. Очевидна е липсата на какъвто и да е напредък по тези иначе релевантни на потребностите стратегически цели.

● **Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в Европейския съюз, 2005 г.**

В нея се отчита, че са налице множество примери за закони и наредби, подготвени без никакви или почти никакви консултации. Заявява се намерение за раз-

виване на механизмите за ефективно прилагане на консултациите с гражданите чрез регламентиране на изискването всеки проектозакон, изпращан в Министерския съвет, да е придружен с информация за проведени консултации, както и публикуване на Бели книги като обществен консултативен документ във случаите, когато се предлагат съществени промени в една или друга обществена политика. И тези намерения все още не са реализирани чрез съответстващи законови и институционални мерки.

● **Права на гражданите, доброто управление и местната власт, 2007г.** Този документ публично оповестява позицията на Националния омбудсман по въпросите на участието на гражданите на местно ниво. Част от препоръките му засягат гражданското участие и взаимодействието между общинската администрация, общинските съвети и гражданите.

● **Национална стратегия за детето, 2008–2018 г.**

Приета е с решение на Народното събрание и Обнародвана в ДВ. бр.14 от 12 февруари 2008 г. Четвъртата оперативна цел на стратегията е насочена към насърчаване на участието на децата при формиране и изпълнение на политики, свързани с техните права и отговорности.

● **Програма на европейското развитие на България, 2009–2013 г.**

В тази приета от правителството програма е отразено, че ефективното и добро управление се реализира в непрекъснат и активен диалог с другите власти, държавни институции и граждански организации и че правилните решения може да бъдат намерени след искрен и честен диалог с бизнеса, гражданските организации, социалните и политическите партньори. Практическата реализация на тези намерения обаче все още няма желаните реални измерения.

Законова рамка: постижения и дефицити

Конституция на РБ от 1991 г. Основите на гражданското участие в публичните дела са заложили във формата на управление на страната – парламентарна република с местно самоуправление. Властта се упражнява пряко от гражданите или от избраните от тях органи – този основен принцип е залегнал в Конституцията от 1991 г. Тя прогласява (чл. 1), че властта принадлежи на гражданите, които избират органите на власт чрез свободни, равни, преки избори с тайно гласуване, както и че местните общности се самоуправляват в рамките на закона, избирайки кметове и общински съвети. Практиката обаче показва негативна тенденция на отклонение спрямо заложените в Конституцията добри постановки – веднъж избрани с гласа на гражданите, органите на властта често се откъсват от избирателите си, заживяват самостоятелен живот и упражняват предоставената им от тях власт, без да търсят мнението им и без да се отчитат пред тях. Проблемът идва в най-голяма степен от отсъствието на форми и стандарти за задължително взаимодействие между органите на властта с гражданското общество, осигуряващи вписване на гражданските гледни точки при вземането на управленски решения.

Основният закон гарантира и правото на гражданите да правят предложения и да отправят петиции (чл. 45), които постановки обаче не са надеждно развити в законодателството и не уреждат ефективно този въпрос. Доколкото държавната система преди 1989 г. се характеризира с еднопартийно централизирано управление, основано на вземането на решения „отгорена-

доду“, то законите и нормативните актове, приети към този период, някои от които продължават да действат и понастоящем, не съдържат развити норми относно общественото участие в процеса на вземане на решения.

Независимо от провеждания процес на хармонизиране на вътрешната правна уредба с тази на ЕС все още не е постигната системна и пълна регламентация на обществените отношения, осигуряваща активно участие на гражданите в изготвянето и провеждането на публичните политики.

Закон за нормативните актове (ЗНА). Той регламентира като задължение на публичните институции обсъждане със заинтересованите лица по всеки проект за нормативен акт и съответното вземане предвид на направените предложения. Въпреки това са налице редица проблемни области – неадекватно кратък срок за провеждане на обсъждания; липса на изискване за предварително публикуване на необходимата информация; липса на задължение за съответните институции да посочват кои предложения се приемат и кои се отхвърлят със съображенията за това и пр. Съществуващите дефицити водят до нееднаква практика, както и до случаи на цялостно неизпълнение на задълженията по провеждане на обсъждания, за което свидетелстват оспорванията по съдебен ред на приети нормативни актове

Административнопроцесуален кодекс (АПК). Макар да въвежда в българското законодателство задължение за осигуряване на участие на заинтересованите лица в процеса на вземане на решения като част от процедурата за приемане на т.нар. общи административни актове, той съдържа в уредбата си и пропуски, снижаващи ефективността ѝ. Така например остава неизяснено кои граждани и организации са „заинтересовани“ страни и как се определят. Срокът за провеждане на обществени обсъждания (1 месец), макар да надвишава определения по ЗНА минимален срок (14 дни), продължава да е недостатъчен за пълноценни обсъждания. Проблемна е и липсата на изискване за задължително оповестяване на интернет сайта на съответния административен орган на откриването на производството по издаване на съответния общ административен акт, което ощетява чувствително гражданите по отношение на достъпа им до информация и възможността да участват в обсъждания.

Закон за администрацията (ЗА). Той утвърждава постановката, че съответният орган на държавна власт взема решенията си след консултации с гражданското общество (чл. 2, ал. 7). Това предоставя правна възможност за провеждане на обществени консултации. Тя обаче не се реализира, доколкото липсват единни на национално ниво стандарти и процедури за взаимодействие на институциите с гражданите, гражданските организации и останалите заинтересовани страни, които да са задължителни във всички етапи на изготвяне и провеждане на публичните политики.

Законът за администрацията е нормативният акт, който трябва да регламентира приемането на такива стандарти от Министерския съвет и задължителното им съблюдаване от цялата администрация на изпълнителната власт. Пак чрез Закона за администрацията трябва да се запълни и друга нормативна празнина, а именно че освен по нормативни и общи административни актове обществени обсъждания с гражданите трябва да се провеждат и при изготвянето и актуализирането на стратегии, програми, планове за действие и пр., засягащи пряко или косвено основни права и интереси на големи групи в обществото, което да се извършва по реда и при условията, предвидени в Закона за нормативните актове.

Специалните закони. Уредба на обществени обсъждания е налице само в някои от тях. Изрично препращане към общата приложима уредба по тези въпроси, утвърдена чрез ЗНА и АПК, няма в нито един от тях. Кръгът на „заинтересованите“ се определя различно – някои приемат, че всеки гражданин има право да участва в общественото обсъждане, както би следвало да се заключи от естеството на самото понятие „обществено обсъждане“, други определят тесен кръг заинтересовани лица. Проблемна е и липсата на задължение да бъде осигурена на разположение на заинтересованите страни нужната за целите на обсъждането информация в разумен срок преди провеждането му, както и липсата на единен подход за обработване на насъбраните мнения и предложения. Отделните специални закони, включващи обществени обсъждания, обикновено предвиждат компетентност на конкретна институция за провеждането им. Същевременно, след закриването на Министерството на държавната администрация и административната реформа, не е ясно коя е институцията, оторизирана да събира, обобщава и анализира изпълнението на тези задължения от отделните органи на изпълнителната власт.

Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Той съдържа определени правни механизми за участие на представители на местната общност при разглеждането и решаването на въпроси от обществено значение, при изготвянето и обсъждането на основополагащи стратегически и други документи преди внасянето им за одобрение в общинските съвети. Предвидена е правна възможност за участие на гражданите в работата на Общинските съвети и комисиите. Същевременно, ЗМСМА в много по-голяма степен поставя акцент на самоуправлението на местните общности чрез регламентиране на правомощията и компетенциите на изборните органи (общински съвети и кметове). Далеч по-слабо той утвърждава механизми за текущото им самоуправление чрез набиране на мнения и предложения от членовете им в рамките на широки обществени обсъждания, на обществени и експертно-консултативни органи при вземането на решения по всички важни въпроси от местно значение – при изготвянето на стратегически и други документи, при отчитането и анализирането на резултатите от провежданите политики и пр.

Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление
Той урежда условията, организацията и реда за реализирането му при осъществяване на държавната и местната власт. По обща оценка на експерти и граждански организации понастоящем в него е предвиден твърде висок кворум за действителност на националните и местните референдуми, който е в състояние да блокира иницирането и провеждането на валидни референдуми и би имал възпиращо въздействие за активността на гласоподавателите. За да може законът да отговори на първоначално заложените цели и на обществените очаквания за пряко участие на гражданите във вземането на важни за страната решения и за да могат гражданите реално да иницират референдуми, той следва да бъде променен в следните посоки:

- Намаляване на изискуемия брой подписи на граждани, които могат да иницират национален референдум от 200 000 на 150 000 (чл. 10, ал. 1, т. 5).
- Намаляване на изискуемия брой подписи на граждани, които могат да иницират национален референдум обвързващ Народното събрание да вземе решение за произвеждането му от 500 000 на 300 000 (чл. 10, ал. 2).

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

на политиките за участие на гражданите

Общи принципи

- Върховенство на закона – основаност на целия процес на обществени консултации на единни правни норми.
- Отвореност към универсални и европейски ценности и стандарти.
- Базираност на взаимодействието институции–граждани върху правата на гражданите, свързани с участието.
- Правото на участие е индивидуално право, което отделният гражданин може да упражнява и съвместно с други, обединявайки се във формални и неформални граждански структури.
- Прозрачност за целите, ролята, отговорностите и ограниченията на взаимодействието институции–граждани по всеки конкретен случай.
- Ангажираност и дългосрочна ориентация на институциите за изграждане на релевантна нормативна основа и административен капацитет.
- Автономност на участието на гражданите и гражданските организации да вземат отношение по въпросите, по които желаят, както и сами да избират представителите си за взаимодействие с институциите.
- Достъпност на обществените консултации за широко участие на всички заинтересовани от дадена политика страни.
- Третирание на всички групи в обществото, вкл. децата, като активни субекти на политиките на институциите, имащи право да изразяват по подходящ начин отношение по въпросите, които ги засягат.
- Проактивност на институциите за привличане на мнения от граждани и конкретни заинтересовани страни по дадения въпрос и ангажираност да ги вземат предвид при планирането и провеждането на съответните политики.
- Стартиране на консултативните процедури в максимално ранна фаза на процеса на вземане на решение по дадена политика/документ.
- Обективност на предоставяната информация при обществените консултации.
- Отчетност и обратна връзка относно процеса на консултации и резултатите от него.
- Ресурсна осигуреност (средства, време и персонал) за организиране на взаимодействието институции–граждани.
- Постоянен мониторинг, оценка и усъвършенстване на консултативните стандарти и процедури.

Етични принципи

- Доверие и взаимно уважение.
- Диалогичност и сътрудничество; равнопоставеност и недискриминация.

ПРАВОТО НА УЧАСТИЕ

и конкретните му проявления в политиките

Правото на гражданите на участие в общественния живот има свои конкретни проявления, които са изложени по-долу. Връзката им с настоящия граждански проект за Бяла книга е в това, че те са отправна точка при изготвянето на предложенията по въвеждане на единни стандарти и регулиране на взаимодействията институции–граждани във вземането на решения по политиките. Тези права са отразени в Европейската харта за активно гражданство

Право на намеса. Когато правата на гражданите и общите им интереси са застрашени от дадена политика, действия и/или пропуски при провеждането ѝ, гражданите и гражданските организации имат право да се намесват с мнения и предложения за преустановяването им, вкл. посочвайки лица и обстоятелства, носещи отговорност за тези факти.

Право на превантивни действия в защита на общественния интерес и благо. Гражданите и гражданските организации имат право да извършват дейности, насочени към предотвратяване на щети и вреди спрямо общественния интерес и благо, както и към предотвратяване на минимизирането на нивата на защита на човешкото здраве, околната среда и правата на потребителите, утвърдени от Хартата на основните права на ЕС. Публичните институции трябва да интегрират този опит по превенцията при планирането на съответните политики.

Право на консултации по публичните политики и по въпроси от дневния ред на обществото. Гражданите и гражданските организации имат право да участват в широки обществени обсъждания и консултации, както и в експертно-консултативни формати с представители на институции. Общ ангажимент на публичните институции, гарантиращ това право е, че те не вземат окончателни решения, преди да е дадена възможност на гражданите, гражданските организации и заинтересованите страни да изразят мнение и да направят предложения по конкретния въпрос/документ на политиката в рамките на обществени обсъждания и/или чрез експертно участие, които трябва да се отчитат и вземат предвид (виж секция Минимални стандарти стр. 21).

Право на достъп. На гражданите и техните организации и обединения трябва да се гарантира право на достъп до източници на информация и документация, до места, където правата на гражданите или общественото благо и общественият интерес са застрашени, с цел установяване на действителното състояние на нещата. Публичните институции съдействат при осигуряване на достъпа на гражданите и гражданските организации до информацията и документацията. В отношенията си с публичните институции гражданите и гражданските организации имат право на достъп до релевантните за съответната политика служители и вземащи решения, които да бъдат ясно идентифицирани и достъпни за комуникация.

Право на оценяване. Гражданите и гражданските организации имат право на участие в процедури и органи за оценка на действията на обществени и частни актьори при изпълнението на задълженията им по отношение на общото благо и обществения интерес, както и по отношение на зачитането на гражданските права. Публичните институции привличат граждани и представители на граждански организации в процеса на наблюдение и оценка, като създават и ползват включващи инструменти за провеждането им.

ПРОБЛЕМИ И ДЕФИЦИТИ в политиките на участие

Маркираните по-долу ключови проблеми на участието на българските граждани в публичните дела са същевременно и отправни точки за промяна в политиката по този въпрос.

Регулацията на консултативните процеси е незавършена

Участието на гражданите във вземането на решения по политики на институции на централно, областно и местно ниво няма концептуално завършен характер. Регулацията му е разпръсната несистемно в различни юридически актове, на законово и подзаконово ниво, в правилници за дейност на централни институции и децентрализираните им структури, на местната администрация и общинските съвети. Те са недостатъчно синхронизирани с присъщите съгласно Конституцията права на гражданите, свързани с участието в управлението, както и с международните и европейските стандарти в тази сфера. Затова правните гаранции за ефективно участие на гражданите чрез обсъждания и консултации във вземането на решения по политиките, които ги интересуват, са все още недостатъчни и ненадеждни.

Налице са структурни несъответствия

Недоизградена е институционалната инфраструктура. В работата на институциите на централно, областно и местно ниво отсъстват ефективни и ефикасни процедури за провеждане на обсъждания, консултации и за съвместно експертно участие с гражданите. Непрецизни са и процедурите за определяне на заинтересованите страни и за привличане на участници в обществените обсъждания, в обществените и експертно-консултативните структури, което се отразява сериозно на качеството на представителството на гражданите и на конкретно заинтересованите от даден въпрос страни. Особено непълноценно е то при по-малките организации, при малцинствата и уязвимите групи в обществото.

Липсват единни минимални стандарти, уреждащи взаимодействията на институциите с гражданите във вземането на решения при формулирането и изпълнението на гържавната и общинските политики.

Липсва адекватен капацитет сред служителите и вземащите решения в изпълнителната власт за работа по тези въпроси, неясни са отговорностите им относно взаимодействията с гражданите и структурите на гражданското общество в процесите на вземане на решения.

Устойчиво ресурсно неосигурени са дейностите, свързани с обществените обсъждания и с работата на обществените и експертно-консултативните структури. Това стеснява обхвата на потенциалните участници, демотивира служителите в администрацията и снижава ефективността на мерките.

Непълноценно се прилагат дори добрите законови постановки – поради отсъствие на ефективни процедури за мониторинг, контрол и отчетност, свързани с гражданското участие.

В мнозинството от случаите не се осигурява обратна връзка с гражданите, участвали в обществени консултации. Те най-често остават неинформирани за резултатите от тях и за начина, по който приносът им ще бъде вписан (или причините, поради които е отхвърлен) при изготвянето на консултирания нормативен или стратегически документ. Доколкото откъслечна информация спорадично се предоставя на участниците, тя е без нужната аргументация.

Електронният консултативен процес се практикува слабо от почти всички институции.

Проблеми в организационната култура

Налице са често случаи на формализъм при отчитането от страна на държавни органи или местни власти на дейностите, свързани с обществените обсъждания; масово се залагат нереалистични срокове за провеждането им; повсеместен е недостигът на информация по обсъжданите проблеми.

В дейността на обществените и експертните консултативни структури към институции на централно, областно и местно ниво също се проявява формализъм и ниска организационна култура, което препъва работата им. Голяма част от тях работят в условия на пълна непрозрачност.

Определени групи в обществото, най-често децата, продължават да са възприемани от институциите като обект“ на политиките им, а не като активни субекти, имащи право да изразяват възгледи по всички въпроси, които ги засягат.

Съществуват психологически бариери и отхвърляне у представители на институциите относно необходимостта от провеждане на системни консултации с гражданите като част от процеса на правене на политика. Най-често служителите в централните институции и местните администрации са убедени, че собствените им виждания са достатъчни за планиране и провеждане на политиките, за които отговарят, и че гражданите нямат общо с този процес.

Масово е взаимното недоверие между гражданите, гражданските организации и институциите на всички нива, както и липсата на нагласи за взаимодействие и у двете страни.

СТРАТЕГИЧЕСКИ ДЕЙСТВИЯ

към нов тип политика на гражданско участие

I.

Въпросът за участието на гражданите във вземането на решения да бъде включен в политическия дневен ред на правителството чрез приемане на изрична политика.

Съществуващите дефицити във взаимодействието между институциите и гражданите при формирането и провеждането на публичните политики и последствията от това върху качеството на самите политики очертават необходимост правителството да предприеме действия в няколко посоки.

Изготвяне на концептуален правителствен документ по въпросите на гражданското участие. Предлагаме той да бъде тип Бяла книга, като мотивите за това бяха посочени във въведението на настоящия документ. Документът следва да излага основните ценности и принципи на тази политика, набор от единни стандарти, които институциите задължително да прилагат при взаимодействието си с гражданите при планиране и провеждане на политиките си, както и да очертае насоки за правно регулиране на тези процеси.

Гражданският проект за Бяла книга на гражданското участие съдържа всичко това и притежава реален потенциал да служи за база в предстоящи експертни действия при изготвянето на официалния правителствен документ по тези въпроси.

Съвмесно експертно участие по създаването на правителствения документ с представители на гражданския сектор. Предлагаме той да се изготви в режим на консултации между представители на Министерски съвет и неговата администрация – от една страна и представители на структури на гражданското общество – от друга. За целта да бъде създадена по съответния ред смесена експертна работна група по въпросите на гражданското участие към Министерски съвет, в която да бъдат обсъдени внесения от гражданска коалиция „Чуй гражданите“ проект за Бяла книга за гражданското участие, вкл. предложените минимални стандарти за уреждане на взаимодействията институции–граждани в трите им форми – информиране, консултиране и съвместно експертно участие, както и внесените предложения за изменения и допълнения на съотносими към проблематиката закони (виж подробности за предложенията по регулацията на стр.16).

Предлагаме действията на експертната работна група да стартират през декември 2010-януари 2011 г. и да се реализират в рамките на съгласуван между страните план-график, чернова на какъвто гражданската коалиция ще приложи при връчването на Бялата книга на министър-председателя.

Веднъж създаден в експертен формат, концептуалният политически документ на правителството следва да се отвори за по-нататъшно обществено обсъждане с граждани, граждански организации и всички други заинтересовани страни.

С цел придаването на политическа и институционална легитимация на заложените в него ценности, принципи и стандарти относно гражданското участие, документът следва да бъде приет с Постановление на Министерския съвет и да служи за основа при планирането и въвеждането в практиката на съответните нормативни и институционални промени.

II.

Да се укрепят законовите гаранции за ефективно участие гражданите във вземането на решения по публичните политики

Поради отчетливата необходимост от реализиране в практиката на присъщите на гражданите права за участие във вземането на решения по публичните дела държавата трябва да осигури правна регулация, създаваща задължение за всички публични институции и местни власти да търсят и вземат предвид мненията и предложенията на гражданите преди стартирането на нова политика/нормативен акт/стратегически документ, както и във всички етапи на текущите политики.

Предстоящите мерки за повишаване на правните гаранции за участие на гражданите във вземането на решения следва да се насочат не към приемането на нова законодателна уредба, а преди всичко към укрепването на съществуващата и към по-ефективното ѝ прилагане.

На основата на предложените в проекта за Бяла книга на гражданското участие в България основни принципи и минимални стандарти за регулиране на взаимодействието институции–граждани, гражданската мрежа „Чуй гражданите“ предоставя на вниманието на правителството и парламента набор от предложения за изменения и допълнения на ключови за регулацията на гражданското участие нормативни актове. Те имат потенциала, при синхронизираното им обсъждане и приемане, да окажат реален ефект върху практиките.

Промени в Закона за нормативните актове (ЗНА). С предлаганите изменения и допълнения в ЗНА се гарантира правото на участие на заинтересованите страни в процеса на разработване на нормативни актове. По-конкретно се утвърждава:

- възможността за участие още на фаза планиране на законопроектите, при което заинтересованите страни имат възможност не само да се информират за законодателната инициатива на Министерския съвет, но и да внасят свои предложения;
- въвеждане на две фази на обсъждане – на концепцията и на самия проект на нормативен акт;
- удължени срокове за представяне на предложения и становища с оглед вида нормативен акт, както и възможност за допълнителни обсъждания;
- публично обявяване не само на проекта за нормативен акт, но и на друга важна информация, подпомагаща информираното участие на заинтересованите, включително оценката на въздействието;
- текущо публикуване на представените предложения и становища с оглед създаването на информирана и широка дискусия по проектите, както и задължение за обратна връзка с участниците чрез публикуване на информация за приетите предложения и на мотивите за неприемане на останалите;

- задължение за предвиждане на бюджетни средства за изработването и обсъждането на проекти на нормативни актове.

Промени в Административно-процесуалния кодекс (АПК). Чрез изменения и допълнения на АПК се засилват гаранциите за защита на правата на заинтересованите лица, като се предлага:

- удължаване на срока за провеждане на обществени обсъждания на минимум два месеца;
- въвеждане на изискване за задължително оповестяване на интернет сайта на съответния административен орган на откриването на производството по издаване на съответния общ административен акт и др.

Промени в Закона на администрацията (ЗА). С подготвените изменения и допълнения на Закона за администрацията се предлага да се регламентира:

- задължително консултиране от органите на изпълнителната власт с гражданското общество на стратегическите документи (стратегии, програми, планове за действие), с което да се гарантира участието на гражданите при формулиране на приоритетите и целите на публичните политики;
- приемането от Министерския съвет на единни минимални стандарти за взаимодействие между институциите и гражданите при изготвяне и провеждане на публичните политики, които да се прилагат от всички изпълнителни органи на централно и местно ниво;
- задължително участие на граждански организации в обществено-консултативни органи и експертни съвети, при вземането на решения във фазата на определяне и провеждане на държавната политика в дадена обществена сфера, както и по особено важни въпроси от обществена значимост;
- предварително планиране и ресурсно осигуряване на дейността на консултативните органи и осигуряване на прозрачност и отчетност за реализацията на планираните мерки;
- отчетност за взаимодействието на изпълнителната власт с граждани и граждански организации при вземането на решения по публичните политики.

Промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Законът и понастоящем съдържа правни механизми за участие на представители на местната общност при формулирането на важни за нея проблеми и на съответните стратегически и други документи. Но като цяло той в много по-голяма степен поставя акцент на местното самоуправление чрез изборни органи и далеч по-слабо – на самоуправлението чрез консултативни механизми за привличане и включване на мненията и предложенията на членовете на местните общности във всички етапи на формиране и реализиране на политиките от местно значение.

С предлаганите изменения се регламентира:

- правото на гражданите и на техните организации да участват в процеса на вземане на решения чрез обществените обсъждания на стратегии, приоритети и прогнози, програми и планове за развитие на общината;
- правото на участие в обществени обсъждания на нормативни актове, приемани от общинския съвет;

- участието на гражданите и гражданските организации в общественно-консултативни органи, чрез които да играят активна роля в процеса на определяне на приоритетите и разработване на политиките на институциите на централно, областно и местно ниво;
- задължението на кмета на общината да организира обществени обсъждания, а при осъществяване на своята дейност да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност.

Необходими промени в специалните закони. След приемането на единни минимални стандарти за обществени обсъждания и консултации и за участие в консултативни органи е необходимо всички специални закони да се привеждат в съответствие с тях, като заинтересованите страни дадат становища и предложения в режим на обществено обсъждане.

Гражданска мрежа „Чуй гражданите“ предоставя на вниманието на правителството и парламента изготвен законопроект, в който са включени цитираните по-горе предложения за изменения и допълнения на нормативни актове. Гражданските организации предлагат на правителството те да бъдат включени за обсъждане от смесена експертна работна група между представители на МС и неговата администрация и на гражданския сектор (виж стр. 15) с цел обсъждането и финализирането на предлаганите нормативни промени.

III.

Да се осигурят качествени промени в институционалната среда и в административния капацитет за взаимодействие с гражданите

Акцентът при промените в тази сфера следва да се постави върху изграждането на адекватна административна инфраструктура за планиране и реализация на взаимодействието между институциите и гражданите при правенето на публичните политики.

Повишаване на административния капацитет. Правителството следва да утвърди ефективни механизми, които да мотивират и задължават служителите и вземащите решения в институциите на централно, областно и местно ниво да усвояват непрекъснато нови знания и технологии с цел повишаване на административния си капацитет за по-ефективно включване на гражданските гледни точки и експертиза в политиките, по които работят.

Единият от пътищата за това е чрез организирани от институциите обучения за повишаване на знанията и компетентностите на служителите за ефективна комуникация с гражданите по провежданите политики. По друга линия надграждането на капацитет трябва да се обвързва с механизми за стимулиране на личната мотивация за самоподготовка, вкл. чрез условията за назначаване и за кариерно развитие на съответните позиции в администрацията.

Мониторинг и оценка на процесите и резултатите. Утвърждаването в практиката на стандарти, процедури и правни механизми за регулиране на взаимодействията между институции и граждани при правенето на публичните политики изисква прецизен мониторинг и оценка на процесите и резултатите.

Ключовите насоки при осъществяването им са:

- **Да се провеждат** въз основа на план с многогодишен хоризонт.
- **Оценяването** да се извършва на базата на показатели (benchmarking) и да е ориентирано към степента, в която са постигнати заложените цели по въвеждане на единни стандарти и прилагане на правните норми във връзка с обществените консултации. Ключово е осигуряването на механизъм за участие на заинтересованите страни във всички фази на мониторинг и оценка.
- **Процесът на мониторинг** следва да залага на: 1) осигуряването на надеждна и обективна информация от различни източници, особено място сред които да заемат структурите на гражданското общество, доколкото са независими от институциите, отговорни за реализацията на оценяваните политики и документи; 2) създаването на механизми за обществен контрол върху реализацията на политиките/програмите и на техните резултати; 3) осигуряването на възможности за промяна на оценяваните политики и програми въз основа на извършените независими оценки и анализи.
- **Ключовите индикатори**, които трябва да се осигурят като база на мониторинга, следва да се фокусират като минимум върху: съществуващите механизми за включване на граждани и СГО в правенето на политики и във вземането на решения, вкл. на представители на уязвими групи; реално осигуреното участие на граждани и СГО в процеса на вземане на решения по публичните политики; степента на отчитане на заявените интереси на заинтересованите страни при реализацията на политиките; публичността на работата на експертно-консултативните и обществените съвети; осигурения контрол върху мониторинга и оценката на публичните политики и на взетите решения; наличието на отчетност пред обществеността за дейността на обществените и експертно-консултативните и обществените органи; активността на гражданите и СГО при формулирането, изпълнението и оценката на публичните политики; управленския капацитет за консултации и др.

Ресурсно осигуряване. Осъществяването на редовен, предвидим и качествен процес на консултации между институции и граждани по планираните и провежданите политики трябва да се обезпечи със средства и човешки ресурси. Всички форми на участие на гражданите във вземането на решения осигуряват „добавена стойност“ към политиките на институциите. Стойността на собствената експертиза на гражданите, която те предоставят чрез различните консултативни формати, многократно би надвишила средствата, които правителството би заделило за осигуряване на поддържаща консултативна административна инфраструктура.

Необходим е по-обхватен ангажимент от страна на управляващите и държавните служители към усъвършенстването на процесите на консултиране, като се прилагат разнообразни инструменти. Добър практически помощник би бил специализиран Наръчник за държавни служители, съдържащ коментари по единните стандарти, Етичен кодекс на консултирането, Методика за обсъждане на нормативни и стратегически документи в рамките на консултативни органи, Практически насоки на електронната консултация, Казуси с най-добрите практики за консултиране и участие и пр. Порталът на правителството по въпросите на обществените консултации предлага подходяща основа, над която успешно да се надграждат електронни помагала за организиране на отделни аспекти на обсъжданията и консултативните (въпросници, анкети, насоки за достигане до целеви групи пр.)

Формиране на култура на активно гражданство. Основен стратегически ангажимент на правителството е предприемането на всички необходими дългосрочни, средносрочни и краткосрочни действия за формиране чрез образователната система на култура на активно гражданство у младите хора в периода на тяхното обучение в училище и в университета – чрез подходящо учебно съдържание по гражданско образование, права на човека и пр.

IV

Да се въведат единни стандарти за взаимодействието между институции и граждани при вземането на решения по публичните политики

Острата липса от единни за всички институции и местни власти стандарти, на основата на които те да взаимодействат с гражданите по въпроси и документи на провежданите от тях политики, води до сериозни различия в качеството на консултативния процес и до неравнопоставеност на гражданите в реализирането на правото им да участват във вземането на решения по политики на държавната и местните власти. Ето защо е отчетлива необходимостта от въвеждането в практиката на единни минимални стандарти, които да се отнасят до 3-те основни форми на взаимодействието институции-граждани: информиране, консултиране и съвместно експертно участие във вземането на решения при изготвяне и провеждане на публичните политики. Те трябва да се основават на обявени принципи, на които ще почива това взаимодействие, да са обвързани с международните и европейските правни норми и политически документи в тази сфера.

Гражданският проект за Бяла книга на гражданското участие предлага разгърнатата схема от минимални стандарти, които визират и трите форми на взаимодействието институции-граждани. Те влизат в себе си права, ценности и основни принципи, свързани с гражданското участие, както и следват духа на международните и европейските правила в тази сфера. Обозначени са като единни, защото трябва да се прилагат от всички институции на централната и местната власт при разработването на нормативните им и стратегически документи и при изпълнението на съответните политики. Обозначени са и като минимални, защото очертават базисния кръг правила за взаимодействие на институциите с граждани, структури на гражданското общество и всички заинтересовани страни. Над тях всяка публична институция и орган на местно самоуправление може да надгражда свои допълнителни, които да осигуряват още по-висока защита на правото на участие.

Една от целите на гражданска мрежа „Чуй гражданите“ е предложените в настоящия документ стандарти да бъдат внесени за разглеждане от смесена експертна работна група по въпросите на гражданското участие, каквато предлагаме да бъде създадена към Министерски съвет, с представители на МС и неговата администрация – от една страна и на структури на гражданското общество – от друга. Предлагаме също, след обсъждане и постигане на съгласие в рамките на консултативния процес, да бъдат приети с акт на МС пакет от единни минимални стандарти, отнасящи се до основните форми на взаимодействието институции-граждани, за да се институционализират и съблюдават от всички институции на централно, областно и местно ниво (виж също стр.15).

МИНИМАЛНИ СТАНДАРТИ

за взаимодействието между институции и граждани при вземането на решения

А. Минимални стандарти за информиране

Общи положения

Информирането е процес, при който институциите на централната и местната власт изготвят и разпространяват информация към гражданите, гражданските организации и другите заинтересовани страни относно подготовянето и реализацията на политики, нормативни актове и стратегически документи³, както и за взетите управленски решения във връзка с тях. Минималните стандарти, отнасящи се до предоставянето на информация, очертават основните изисквания, съгласно които публичните институции следва да изготвят и разпространяват информацията по провежданите политики.

Предложените по-долу 3 групи стандарти са съсредоточени върху аспектите на про-активното информиране на гражданите от страна на централните и местните власти, а не с достъпа до информация, предоставян им при поискване по силата на Закона за достъп до обществена информация.

СТАНДАРТИ КОНСУЛТИРАНЕ

Група 1. Обхват на информацията

1.1. Публичните институции на централно, областно и местно ниво предоставят пълна, ясна и качествена информация за текущите си действия, за процесите на планиране и за свързаните с тях решения. Информацията се излага по начин, позволяващ да се проследява цялостното развитие на дадена политика и свързаните нормативни, стратегически и оперативни документи.

1.2. Информацията за напредъка на изпълнението на дадената политика се изготвя на база поставени цели и заложи индикатори за постижения, набелязани в плановете за действие и в работните програми по изпълнението им. Обществеността се информира текущо за резултатите от контрола по изпълнение на политиките.

1.3. Всички институции на централно, областно и местно ниво публикуват на интернет сайтовете си пълнен списък на обществените и експертно-консултативните си съвети, придружен с актовете на създаването им, Правилниците за дейността им, членския им състав, настъпващите промени в тях, както и отчетите за дейността им.

СТАНДАРТИ КОНСУЛТИРАНЕ

Група 2. Достъпност на информацията

2.1. Институциите на централно, областно и местно ниво използват различни канали за комуникация (материали в интернет сайтове, съобщения в медиите, информационни бюлетени и листовки, информационни срещи и приемни

³ Съгласно Методологията за стратегическо планиране, одобрена от Съвета за административната реформа към МС, основните видове стратегически документи са стратегия, политика, програма, план, концепция

и пр.) според спецификата на документа/политиката, за която информацията се предоставя и според спецификата на потребностите на ползвателите ѝ.

2.2. Информацията се предоставя на достъпен език и в достъпни форми за заинтересованите страни.

2.3. Официалните интернет сайтове на институциите на централно, областно и местно ниво покриват изисквания за предоставяне на информация за хора със специфични потребности по достъпен начин (чрез сайтовете им или приложения към тях – за хора със зрителни проблеми и др.).

2.4. Публичните институции осигуряват ясни правила за възможностите за участие на гражданите, за реда и процедурите, по които то се реализира. Общинските съвети посочват в изрични текстове в Правилниците си възможностите за участие в сесиите на Общинските съвети и в комисиите към тях.

2.5. Публичните институции утвърждават ясна процедура за достъп до обществена информация, като такъв се осигурява за цялата полагаща се на гражданите информация съгласно Закона за достъп до обществена информация.

СТАНДАРТИ КОНСУЛТИРАНЕ

Група 3. Навременност на информацията

3.1. В края на календарната година институциите на централно, областно и местно ниво публикуват план-график на планираните за следващата година нормативни актове и стратегически документи, както и периода за провеждане на обществените обсъждания и консултации по тях.

3.2. Информация за работата на общественно-консултативните и експертните органи се разпространява текущо чрез интернет сайтовете на съответните централни институции и на общините, във връзка с редовните и извънредните им заседания – не по-късно от 5 дни след провеждането им.

3.3. Информацията, свързана с текущите действия по политиките, по планирането и свързаните с тях решения се публикува на интернет сайтовете на съответните институции на централно, областно и местно ниво в разумен срок, позволяващ на гражданите да си сформират своевременно мнение и при желание от тяхна страна, да реагират с мнение и предложения.

Б. Минимални стандарти за обществени консултации

Общи положения

Процесът на консултиране е двупосочна комуникация, при която органите на държавната власт и местното самоуправление търсят и получават идеи и предложения от граждани, от структури на гражданското общество, представители на групи с общ интерес и от останалите заинтересовани страни (извън самите органи на държавна и местна власт) във връзка с планирани или провеждани от тях политики, изготвяне на нормативни актове/стратегически документи. При този процес гражданите имат възможност да изразяват отношение по предложени от институциите документи и да повлияват в една или друга степен взетите решения по съответните политики.

Консултациите с гражданите (обществените консултации) се реализират

чрез разнообразни по форма действия, насочени към идентифициране на интересите и мненията на обществеността по конкретни официални документи/политики.

Тематиката на обществените консултации се определя от отговорните институции, като трябва да се осигуряват все по-ефективни механизми предлагането или допълването ѝ да става и по инициатива на структури на гражданското общество и неформални общности.

Процесът на набиране на мнения и предложения от гражданите се реализира под различни форми (електронни и писмени обществени обсъждания чрез формуляри за коментар, проучвания на мнението, фокус групи, дискуссионни форуми, работни срещи, кръгли маси и пр.).

Предложените по-году 7 групи стандарти за обществени консултации се отнасят както до обществените обсъждания по нормативни и стратегически документи, така и до консултациите в рамките на постоянно-действащи или временни обществено-консултативни органи (обществени съвети, работни групи, комисии и др.)

СТАНДАРТИ КОНСУЛТИРАНЕ

Група 1. Приложимост на обществените консултации

1.1. Публичните институции на централно, областно и местно ниво предприемат консултации с гражданите при подготовката и актуализирането на нормативни актове и стратегически документи, във всеки един етап от планирането и изпълнението на политиките, вкл. при мониторинга и оценката на техните резултати, както и на косвените им кумулативни въздействия. Процесът на консултации се планира на максимално ранен етап на изготвяне на политики.

1.2. Обществените консултации се осъществяват в рамките на обществени обсъждания с широката общественост, както и чрез обсъждания в постоянно-действащи или временни обществено-консултативни органи (обществено-консултативни съвети, работни групи, комисии и др.), създадени по инициатива на централни институции и на местни власти, на структури на гражданското общество, или в отговор на конкретна законодателна норма.

СТАНДАРТИ КОНСУЛТИРАНЕ

Група 2. Продължителност на обществените консултации

2.1. Обществените обсъждания при подготовката и актуализирането на нормативни актове и стратегически документи продължават минимум 60 дни от датата на публичното им оповестяване – за нормативните актове и за стратегическите документи с национално значение, и минимум 1 месец – за нормативните актове и стратегически документи с местно значение (изключения се допускат при форсмажорни обстоятелства).

2.2. При необходимост институциите могат да планират повече от един цикъл консултации, или да удължат обявения им период, с цел достигане до необхванати заинтересовани страни и/или детайлизиране на отделни аспекти на консултирания документ. При обявяването на допълнително обсъждане се предоставя информация за предмета и обхвата му, както и за резултатите от предшестващото.

**СТАНДАРТИ
КОНСУЛТИРАНЕ****Група 3. Отвореност и целенасоченост при привличането и избора на участници**

3.1. Институциите на централно, областно и местно ниво отчитат още при планирането на отделните обществени обсъждания и другите форми на консултации с гражданите кои са основните обществени групи, потенциално заинтересовани от обсъжданите документи/политики и на тази база определят ключовите целеви групи/аудитории, които като минимум трябва да бъдат достигнати и осигурени за участие.

3.2. Процесът на участие в обществени обсъждания е отворен към всички групи граждани, към техни формални и неформални организации и инициативни групи, които имат интерес към обсъждания нормативен акт/стратегически документ, или са засегнати от него.

3.3. При организацията на обществени консултации чрез обществени обсъждания и в рамките на обществено-консултативни органи публичните институции полагат специални усилия за осигуряването на участие на по-малките организации, на такива на уязвими малцинства, хора с увреждания и др. групи със затруднен достъп до институциите, както и на индивиди, общности и организации, засъгнати по значими въпроси на общественото развитие.

3.4. В обществено-консултативните органи се осигурява баланс на интересите на държавата/местните власти, от една страна, и на гражданското общество, от друга, чрез балансирано участие на представителите им. Броят на членовете-представители на централните институции/местните власти не надвишава броя на представителите на гражданското общество (структури на гражданското общество, неформални групи граждани, сформирани по въпрос с релевантна на проблематиката на съвета мисия и компетентност, индивидуални експерти).

3.5. В акта за създаването на обществено-консултативните органи се утвърждават категориите заинтересовани страни и техните квоти, съобразно характера на органа. Определянето им се осъществява чрез консултации със заинтересованите страни.

3.6. Идентифицирането на конкретните организации в рамките на установените категории заинтересовани страни, които проявяват интерес за участие в обществено-консултативен орган, се извършва чрез заявяването от тях на интерес в определен срок. Заявката се прави в отговор на покана, отправена чрез интернет сайта на съответната институция на централната/местната власт.

3.7. Всяка структура на гражданското общество определя самостоятелно, в рамките на конкретен срок и на базата на утвърдени критерии, своя представител и негов заместник, и ги предлага за членове на съответния обществено-консултативен орган.

3.8. Сродни организации могат да излъчват общи представители за членове, съобразно предвидените в акта за създаване на обществено-консултативния орган брой и квоти за отделните типове организации, като механизмът⁴ за това се утвърждава с акта за създаване на органа.

⁴ Съществуват добри практики, базирани на механизма на Споразумение между граждански организации за излъчване на общ представител, който следва да се проучат и доразвият в консултативен режим. Важен аспект, който трябва да се обсъжда допълнително е за механизма, който да се прилага, ако след изтичане на предвидения срок заявите интерес организации не успеят да изберат общ представител от списъка на кандидат-членовете.

3.9. Номинирането от организациите на свои представители за участие в обществено-консултативни органи, както и избирането им от съответните институции на централно, областно и местно ниво, които инициират създаването на органите, се извършва на базата на общи и допълнителни критерии. Общите съдържат изисквания за наличие на легитимност, представителност, ангажираност с присъщата на съвета проблематика, а допълнителните конкретизират подходящите спрямо характера на конкретния съвет специфични изисквания.

3.10. Критериите се обсъждат и определят в консултации със заинтересованите страни. Подбраните критерии се оповестяват публично и прилагат по прозрачен начин.

3.11. Окончателните резултати от процеса на избор на участници се мотивират и обявяват публично от съответната институция/община.

3.12. Обществено-консултативните органи се придържат към принципа за периодично обновяване на част от членовете си по установен в правилника за дейността им ред.

3.13. По общозначими въпроси на местно ниво, в открити заседания на съответните обществено-консултативни органи могат да участват всички желаещи жители на населеното място, имащи право да гласуват на избори.

СТАНДАРТИ КОНСУЛТИРАНЕ

Група 4. Набиране на мнения и предложения от граждани, граждански организации и другите заинтересовани страни

4.1. Консултативният процес за набиране на мнения и предложения от граждани, граждански организации и други релевантни заинтересовани страни по законопроекти започва с обявяването на концепция, излагаща основните постановки, принципите и структурата им, причините за приемането и очакваните резултати от прилагането им. На гражданите се предоставя срок не по-малък от 30 дни за предложения и становища, след които приетите предложения и мотивите за неприетите се публикуват.

4.2. Всеки проект за нормативен акт и проект за стратегически документ се публикува на интернет страницата на органа, отговарящ за изготвянето му, с което се открива процедурата по общественото му обсъждане. Обсъжданите документи могат да бъдат изпратени лично до заинтересовани лица и организации, или да се предлагат на вниманието им по друг подходящ начин. Информация за стартирането на консултативния процес се оповестява чрез средствата за масово осведомяване.

4.3. Информацията, предоставяна на гражданите и всички заинтересовани страни при откриване на общественото обсъждане включва: държавният орган/органът на местната власт, изготвил проекта на нормативен акт/стратегическия документ, обект на консултации; основните мотиви за изготвянето му; наименование, адрес, дата на публикуване на документа, телефон, факс, електронен адрес на звеното и координатора в съответната институция, отговарящи за изготвянето му; лицето за контакт; срокът, етапите и предвидените форми за провеждане на общественото обсъждане; мястото и срока, в които е осигурен пълен достъп до цялата преписка по изработване на

консултирания проектодокумент. При обсъждането на законопроекти се прилага и обобщената информация от обсъждането на концепцията и Докладът от проведена оценка на въздействието.

4.4. Граждани, структури на гражданското общество и други заинтересовани страни могат да представят становища по предмета на съответните обсъждания и консултации писмено и в електронна форма, вкл. чрез формуляри и въпросници, както и устно в рамките на срещи, обществени приемни и тематични форуми, или в друга подходяща форма или комбинация от форми, посочени в обявлението.

4.5. Органът, провеждащ обществено обсъждане, публикува текущо в интернет страницата си постъпващите становища и предложения по обсъжданите нормативни актове и стратегически документи.

4.6. Институциите, провеждащи консултации, осигуряват достъп на представители на структури на гражданското общество и на всички други заинтересовани страни до логистичните за кампанията звена, предоставят им своевременно и изчерпателна информация, както и поддържат обратна връзка с тях във всеки етап на консултативния процес.

4.7. На участващите в обществени консултации заинтересовани страни се осигурява възможност да внасят допълнителни искания, напр. за техническа или друга експертиза по обсъждания въпрос.

СТАНДАРТИ КОНСУЛТИРАНЕ

Група 5. Обработване на мненията и предложенията на участниците и обратна връзка с тях

5.1. В 30-дневен срок от приключване на обществено обсъждане органът, който го е организил, публикува на интернет страницата си обобщена информация за процеса на консултациите, за участниците в тях и повдигнатите въпроси, за приетите предложения и мотивите за неприетите.

5.2. Информацията се предоставя преди да са предприети последващите действия по внасяне на проектозакона/стратегическия документ в МС/ Парламента/съответния Общински съвет).

5.3. На заинтересованите страни се предоставят 2 седмици от публикуването на обобщената информация да представят бележки, предложения или коментари.

5.4. При сериозно разминаване на позициите на гражданите с тези на съответната институция на централно, областно или местно ниво, изготвила обсъждания проект на нормативен акт/стратегически документ, последната организира обществени или експертни съвети, работни групи, кръгли маси и пр. с цел обсъждане аргументите на гражданите по спорните въпроси/решения, с оглед включването им във финалния вариант на обсъждания документ.

СТАНДАРТИ КОНСУЛТИРАНЕ

Група 6. Отчетност и прозрачност на обществените консултации

6.1. Оценката на проведените обществени обсъждания е фокусирана върху релевантността на периода от време, в който са планирани, адекватността на

обхваща им и прилаганите форми спрямо вида и сложността на обсъжданя документ, на съотношението на разходите спрямо резултатите и пр.

6.2. Обществените обсъждания се наблюдават и оценяват от провеждащия орган по отношение постигането на планираните резултати, както и по отношение на възможностите за подобряване на консултативната процедура.

6.3. Върху дейността на общественно-консултативните органи и изпълнението на взетите от тях решения се оказва текущо наблюдение от Председателя им.

6.4. Отчетът за дейността на общественно-консултативните органи се публикува на сайта на съответната институция/община. Акцент в отчета се поставя на степента, в която предложенията на гражданите са били включени в съответните документи и политики.

6.5. Независими граждански организации, както и независими правозащитни институции (вкл. Омбудсманът) следят за качеството на обществените консултации и провеждат/участват в мониторинг и оценка.

6.6. Всяка институция на централно, областно или местно ниво, провеждаща обществени консултации по проекти на нормативни актове и стратегически документи и поддържаща постояннодействащи или временни органи за обществени консултации, предоставя текущо чрез сайта си информация относно реализацията на планираните консултативни процеси и постигнатите резултати.

6.7. Всички общественно-консултативни органи публикуват Учредителния си акт и Правилника за организацията на дейността си, годишни доклади, текущи и междинни отчети по изпълнение на взетите решения, придружени с резюме от протоколи от заседания, както и друга релевантна документация, осигуряваща прозрачност на процесите и решенията.

6.8. Върху изпълнението на взетите решения се оказва текущ контрол от Председателя на общественно-консултативния орган, а отчет за дейността му се публикува на интернет сайта на институцията/общината.

6.9. Институциите на централно, областно и местно ниво поддържат архив относно проведените обществени обсъждания по проекти на нормативни актове и стратегически документи и осигуряват публичността им при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация.

6.10. В ежегодния доклад за състоянието на съответната администрация, представян на главния секретар на МС от ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт, се включва и информация за проведените от тях консултации по проекти на нормативни актове и стратегически документи, както и за консултациите в рамките на общественно-консултативни органи.

6.11. Кметовете и общинските съвети включват информация за проведените обществени обсъждания и за консултациите в общественно-консултативни органи в ежегодните си отчети пред местните общности.

**СТАНДАРТИ
КОНСУЛТИРАНЕ**
Група 7. Административна и ресурсна осигуреност на обществените консултации

7.1. На базата на утвърдени от МС единни минимални стандарти за взаимодействие на институциите с гражданите при вземането на решения, институциите на централно, областно и местно ниво изготвят свои вътрешни правила за обществени консултации, които могат да осигуряват допълнителна и по-висока защита на правото на гражданите на участие.

7.2. За целите на ефективно обсъждане на политики и стратегически документи в рамките на обществено-консултативни органи, последните могат да изготвят съответна методика, в консултативния с граждани и със структури на гражданското общество.

7.3. Дейността на обществено-консултативните органи се осигурява със средства, които се планират на базата на прогнозна годишна работна програма и заложили количествени и качествени индикатори относно: брой заседания, обем и вид изготвени и обработвани документи, обхват на мерките за публичност, разходите за външни експерти, за командировъчни на участници от други населени места и др.

7.4. С актовете, утвърждаващи провеждането на обществени обсъждания по нормативни актове/стратегически документи и създаването на обществено-консултативни органи се определя административно звено или служители, които ще осигуряват административно-техническото им обслужване.

7.5. Дневният ред и работните материали за заседанията на обществено-консултативните органи се разпространяват до членовете им официално и по електронен път в разумен срок преди заседанията, така че те да могат своевременно да се подготвят за тях (не по-късно от 2 седмици преди редовно заседание и не по-късно от 1 седмица преди извънредно заседание).

В. Минимални стандарти за съвместно експертно участие
Общи положения

Съвместното експертно участие във вземането на решения по въпроси на публичните политики на представители на институции, на структури на гражданското общество и други заинтересовани страни е взаимодействие, основаващо се на партньорство, при което гражданите са активни участници в самото дефиниране на политиката, нормативния акт или стратегическия документ, т.е. – участват в очертаването на проблемите и в търсенето на решения. Съвместното участие се реализира в рамките на експертно-консултативни органи в различни формати (съвети, работни групи, кръгли маси, граждански комисии и др.) и изисква доказано ниво на експертност на поканените участници по съответния въпрос.

Като най-популярни експертно-консултативни органи в българската практика са се утвърдили експертно-консултативните съвети, поради което по-долу са предложени четири групи минимални стандарти, отнасящи се до рабо-

мата им. Те са приложими – с или без модификации – за работата и на други експертно-консултативни формати (работни групи, кръгли маси, експертни комисии и др.) с постоянен или временен характер, чиято цел е съвместното експертно участие и вземане на решения между институции и граждани.

СТАНДАРТИ СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ

Група 1. Създаване – закриване на експертно-консултативни органи

1.1. Министри, председатели на държавни агенции, изпълнителни директори на изпълнителни агенции, Областни управители, кметове, Общински съвети създават експертно-консултативни органи с цел обмяна на експертиза между представители на институции, структури на гражданското общество и други заинтересовани страни и съвместна експертна работа по изготвяне на конкретни нормативни актове/стратегически документи. Основната характеристика на тези органи е експертността им, за разлика от органите за общи обществени дискусии по значими за обществото или за местните общности въпроси.

1.2. Създаването на експертно-консултативни органи се обявява публично, както се излагат причините за формирането им.

1.3. Към експертно-консултативните органи могат да се формират работни групи, фокусирани върху по-тесни области на съответната политика/документ, които са обект на консултации.

1.4. Експертни съвети с неактуални цели и функции, или неосъществяващи редовна експертно-консултативна дейност, се закриват.

СТАНДАРТИ СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ

Група 2. Членство. Привличане и избор на членове на експертно-консултативни органи

2.1. В експертно-консултативните органи участват представители на институции и на структури на гражданското общество, на неформални граждански групи, сформирани по даден въпрос, индивидуални експерти с релевантна на проблематиката на съвета компетентност.

2.2. Структурите на гражданското общество участват в експертни консултативни органи като редовни (постоянни) членове или като асоциирани членове (наблюдатели със съвещателен глас, когато се налага по-широко представителство на интереси).

2.3. В отделни заседания на експертно-консултативните органи се осигурява право на ad hoc участие на експерти извън списъчния състав на членовете, ако са поканени от Председателя на съвета или са заявили интерес, депозирайки становище по точка в дневния ред.

2.4. Експертно-консултативните органи се придържат към принципа за периодично обновяване на част от членовете си по установен в правилника за дейността им ред.

2.5. В експертно-консултативните органи се осигурява баланс на интересите на съответните централни институции/местни власти, от една страна, и на гражданското общество, от друга, чрез баланс в представителството, като

броят на членовете-представители на институциите/местните власти не надвишава броя на представителите на гражданското общество, притежаващи право на глас.

2.6. В акта за създаването на експертно-консултативни органи се утвърждават категориите заинтересовани страни и техните квоти, съобразно характера на органа. Определянето им се осъществява чрез консултации със заинтересованите страни.

2.7. Идентифицирането на конкретните организации в рамките на установените заинтересовани страни, които проявяват интерес за участие в експертно-консултативен орган, се извършва чрез заявяване от тях на интерес в определен срок. Заявката се прави в отговор на покана, отправена чрез интернет сайта на съответната институция/община.

2.8. Всяка структура на гражданското общество определя самостоятелно, в рамките на конкретен срок и на базата на утвърдени критерии своя представител и негов заместник, и ги предлага за членове на съответния експертно-консултативен орган.

2.9. Сродни организации могат да излъчват общи представители за членове (или наблюдатели, ако е релевантно), съобразно предвидените в акта за създаване на експертно-консултативния орган брой и квоти за отделните типове организации, като механизмът за това се утвърждава с акта за създаването му

2.10. Номинирането от организациите на свои представители за участие в експертно-консултативни органи, както и избирането им от съответните институции на централно, областно и местно ниво, които инициират създаването на органите, се извършва на базата на общи и допълнителни критерии. Общите съдържат изисквания за наличие на легитимност, представителност, ангажираност с присъщата на съвета проблематика, а допълнителните конкретизират подходящите спрямо характера на конкретния съвет специфични изисквания.

2.11. Критериите се обсъждат и определят в консултации със заинтересованите страни. Подбраните критерии се оповестяват публично и прилагат по прозрачен начин.

2.12. Окончателните резултати от процеса на избор на участници се мотивират и обявяват публично от съответната институция/община.

2.13. Процедурата за избор не възпрепятства участието на структури на гражданското общество, които не представляват членове от определен сектор или социална група, но демонстрират активност в анализа на процесите, във формирането на предложения, в разпространението на приложни умения и в осъществяването на активно застъпничество по политики в съответната сфера (мозъчни тръстове, институти, широкопрофилни експертни организации, агенции за регионално/местно развитие, местни инициативни групи).

СТАНДАРТИ СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ

Група 3. Прозрачност и отчетност на експертно-консултативните органи

3.1. В края на предходната година експертно-консултативните органи публикуват на сайта на съответната институция на централно/областно/местно ниво годишната си работна програма за следващата, излагайки приоритетите и дейностите си.

3.2. Всички експертно-консултативни органи публикуват Учредителния си акт и Правилника за организацията на дейността си, годишни доклади, текущи и междинни отчети по изпълнение на взетите решения, придружени с резюмета от протоколи от заседания и друга релевантна документация.

3.3. На интернет страницата на всяка институция на централно, областно или местно ниво се качва информация за дневния ред на заседанията, за взетите решения, за срока и отговорниците по реализацията им

3.4. Върху изпълнението на взетите решения се оказва текущ контрол от Председателя на експертно-консултативния орган, а отчет за дейността му се публикува на интернет сайта на

3.5. Всички институции на централно, областно и местно ниво поддържат архив за работата на експертно-консултативните си органи, осигурявайки публичността му при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация, както и осигуряват възможност за междуинституционален обмен на информацията.

3.6. В ежегодния доклад за състоянието на съответната администрация, представян на главния секретар на МС от ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт, се включва и информация за консултациите в рамките на експертно-консултативни органи.

3.7. Кметовете и общинските съвети включват информация за дейността на експертно-консултативните съвети в ежегодните си отчети пред местните общности.

СТАНДАРТИ СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ

Група 4. Административна и ресурсна осигуреност на експертно-консултативните процеси

4.1. На базата на утвърдените от МС минимални стандарти за съвместно експертно участие на представители на институции и граждани в рамките на експертно-консултативни органи, институциите на централно, областно и местно ниво приемат вътрешни правила за организацията и дейността им.

4.2. Дейността на експертно-консултативните органи се осигурява със средства, които се планират на базата на прогнозна годишна работна програма и заложили количествени и качествени индикатори относно: брой заседания, обем и вид изготвяни и обработвани документи, обхват на мерките за публичност, разходите за външни експерти, за командировъчни на участници от други населени места и др.

4.3. С акта на създаване на експертно-консултативните органи се определя административно звено или служители, които ще осигуряват административно-техническото им обслужване.

4.4. Дневният ред и работните материали за заседанията на експертно-консултативните органи се разпространяват до членовете им официално и по електронен път в разумен срок преди заседанията, така че да могат да се подготвят своевременно за тях (не по-късно от 2 седмици преди редовно заседание и не по-късно от 1 седмица преди извънредно заседание).



„Нас, гражданите.“



„Нямаме какво да кажем.“



„Но ни не чуват по откритите на вконтра.“



„Политиките се за нас.“



„А къде сме ние?.“

ЧУИ ГРАЖДАНИТЕ!

предлагат
ВИЗИЯ ЗА ПРОМЯНА
на правителството
КОНКРЕТНИ РЕШЕНИЯ
над 280 граждански
АНОНС ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО
организации