

БЯЛА НА КНИЛГА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В БЪЛГАРИЯ



Предлаганият проект за Бяла книга на гражданското участие в България 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 съгласие 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.

Гражданският ПРОЕКТ

Въведение

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 съгласие**² 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 въпроси на публичните политики, международните норми, изискванията и **стандартите** в политически документи на ЕС по тези въпроси както и релевантната национална законова рамка;

- **гражданската гледна точка** относно постиженията и наличните празноти в националното законодателство и в институционалните практики спрямо международните стандарти, както и за проблемите във взаимодействието между властта и гражданите при формирането и изпълнението на държавната и общинските политики, на които трябва да се намери бързо решение;

- **гражданската гледна точка** относно **посоките за преодоляване на проблемите** и за повишаване ефективността на включването на гражданите в процесите на вземане на решения по политики на национално и местно ниво.

Проектът за Бяла книга на гражданското участие в България прави предложения за конкретни политически и институционални действия, чрез които да се постигне същностна промяна на политиката по въпросите на гражданското участие. Тя изтъква необходимостта от **стандартизиране** на процесите на взаимодействие между институциите и гражданите при изготвянето и провеждането на публичните политики, **както и правното им регулиране**. Същевременно проектът за Бяла книга, отчитайки и необходимостта от единна база, на която да се основават тези два процеса, предлага разгърнат пакет от ценности, принципи и минимални стандарти, отнасящи се до трите форми на взаимодействие на институциите с гражданите - информиране, консултиране и съвместно експертно участие, базирани изцяло на международните и европейските ценности, принципи и стандарти.

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 27 октомври 2011 организации са заявили подкрепа за гражданския проект за Бяла книга и са се присъединили към кампанията под наслов „Чуй гражданите“ за повече гражданско участие в политиката. Броят на индивидуално присъединилите се е 234. Процесът на присъединяване продължава.

Участниците в гражданска мрежа „Чуй гражданите“ отправят искане правителството да вземе предвид съдържанието се в гражданския проект за Бяла книга на гражданското участие ценности, принципи, стандарти и предложения за законови промени по въпросите на участието. Те предлагат на тази база правителството да разработи концептуален политически документ от типа на белите книги, в режим на сътрудничество между представители на администрацията на МС и на гражданското общество (на мрежа „Чуй гражданите“ и на граждански структури, групи и индивидуални експерти извън нея). Очакването 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 демотивират за участие. Практика да обявяват с Бели книги политическата си визия относно предизвикателства в дадени политики и планираните промени в тях поддържа Европейската комисия, както и правителствата в редица европейски страни и тя следва да бъде въведена и у нас. Приетата неотдавна от правителството Бяла книга за отбраната на въоръжените сили е позитивен знак за действия в тази посока, който следва да бъде продължен.

Концептуалният политически документ на правителството по въпросите на гражданското участие, веднъж създаден в условия на експертен консултативен процес, следва да бъде подложен на по-широко обществено обсъждане с граждани, граждански организации и всички заинтересовани от въпроса страни. След приключването на консултациите, 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. (виж повече по въпроса на стр.9)

I. *Защо е необходимо участие на гражданите в процесите на* **ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ?**

Едно от основните права на всеки европейския 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 мненията 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 участието на гражданите:

- Ефективното гражданско участие осигурява по-високо качество, релевантност и ефективност на публичните политики. То 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 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.

II. Правна рамка на взаимодействието ИНСТИТУЦИИ – ГРАЖДДАНИ

A. 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 държавата 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.

B. Национални стратегически документи и законова рамка

1. 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 бъдат открити в няколко документа.

● Стратегия за модернизирание 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 укрепва-

не на консултацияните 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 каквото 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 развиване 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.

● Правата 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 с решение на Народното събрание и Обн. ДВ. бр.14 от 12 Февруари 2008 г.

Четвъртата оперативна цел на стратегията е насочена към насърчаване 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 могат 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.

2. Законови гаранции за реализацията на правото на участие на гражданите в процесите на вземане на решения по публичните политики в България

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 власт 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 власт с гражданското общество, осигуряващи вписване на гражданските гледни точки при вземането на управленски решения по провежданите политики.

Конституцията от 1991 г. гарантира и правото на гражданите да правят предложения и да отправят петиции (чл. 45), които постановки обаче не са надеждно доразвити 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 „отгоре-надолу“, то законите и нормативните актове, приети към този период, някои от които продължаващи 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 активното участие на гражданите в процесите, свързани с формирането и провеждането на публичните политики.

Със Закона за нормативните актове (ЗНА) се регламентира като задължение на публичните институции обсъждане със заинтересованите лица по всеки проект за нормативен акт и съответното им вземане предвид, но въпреки това са налице редица проблемни области - неадекватно кратък срок за провеждане на обсъждания; липса на изискване за предварително публикуване на необходима 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 и оспорванията по съдебен ред на приети нормативни актове

Административнопроцесуалният 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. „обща административни актове“, 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 срок (14 дни) все пак 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.

В Закона за администрацията (ЗА) се 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 администра-

ция на изпълнителната власт. Пак чрез Закона за администрацията следва да се запълни и друга нормативна празнина, а именно - че освен по нормативни и общи административни актове, обществени обсъждания с гражданите 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 се извършва по реда и при условията, предвидени в Закона за нормативните актове.

По отношение на 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.

Законът за местното самоуправление и местната администрация 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 местното самоуправление чрез регламентиране правомощията и компетенциите на изборните органи (общински съвети и кметове) и далеч по-слабо утвърждава механизми за текущото и самоуправление чрез набирането на мнения и предложения от членовете и в рамките на обществени обсъждания и на обществено и експертно-консултативни формати 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.

Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление урежда условията, организацията и реда за прякото им участие 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 иниципирането 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 иниципират референдуми, законът следва да бъде променен в следните посоки:

- Намаляване на изискуемия брой подписи на граждани, които могат да иниципират национален референдум от 200 000 на 150 000 (чл. 10, ал. 1, т. 5);

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

III. Основни принципи на ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО „ИНСТИТУЦИИ–ГРАЖДАНИ“ при вземане на решения по публичните политики

1. Общи принципи

- ✓ Върховенство на закона – основаност на целия процес на обществени консултации на единни правни норми.
- ✓ Отвореност към универсални и европейски ценности и стандарти.
- ✓ Прозрачност за целите, ролите, отговорностите и ограниченията на взаимодействието „институции-граждани“ по всеки конкретен случай.
- ✓ Базираност на взаимодействието върху правата на гражданите, свързани с участието.
- ✓ Ангажираност и дългосрочна ориентация на институциите за изграждане на релевантна нормативна основа и административен капацитет.
- ✓ Автономност на участието на гражданите и техните организации – те вземат отношение не по всички въпроси на политиката, а по онези, по които желаят, както и сами избират своите представители в различните форми на взаимодействие с институциите.
- ✓ Достъпност на обществените консултации за широко участие на всички заинтересовани от дадена политика страни.
- ✓ Третиране 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 при обществените консултации информация.
- ✓ Отчетност и обратна връзка относно процеса на консултации и резултатите от него.
- ✓ Ресурсна осигуреност на взаимодействието „институции-граждани“ във всички форми.
- ✓ Постоянен мониторинг, оценка и усъвършенстване на консултативните стандарти и процедури.
- ✓ Етични принципи на взаимодействие между публичните институции и СГО
- ✓ Доверие и взаимно уважение.
- ✓ Диалогичност и сътрудничество; Равнопоставеност и недискриминация.

IV. ПРАВОТО НА УЧАСТИЕ

и конкретните му проявления и параметри

Правото на гражданите на участие в общественя живот, има свои конкретни проявления и параметри, които са изложени по-долу. Връзката им с настоящия граждански проекта за Бяла книга е в това, че са отправна точка при изготвянето на предложенията по стандартизиране и регулиране на взаимодействията „институции-граждани“ във вземането на решения по политиките.

● **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 общественя интерес и благо. Гражданите и гражданските организации имат право да извършват дейности, насочени към предотвратяване на щети и вреди спрямо общественя интерес и благо, както и към предотвратяване на минимализирането 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 на 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 ангажмент 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

Право на комуникация с представители на институции. В отношенията си с публичните институции гражданите и гражданските организации имат право да водят диалог и да сътрудничат с релевантни за съответната политика служители и вземащи решения, които да бъдат ясно идентифицирани и достъпни за комуникация.

го и общественя интерес са застрашени, с цел установяване на действителното състояние на нещата. Публичните институции съдействат при осигуряване достъпа на гражданите и гражданските организации до информацията и документацията.

● **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 общественя 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.

V. Проблеми свързани с УЧАСТИЕТО НА ГРАЖДАНИТЕ

Маркираните по-долу ключови проблеми на участието на гражданите във вземането на решения са същевременно и отправни точки за промяна в политиката по този въпрос.

РЕГУЛАЦИЯТА НА КОНСУЛТАТИВНИТЕ ПРОЦЕСИ Е НЕЗАВЪРШЕНА

● Участието на гражданите по политики на институции на централно 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 обвързани 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 МНОЖЕСТВО СТРУКТУРНИ НЕСЪОТВЕТСТВИЯ

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

● Институционалната инфраструктура за провеждане на обсъждания, консултации и съвместно експертно участие с гражданите е все още недоизградена. В работата на институциите на централно, областно и местно ниво най-често отсъстват ефективни и ефикасни процедури за провеждането им.

● Отсъства 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.

● Дейностите, свързани с обществените обсъждания и с работата на обществените и експертно-консултативните структури остават устойчиво ресурсно неосигурени. Това стеснява обхвата на потенциалните участници, демотивира служителите в администрацията и снижава ефективността на мерките.

● Проблем съществува и в 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.

- Поради отсъствие на ефективни процедури за мониторинг, контрол и отчетност, непълноценно се прилагат дори добрите законови постановки, свързани с гражданското участие.
- Гражданите, участвали в обществени консултации, 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/актуализирането на съответния нормативен или стратегически документ по политиката, обект на консултации. Доколкото откъслена информация спорадично се предоставя на участниците, тя е без нужната аргументация.
- Електронният консултативен процес слабо се практикува от почти всички институции.

ПРОБЛЕМИ В ОРГАНИЗАЦИОННАТА КУЛТУРА

- Налице са чести 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. Формализъм и ниска организационна култура се проявява и в дейността на обществените и експертните консултативни структури към различни институции, 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 и да участват във вземането на решения 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.

VI. *В отговор на проблемите* *стратегически действия за* **ЕФЕКТИВНО ГРАЖДАНСКО** **УЧАСТИЕ**

1. Включване на въпроса за участието на гражданите във вземането на решения в политическия дневен ред на правителството чрез приемане на изрична политика.

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

● На първо място следва да бъде изготвен концептуален правителствен документ. Предлагаме той да бъде тип Бяла книга, като мотивите за това бяха посочени във Въведението на настоящия документ.

● Концептуалният политически документ по въпросите на гражданското участие 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 предложения 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 политически и експертни действия при изготвянето на официалния правителствен документ по тези въпроси.

● Концептуалният политически документ на правителството следва да се изготви в режим на сътрудничество, потвърдено с подписание на Споразумение за съвместни експертни действия между представители на Министерски съвет и неговата администрация – от една страна и представители на мрежата „Чуй гражданите“ и граждански структури, групи и експерти извън нея – от друга, което да обхваща периода 2010-2011 г.

● За да не се забавят съвместните действия между представителите на Министерския съвет и неговата администрация и експертите от гражданския сектор първоначално под Споразумението следва да се подпишат представители на гражданската мрежа „Чуй гражданите“ като вносител на проекта за Бяла книга, но то остава отворено за присъединяване на граждански структури, групи и експерти извън нея, съобразно експертизата им по въпросите на участието. Целта е в рамките на експертни консултации да се постигне съгласие около обща платформа от ценности, принципи и стандарти по въпросите на участието, които да се зложат в политическия документ на правителството.

- 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.

3. Прецизиране и укрепване на законовите гаранции относно гражданското участие в процеса на вземане на решения по въпроси на публичните политики

Поради отчетливата необходимост от реализиране в практиката на присъщителите на гражданите права за участие във вземането на решения държавата трябва да осигури правна регулация, създаваща задължение за публичните институции да търсят и вземат предвид мненията и предложенията им преди стартирането на нова политика/акт/документ 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“, заставаща зад документа, 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 дадат 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 концепция 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;

- публикуване на представените предложения и становища с оглед създаването на информирана и широка дискусия по проектите, както и задължение за публикуване на доклад с 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 Административния процесуалния кодекс (АПК)

Чрез изменения и допълнения на АПК се засилват гаранциите за защита 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 Министерски съвет на единни минимални стандарти за взаимодействие между институциите и гражданите при изготвянето и провеждането 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 на дейността на консултативните органи и осигуряване на прозрачност и отчетност за реализацията на планираните мерки;

- осигуряване на 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
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 текущи 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-консултативните органи, чрез което да играят активна роля в процеса на определяне на приоритетите и на разработване на политиките за развитие на общината
- 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 единните минимални стандарти за обществени обсъждания и консултации и за участие в консултативни органи е необходимо всички специални закони да се приведат 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. Гражданските организации предлагат на правителството да бъде сключено споразумение за сътрудничество с представители на гражданския сектор, в което да бъдат съгласувани съвместните действия по обсъждане и финализиране на предлаганите нормативни промени.

3. Осигуряване на качествени промени в институционалната среда и административния капацитет

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 в процеса на правене на публичните политики.

Правителството следва да утвърди подходящи механизми, чрез които служителите и вземащите решения в държавната администрация и нейните децентрализирани структури 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 непосредствено работят. Институциите следва да предлагат обучения и поддържащо надграждане на знанията и компетентностите на служителите за ефективна комуникация с гражданите по провежданите политики. Надграждането на капацитет трябва да се обвързва и с механизми за стимулиране на личната им мотивация и желание за самоподготовка, вкл. чрез условията за назначаване и за карьерно развитие на съответните позиции в администрацията.

Особено важен въпрос за осъществяването на редовен, предвидим и качествен процес на консултации между институции и граждани по планираните и про-

вежданите политики е този за адекватното му финансово и кадрово обезпечаване. Всички форми на участие на гражданите във вземането на решения предоставят „добавена стойност“ към политиките на институциите и към вложените за провеждането им средства. 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 консултациите административна инфраструктура.

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

VII. *В единни максимални стандарти за взаимодействие между институциите и гражданите при разработването и провеждането на* **ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ**

Гражданският проект за Бяла книга на гражданското участие предлага разгърнатата схема от минимални стандарти, които 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 политики на държавната и на местната власт. Стандартите впитат в себе си заложените в настоящия документ права, ценности и основни принципи, свързани с гражданското участие, както и следват духа на международните и европейските правила в тази сфера. Ето защо те предоставят надеждна база за едно предстоящо стандартизиране и правно регулиране от страна на правителството на процесите в тази сфера и за институционализирането им с Постановление на Министерски съвет.

Предложените стандарти са обозначени и като единни, защото трябва да се прилагат задължително от институциите на изпълнителната власт на централно и местно ниво - при разработването и изпълнението на политики/нормативни актове/документи с национално значение, както и на такива, специфични за местното развитие и приоритети. Обозначени са и като минимални, защото очертават базисния кръг правила за взаимодействие „институции-граждани“, над който всяка една институция може да надгражда свои допълнителни, които да осигуряват още по-висока защита на правото на гражданско участие.

Институциите на изпълнителната власт на централно и местно ниво, както и Общинските съвети, утвърждават по нормативен път свои вътрешни правила/наредби и отговорности на базата на утвърдените минимални стандарти.

А. Единни максимални стандарти за информиране на гражданите

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Информирането е процес, при който органите на изпълнителната и законодателната власт изготвят и разпространяват информация към гражданите, техни организации и другите заинтересовани страни относно подготвянето и реализацията на политики, актове и стратегически документи, както и за взетите управленски решения. Качеството на информирането предопределя възможностите за последващо включване на гражданите във вземането на решения по публичните политики чрез формите на обществени обсъждания и на съвместно експертно участие.

СТАНДАРТИ ЗА ИНФОРМИРАНЕ

1. Публичните институции предоставят информация за всички свои планирани и текущи политики, като осигуряват ефективна пълна, ясна и качествена информация за законите, програмите и пр. политически мерки на разбираем език за всички заинтересовани социални „актьори“.
2. Те осигуряват достъп до информацията чрез различни канали за комуникация, в зависимост от спецификата на документа/политиката.
3. Информацията за напредъка на изпълнението на дадената политиката се изготвя на база поставени цели и заложили индикатори за постижения, набелязани в плановете за действие и в работните програми по изпълнението им.
4. Не по-малко от веднъж на 3 месеца обществеността е информирана за резултатите от изпълнението на взетите решения, за да могат граждани и заинтересовани от дадено управленско решение страни да изразят отношение и защитят правата си.
5. В началото на всяка година институциите публикуват план-график на предстоящите за изготвяне проекти за нормативни актове, стратегии и плановете за действие, програми и пр. документи, както и за планирания период на обществените обсъждания и консултации по тях.
6. Информацията се предоставя:
 - ✓ в срок от минимум 14 дни преди вземането на управленски решения по даден въпрос/политика/документ, вкл. информация за съществуващи по тях мнения и становища;
 - ✓ в срок до 3 дни след вземането на решения по даден въпрос/политика/документ - вкл. информация за обсъжданите въпроси и взетите решения, за сроковете и отговорниците за изпълнението (предоставят се резюмета от протоколите).

7. Дневният ред и работните материали за работата на обществено-консултативните и експертните органи се разпространяват официално и по електронен път чрез интернет сайтовете на съответните институции не по-късно от 2 седмици преди редовно заседание и не по-късно от 1 седмица преди извънредно заседание.

8. В срок до 3 дни след провеждане на заседание на обществено-консултативен или експертен орган се публикува информация (вкл. резюме от протокола) за обсъжданите въпроси, заявените становища и взетите решения, както и за срока и отговорниците по изпълнението им.

Б. Единни максимални 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 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 повлияват в една или друга степен решенията на органи на държавната и местната власт.

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. Консултациите с гражданите се осъществяват както в рамките на широко отворен процес на обществено обсъждане, целящ набиране на мнения и предложения от широката общественост или от конкретни целеви групи, така и чрез обсъждания в постояннодействащи или временни обществено-консултативни органи (обществено-консултативни съвети, работни групи, комисии и др.) Тематиката на обществените консултации се определя от отговорните институции, но трябва да се осигуряват ефективни механизми тя да се предлага или допълва и по инициатива на граждани, граждански организации и неформални общности.

Процесът на набиране на мнения и предложения 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.).

ГРУПИ СТАНДАРТИ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ

1: Относно необходимостта от обществени консултации във всички фази на публичните политики

1.1. Институциите на изпълнителната власт на централно и местно ниво задължително предприемат консултации с гражданите при подготовката и актуализирането на нормативни актове и стратегически документи във всеки един етап от планирането и изпълнението на политиките, като планират този процес на максимално ранен етап от изготвянето на съответните документи/политики.

1.3. Институциите предприемат обществени консултации и по искане на граждани и конкретни заинтересовани страни по значими въпроси, останали извън приоритетите на съответните политики на национално и местно ниво.

1.4. При необходимост институциите могат да планират повече от един цикъл консултации, или да удължат обявения период на провеждането им, с цел достигане до необхванати заинтересовани страни и/или детайлизиране на отделни аспекти на консултирания проектозакон/стратегия/план за развитие, или друг документ.

2: Относно продължителността на обществените консултации

2.1. На гражданите, гражданските организации и другите заинтересовани лица се предоставя срок от минимум 60 дни за предложения и становища, вкл. по изготвената оценка на въздействието. В случаите на изменение и допълнение на подзаконов нормативни актове или на актове на общинските съвети, този срок е най-малко 30 дни.

2.2. Органът, отговарящ за изготвянето на законопроекта, може да удължи срока на общественото обсъждане, или да проведе допълнително обсъждане. Обявлението за допълнително обсъждане съдържа информация за резултатите от вече проведеното такова и за предмета и обхвата на допълнителното обсъждане.

3: Относно отвореността на процеса по привличане и избор на участници

3.1. Институциите отчитат още при планирането на отделните консултации с гражданите кои са основните обществени групи, потенциално заинтересовани от обсъжданите въпроси и на тази база определят ключовите целеви групи/аудитории, които като минимум трябва да бъдат достигнати.

3.2. Процесът на участие е отворен към всички категории индивиди и групи граждани, техни формални и неформални организации и инициативни групи, които имат интерес към поставения в конкретните консултации въпрос или са засегнати от него.

3.3. При определянето на целевите аудитории и привличането на участници институциите отчитат и фактори като необходимост от техническа или друга специализирана експертиза, от съответстващ баланс в представителството по различни признаци и др.

3.4. При организацията на консултации чрез широки обществени обсъждания публичните институции се стремят да равнопоставят възможностите за достъп и участие в тях 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, застъпници по значими въпроси на общественото развитие.

3.5. Институциите на централно и местно ниво, съвместно с представителите на структури на гражданското общество, изработват критерии за ному-

ниране и избор на участници от гражданския сектор в постоянно действащи или временни общественно-консултативни органи, доказващи наличие на легитимност, представителност, ангажираност с конкретна тематика, както и релевантен опит. На базата на тези критерии структурите на гражданското общество сами определят своите участници.

3.6. Представители на гражданския сектор участват в дефинирането на критериите за избор на участници, а изборът на подходящите за конкретните консултации критерии се осъществява също в консултативен режим.

3.7. Сродни неправителствени организации могат да създават асоциации за общо представителство и участие в общественно-консултативен орган, за което представят постигнато помежду им Споразумение, подкрепено с мнозинството на участниците в избора. Статутът и механизмът на Споразумението се утвърждават с Правилника за дейността на съответния обществен съвет.

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

4: Относно организацията на обществените консултации

4.1. Обществените обсъждания, като форма на консултации с гражданите, се провеждат при изработването на законопроекти, на подзаконовы нормативни актове и стратегически документи (стратегии, планове, програми и пр.)

4.2. Изработването на законопроект се предхожда от концепция, която се предлага за обсъждане от граждани, граждански организации и другите заинтересовани страни. Концепцията включва причините за приемането на законопроекта, основните му положения, очакваните резултати от прилагането му и очаквания ефект върху граждани, задължени субекти и администрация.

4.3. Концепцията се публикува задължително на Интернет страницата на органа, отговарящ за изготвянето на законопроекта, както и в медиите. Може да се изпраща до заинтересовани лица и организации, или да се разпространява по друг подходящ начин. Обявяват се задължително и формите на обсъждането ѝ. На заинтересованите лица се предоставя най-малко 30 дни за предложения и становища, след изтичането на който срок се публикуват приетите предложения и мотивите за неприетите.

4.4. Всеки законопроект, заедно с мотивите за изработването и доклад от оценката за въздействието му се публикуват задължително на Интернет страницата на органа, отговарящ за изготвянето му, с което се открива процедурата по общественото му обсъждане, а информацията за стартирането му се оповестява и чрез средствата за масово осведомяване. Съответният законопроект може да бъде изпратен лично до заинтересовани лица и организации, или да се предложи на вниманието им по друг подходящ начин.

4.5. При публикуването на законопроекта за обсъждане се осигурява и информацията относно:

- ✓ крайния срок, етапите и формите за провеждане на общественото обсъждане;
- ✓ наименованието, адреса, телефона, факса, електронния адрес на звеното, отговарящо за изготвянето на проекта, вкл. за общественото обсъждане и лицето за контакт;
- ✓ мястото и срока, в които е осигурен пълен достъп до цялата преписка по изготвяне на законопроекта.
- ✓ дата на публикуване на обявлението.

4.8. Всеки гражданин може да представи мотивирано становище и да предлага и други възможни решения по предмета на провежданото обсъждане писмено и в електронна форма, при обозначаване на подателя, както и устно в рамките на специално организирани форуми, а също или в друга подходяща за неговите възможности форма, определена при обявяването на общественото обсъждането. Представените на място в устна форма становища и предложения се протоколират.

4.9. Органът, провеждащ общественото обсъждане, публикува текущо в интернет страницата си постъпващите становища по обсъждания, и ако са подателни в срок и отговарят на изискванията на закона ги разглежда и анализира.

4.10. На гражданите, гражданските организации и другите заинтересовани страни, участващи в обществени консултации, се осигурява възможност да внасят допълнителни искания, напр. за техническа или друга експертиза по обсъждания въпрос.

4.11. Институциите на централно, областно и местно ниво осигуряват достъп на гражданите до логистичните за кампанията звена, предоставят им своевременна и изчерпателна информация, както и поддържат обратна връзка с тях във всеки етап на консултативния процес.

5: Относно обработването на набраната при обществените консултации информация

5.1. В 30-дневен срок от приключване на общественото обсъждане органът, който го е организирал, публикува на Интернет страницата си обобщена информация за приетите и отхвърлените предложения, както и за мотивите за неприетите. На гражданите и организацията, чиито предложения са отхвърлени, се предоставят 2 седмици за заявяване на становище относно мотивите на вносителя.

5.2. В 30-дневен срок след приключване на обсъжданията по изготвения законопроект/проект за нормативен акт или стратегически документ съответната институция публикува на сайта си, както и обявява чрез медиите обобщаващ Доклад, представящ целите и процеса на консултациите, участниците в тях, списък на повдигнатите въпроси, приетите предложения и мотивите за неприетите, ангажимента на институцията относно това как ще бъдат включени предложенията на гражданите при формулирането на крайното решение, както и информация за по-нататъшното развитие на политиката, към която гражданите са допринесли.

5.3. Обобщена информация от консултациите се прилага към мотивите, съответно доклада към проекта на нормативен акт. Проект на нормативен

акт, който не отговаря на това изискване, не се обсъжда от компетентния орган.

5.4. Публичност на обобщаващия доклад институцията предоставя преди да е предприела следващи действия (вносяне на проекта за нормативен акт/стратегическия документ в МС и Парламента).

5.5. При сериозно разминаване на гледните точки на гражданите с тези на вносителите на обсъждания проект на закон/на нормативен акт/ на стратегически документ, съответните институции организират обществени или експертни съвети, работни групи, кръгли маси и пр. с цел обсъждане аргументите на гражданите по спорните въпроси или решения, с оглед включването им във финалния вариант на обсъждания документ.

5.6. Гражданите, участващи в обществени обсъждания могат да внасят възражения по решенията на институцията, която ги провеждаща и да ги оспорват пред по-висша административна инстанция и пред съда.

6: Относно мониторинга и оценката на процеса на консултации

6.1. Обществените консултации се наблюдават и оценяват от провеждащите ги институции по отношение ефективността на планирания консултативен процес, на очакваните резултати и на възможностите за подобряване на консултативната процедура, като в мониторинга се включват представители на участващите граждани, на техни организации и на други заинтересовани страни.

6.2. Оценката на обсъжданията е фокусирана като минимум върху адекватността на периода от време, в който процедурата е планирана, релевантността на съотношението на разходите спрямо резултатите, на обхвата на консултациите спрямо вида и сложността на обсъждания документ и пр.

6.3. Върху дейността на създадените към институциите обществено-консултативни органи и изпълнението на взетите от тях решения се оказва текущ контрол от Председателя им, а в мониторинга на ефективността им участват представители на СГО и др. заинтересовани страни.

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

7: Относно структурите за обществени консултации и административния им капацитет

7.1. Министрите, председателите на държавните агенции, изпълнителните директори на изпълнителните агенции, Областните управители, кметовете, Общински съвети могат да създават по своя инициатива или по искане на гражданите Обществено-консултативни съвети, работни групи, комисии и пр. като постоянни или временни органи. Те ги подпомагат в набирането от гражданите и заинтересованите страни на мнения и предложения по планирани и провеждани от тях политики, както и за провеждане на специализирани дискусии по отделни въпроси на политики/документи. Такива органи се създа-

ват и в отговор на конкретна законодателна норма или изискване в рамките на определени отраслови закони.

7.2. В състава на обществено-консултативните съвети се включват представители на институции и представители на структури на гражданското общество, неформални групи граждани, сформирани по даден въпрос, индивидуални експерти с релевантна на проблематиката на съвета мисия и компетентност.

7.3. Осигурява се баланс на интересите на гражданския сектор и на институциите, чрез залагането на равен брой техни представители.

7.4. Гражданските организации определят самостоятелно, в рамките на определен срок своите представители в обществено-консултативните съвети.

7.5. Институциите осигуряват персонал със съответните правомощия и отговорности за провеждането на обществени консултации. На основата на утвърдени от Министерския съвет единни минимални стандарти те изготвят свои вътрешни правила, вкл. за дейността на постоянните и временните обществено-консултативни органи, чрез които могат да предоставят и по-висока защита на правото на гражданите на участие отколкото заложената в минималните стандарти..

7.6. В бюджета на институциите се планират средства за административно и финансово обезпечаване на провеждането на обществените консултации (човешки и материални ресурси), вкл. за дейността на специализираните обществено-консултативни органи.

7.7. Планирането на средствата се извършва на база годишна работна програма и количествени и качествени индикатори. За обезпечаване пътуванията на участници в консултативни органи и в обществени консултации от други населени места се осигуряват командировъчни разходи.

8: Относно прозрачността и отчетността на обществените консултации

8.1. Всяка институция, провеждаща обществени консултации по проекти на нормативни актове, стратегии, програми и др. стратегически документи и поддържаща постоянно действащи или временни структури за обществени консултации с гражданите, предоставя текущо чрез сайта си информация в стандартизиран формат относно хода на консултациите и постигнатите резултати.

8.3. Всички обществено-консултативни съвети и други консултативни органи публикуват Учредителния си акт и Правилника за организацията на дейността си, годишни доклади и финансови отчети, текущи и междинни отчети по изпълнение на взетите решения, придружени с резюмета от протоколи от заседания, финансови отчети и друга релевантна документация, осигуряваща прозрачност на процесите и решенията.

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

8.5. В срок до 2 месеца след приключване на календарната година ръководителите на административните структури в системата на централната изпълнителна власт изготвят и предават в МС отчет по проведените от тях обществени консултации, а МС анализира и обобщава информацията, като я включва в ежегодния Доклад за състоянието на администрацията.

8.6. Кметовете и общинските съвети включват информация по проведените обществени консултации в ежегодните си отчети пред местните общности.

В. Единни максимални стандарти за съвместно експертно участие във вземането на решения по публичните политики

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Съвместното експертно участие във вземането на решения между представители на институции и граждани, гражданските организации и другите заинтересовани страни, е взаимодействие, основаващо се на партньорство, при което гражданите са активни участници в самото дефиниране на политиката – 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 към институции на различни нива в българската практика са се утвърдили експертно-консултативните съвети, поради което по-году са предложени група минимални стандарти, отнасящи се до работата им. Те са приложими – с или без модификации - за работата и на други експертно-консултативни формати с постоянен или временен характер, чиято цел е съвместното експертно участие и вземане на решения между институции и граждани.

ГРУПИ МИНИМАЛНИ СТАНДАРТИ

1: Относно създаването на експертно-консултативни форми

1.1. В рамките на конкретна мисия и цели, министрите, председателите на държавните агенции, изпълнителните директори на изпълнителните агенции, Областните управители, кметовете, Общински съвети могат да създават по своя инициатива, или по искане на гражданите, постоянни или временни експертно-консултативни органи.

1.2. Създаването на експертно-консултативни формати е оправдано, ако са фокусирани изцяло върху обмяна на специализирана по даден въпрос експертна информация между представители на институции и на граждански организации, както и върху експертно обсъждане на възможни решения по политики и документи, без да се трансформират във форуми за общи, неекспертни дискусии. Създаването им се мотивира и обявява публично, както и причините и целите на функциониране.

2: Относно членството в експертно-консултативни съвети (ЕКС)

2.1. В състава на експертно-консултативните съвети (ЕКС) се включват представители на институции и представители на структури на гражданското общество, неформални групи граждани, сформирани по даден въпрос, индивидуални експерти с релевантна на проблематиката на съвета мисия и компетентност.

2.2. Категориите заинтересовани страни по всеки конкретен консултативен процес и техните квоти се определят с акта за създаване на ЕКС. Броят на членовете, представляващи структури на гражданското общество и притежаващи право на глас, е равен на броя на представителите на съответната институция, притежаващи това право, така че взетите решения да отразяват балансирано интересите на институциите и на гражданското общество.

2.3. Разпределението на квотите за участие между самите структури на гражданското общество се извършва въз основа на степен на заинтересованост, на заложените в мисията им компетентности в съответната проблемна област. Квотите за отделните типове организации-членки се утвърждават в акта за създаването на съвета.

2.4. Структурите на гражданското общество определят самостоятелно и в рамките на определен срок своите представители.

2.5. Сред критериите за номиниране на представителите на гражданските организации са: компетентност и продължителност на опита в дадената сфера; репутация и стабилност, способност да изразяват общи интереси или такива или целеви групи; налични експертни разработки, публикации и преходни резултати, доказващи устойчива ангажираност, теоретична експертиза и/или практически опит по обсъждания в консултациите въпрос; опитност и капацитет за застъпничество по въпроси на публичните политики в съответната сфера; капацитет за разпространение на позиции и набиране подкрепа сред организации и институции, формиращи политиката в дадена област и др.

2.6. Представители на гражданския сектор се привличат за участие при дефинирането на критериите. Изборът на подходящите съобразно профила на експертния съвет критерии се осъществява чрез консултативен процес.

2.7. Сродни неправителствени организации могат да създават обединения за общо представителство и участие в експертен съвет, за което представят Споразумение, подкрепено с мнозинството на участниците в избора. Статутът и механизмът на Споразумението се утвърждават с Правилника за дейността на експертния съвет.

2.8. Процедурата за избор следва да улеснява участието и на такива 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 и пр.).

2.9. В отделни заседания на експертните съвети право на ad hoc участие се осигурява и за представители на граждански структури извън списъчния състав на членовете, в случай, че са поканени от Председателя на съвета или са заявили интерес, депозирайки становище по точка от дневния ред. Тази възможност се отразява в Правилника за дейността на съответния съвет.

3: Организацията на работата на експертно-консултативните съвети

3.1. Експертно-консултативните съвети (ЕКС), действащи като постоянни или временни органи, приемат Годшна програма, излагаща приоритетите и дейностите им и я публикуват на сайта на съответната институция; на равни интервали от време се изготвя и оповестява план-график за редовните заседания през следващия период.

3.2. Членовете на експертните съвети биват запознавани своевременно с дневния ред и работните материали за заседанието чрез официални писма и по електронен път - не по-късно от 20 дни преди редовно заседание и не по-късно от 10 дни преди извънредно заседание.

3.3. Към експертните съвети могат да се формират работни групи, фокусирани върху по-тесни области на съответната политика/документ, които са обект на консултации.

3.4. На гражданите, гражданските организации и другите заинтересовани страни, участващи в експертни съвети, се осигурява възможност да внасят допълнителни искания, напр. за техническа или друга експертиза по обсъждания въпрос.

3.5. Върху изпълнението на взетите решения се оказва текущ контрол от Председателя на експертно-консултативния съвет, а в мониторинга на ефективността им се включват представители на граждански организации и на други заинтересовани страни.

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

4: Относно прозрачността и отчетността на експертно-консултативните съвети

4.1. Всички институции публикуват на интернет сайтовете си пълен списък на експертно-консултативните си съвети, придружен с актовете на създаването им и Правилниците за дейността им, както и настъпващите промени в тях.

4.2. На интернет страницата на всяка институция и на интернет сайта на МС се качва и актуализира информация за дейността и постигнатите резултати на експертно-консултативните съвети.

4.3. Институциите поддържат отчетност за работата на експертно-консултативните си съвети, като информират за заседанията им, обсъжданите въпроси, заявените становища и взетите решения, както и за срока и отговорниците за изпълнението им. Информацията се изнася в срок, ненадвишаващ 3 дни от заседанията, придружена от резюмета на протоколи.

4.4. Институциите изготвят и публикуват годишни доклади и годишни финансови отчети за дейността на експертно-консултативните си съвети, отразяващи статуса на постигането на основните им цели и задачите от работната им програма.

4.6. Институциите поддържат архив за работата на експертно-консултативните си съвети, осигурявайки публичността му при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация, както и осигуряват възможност за междуинституционален обмен на информацията.

4.7. Ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт изготвят и предават в МС ежегоден отчет за резултатите от дейността на експертно-консултативните си съвети, а МС анализира и обобщава информацията, като я включва в ежегодния Доклад за състоянието на администрацията.

5: Относно административния капацитет и финансирането на експертните съвети

5.1. На базата на утвърдени от МС минимални стандарти за съвместно участие в експертно-консултативни форми между представители на институции и граждани, институциите на изпълнителната власт, както и общинските съвети изготвят вътрешни правила, които могат да предоставят допълнителна и по-висока защита на правото на гражданите на участие

5.2. В бюджета на институциите се планират средства за човешки и материални ресурси за организиране и координиране работата на постоянните и временните експертно-консултативни органи, на базата на изготвена прогнозна годишна работна програма и заложили количествени и качествени индикатори относно: планирания брой заседания, обема и вида изготвяни и обработвани документи, обхвата на мерките за публичност, разходите за външни експерти и пр.

5.3. Должностните характеристики на служителите във ведомствата се дефинират така, че да отчитат конкретната им работа по обслужване дейността на експертно-консултативните съвети.

5.4. Възнагражденията за предоставена експертиза се уреждат съобразно типа и качеството на вложения труд, оценен по предварителни разчети, независимо дали се отнася до индивидуални експерти, до представители на НПО или друг тип гражданска структура.

5.5. За участници в експертни съвети от провинцията се покриват командировъчни разходи.



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: icifoundation@yahoo.com
Търсете „Чуй гражданите“ във Фейсбук**