

НАРЪЧНИК

Информация  
Стандарти  
Практики

# ГЛАСЪТ НА ГРАЖДАНИТЕ В ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

ПОЛИТИКИ  
В ПУБЛИЧНИТЕ  
ГРАЖДАНИТЕ  
ГЛАСЪТ НА

Национална кампания „Чуй гражданите“  
София, 2010

ЧУЙ ГРАЖДАНИТЕ!



„Ние,  
гражданите,



имаме какво  
да кажем...



„Но не ни чуват  
по стажите  
на властта...



„Политиките  
са за нас,



а къде сме ние?..

**Н А Р Ъ Ч Н И К**

**и н ф о р м а ц и я**

**с т а н д а р т и**

**п р а к т и к и**

**ГЛАСЪТ НА  
ГРАЖДАНИТЕ  
В ПУБЛИЧНИТЕ  
ПОЛИТИКИ**

ПОЛИТИКИ  
В ПУБЛИЧНИТЕ  
ГРАЖДАНИТЕ  
ГЛАСЪТ НА

Национална кампания „Чуй гражданите“  
София, 2010

Настоящият наръчник се издава с финансовата подкрепа на:



Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство в рамките на проект „Създаване на предложение за законова рамка, стандарти и механизми за ефективно участие на гражданите в публичните политики“ (Договор ПОЗ-12-00). Цялата отговорност за съдържанието на този наръчник 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.

*Съставител и редактор:*

*Калина Бозева*

*Дизайн и полиграфични процеси*

*ЕТ „Терарт“ – Кръсто Терзиев*

Електронен адрес на Секретариата на кампанията: [ieifoundation@yahoo.com](mailto:ieifoundation@yahoo.com)

Търсете „Чуй гражданите“ във Фейсбук.

# С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

## ДУМИ НА ИЗДАТЕЛЯ

4/5

### РАЗДЕЛ 1

МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ  
И НАЦИОНАЛНА ПРАВНА РАМКА

на взаимодействиеето институции – граждани

6/25

### РАЗДЕЛ 2

ПРОБЛЕМИ, ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО  
НА КОНСУЛТАТИВЕН ПРОЦЕС

от институции на централно и местно ниво

26/61

### РАЗДЕЛ 3

ДЕЙСТВИЯ

за организиране на обществени обсъждания  
и консултации с гражданите

62/127

### РАЗДЕЛ 4

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

за минимални стандарти и правно регулиране на  
участието на гражданите във вземането на решения

128/171

### РАЗДЕЛ 5

ЕЛЕКТРОННО

гражданско участие

172/199

**ДУМИ НА ИЗДАТЕЛЯ**

Участието на гражданите в процесите на вземане на управленски решения е основен принцип на демокрацията. Гласуването по време на избори, провеждането на референдуми, подкрепянето на петиции са установени форми на участие. Наред с тях в съвременните демокрации е налице все по-изявен стремеж към постигане на широко гражданско участие в т.нар. всекидневното управление, чрез което гражданите повлияват вземането на решенията по публичните политики във фазата на тяхната подготовка, провеждане и оценка.

В последните години все по-силен акцент се поставя върху диалога между гражданите на Европа и европейските институции. Всички ключови структури на Европейския съюз утвърждават свои механизми в тази насока, прецизират стандартите за взаимодействие с европейските граждани, като поставят аналогичен изисквания и към страните-членки. Демократичните правителства полагат системни усилия за създаване на условия за развитие и усъвършенстване на формите на гражданско участие. На национално ниво в редица европейски държави действат ефективни консултативни механизми, търсят се нови форми, прецизират се съществуващи, крайната цел на което е гражданите да са във все по-добра позиция и с по-добри възможности реално да допринасят с мнение и отношение по вземаните от правителствата решения по провежданите политики и да подобряват чрез личното си участие живота на общността и обществото си.

Изданието, което е пред вас, представя добри практики за включване на гражданите във вземането на решения от редица европейски страни, от далечните САЩ и Канада. Проследени са основополагащи международни документи, поставящи основите на гражданското участие, както и националната правна рамка и стратегически документи, допринасящи в една или друга степен за уреждането на тези въпроси. Посочвайки празнините в регулационните механизми за провеждане на ефективен консултативен процес, в изданието са поместени препоръки за промени в националните политики и практики. Доколкото изданието има характер не само на информационен източник, но и на практически помощник за промяна на политиките в сферата на гражданското участие, то дава ценни предложения и възможни решения как да се случва това.

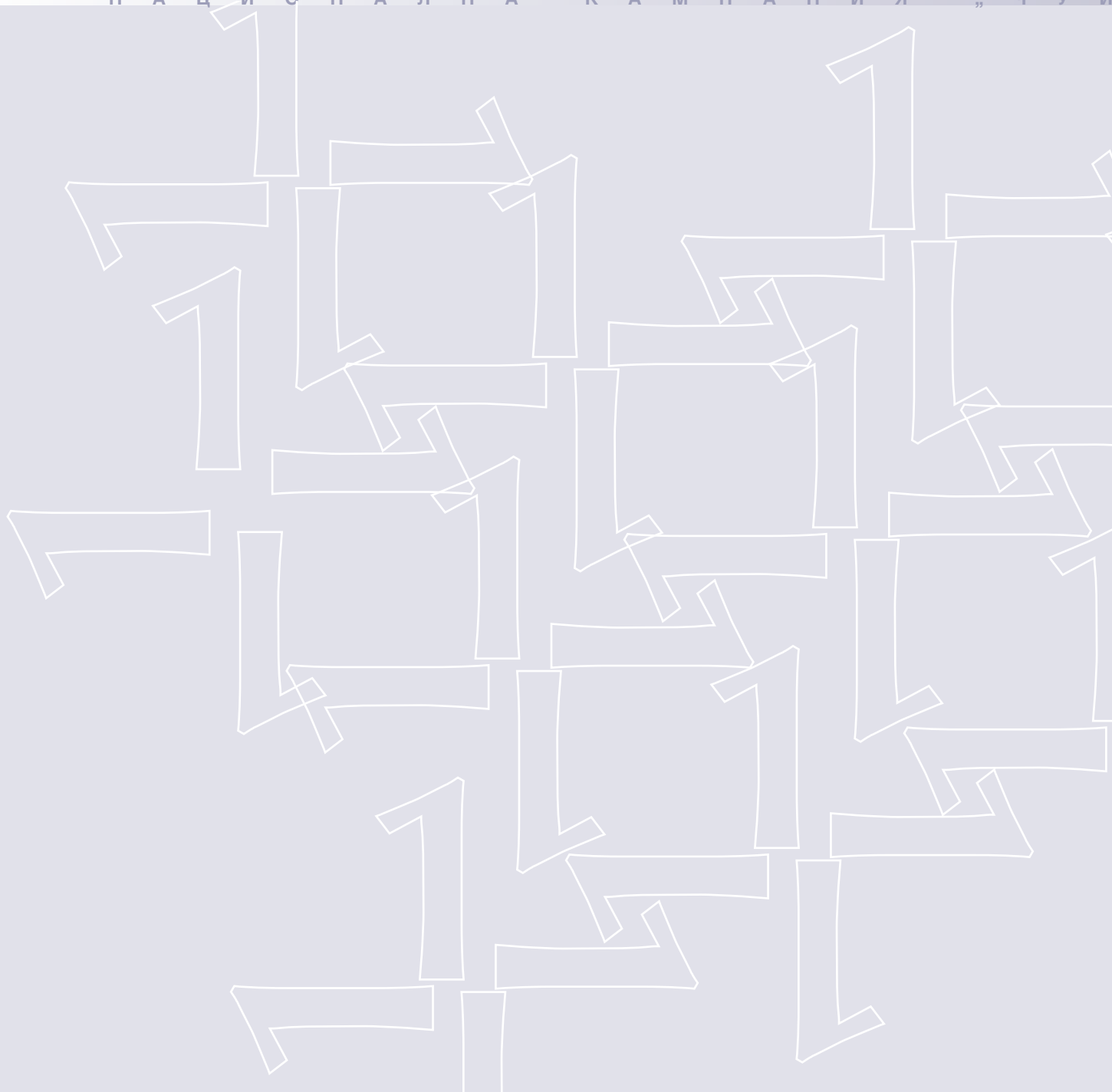
В момента на подготвянето на ръчника широко гражданско обединение, състоящо се от наг

300 граждански организации и голям брой индивидуални граждани, недовлетворени от липсата на надеждни механизми гласят им да чува и взема предвид във връзка с политиките, отнасящи се до тях, провежда кампания под наслов „Чуй гражданите“. Кампанията цели да въздейства върху вземащите решения на най-високо политическо ниво, така че въпросът за участието на гражданите да бъде включен в политическия дневен ред и да бъдат осигурени единни на национално ниво стандарти и правна регулация в подкрепа на взаимодействията между институции и граждани при вземането на решения по публичните политики. Макар да е невъзможно да се прогнозира кога и по какъв начин тези процеси ще бъдат задвижени на национално политическо ниво, възможно е все пак чрез проактивни действия гражданите и институциите да демонстрират воля и умения да гадат тласък на този процес. В момента нищо не пречи – нито действащата, макар и недоразвита нормативна база на централно ниво, нито наличното ниво на автономност на общините – да предприемат свои собствени мерки за повишаване качеството на консултациите с гражданите, които провеждат под различни форми.

При наличие на интерес и воля за промени от тяхна страна, този наръчник може да допринесе за реализацията на подобни намерения със съдържащите се в него примерни минимални стандарти и правни механизми за ефективната регулация на взаимодействията между институциите и гражданите, с изобилието от практически насоки и добри практики от административни системи в други страни. С тяхна помощ вземащите решения и служителите в администрацията на всички нива може да реализират на практика стандартизиране и регулиране на взаимодействията си с гражданите по политиките, за които са отговорни и да станат застъпници за законови промени на национално ниво. По този начин те ще се включат като инициатори на тези промени, а не само като техни изпълнители.

Със значимата си проблематика и с разнообразната си информация настоящото издание ще е добър помощник не само на принадлежащите към административната сфера, а и на всички, които вярват, че гражданите имат право на мнение и принос към политиките, които се отнасят до тях. Без значение е дали служебно се числим към дадена администрация, или към структура на гражданското общество, в по-общ социален план ние всички сме граждани. Поради което е важно за всеки един от нас да знае как да участва ефективно в обществения живот именно в качеството си на гражданин.

Н А Ц И О Н А Л Н А К А М П А Н И Я „ Ч У Й



Г Л А С Ъ Т Н А Г Р А Ж Д А Н И Т Е В П У Б Л И

**МЕЖДУНАРОДНИ  
СТАНДАРТИ  
И НАЦИОНАЛНА  
ПРАВНА РАМКА  
на взаимодействиеето  
институции  
– граждани**



## МЕЖДУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ, ПОЛАГАЩИ ОСНОВАТА НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

### 1. Документи на международни организации

● **Всеобща декларация за правата на човека, ООН, 1948 г.**

„Всеки има право да изразява своето мнение...“ (член 19)

„Всеки има право на мирно сдружаване и асоцииране.“ (член 20)

„Всеки има право да участва пряко или чрез свободно избрани представители“ в управлението на своята държава.“ (член 21)

„Всеки има отговорности към обществото.“ (член 29)

● **Международен пакт за граждански и политически права, ООН, 1966 г.**

Член 25 утвърждава правото на всеки гражданин „да взема участие в ръководството на обществените работи пряко или посредством свободно избрани представители“.

● **Конференция на ООН в Рио де Жанейро, 1992 г.**

Решения по приемането на Декларацията от Рио и работната програма за ХХ век, наречена „Дневен ред 21“: комплексното участие на гражданите във вземането на политически решения е ключова предпоставка за устойчивото развитие. Разработва се „Дневен ред 21“, който представлява програма за действие на общностно ниво.

● **Европейска конференция, Аалборг, 2004 г. Хартата от Аалборг**

Присъединилите се към нея държави и общности се ангажират да разработят дългосрочни планове за действие в духа на местния „Дневен ред 21“ и да осигурят мащабно участие на гражданите.

● **Декларация на хилядолетието, ООН, 2000 г.**

Утвърждава определени основни ценности като базисни за международните отношения:

- ▶ демократично управление с участието на гражданите, базирано на тяхната воля;
- ▶ устойчиво партньорство с частния сектор и с организациите на гражданското общество в процеса на развитието и премахването на бедността.

● **Резолюция на Общото събрание на ООН, от 19 април 1996 г.**

Тя препотвърждава, че демокрацията, прозрачните и отговорни управления и администрации във всички сектори на обществения живот са предпоставка за реализацията на устойчивото развитие, центрирано върху човешката личност. Насърчава правителствата да увеличат капацитета си за финансовото управление на публичната администрация чрез реформирането ѝ, като акцентира върху необходимостта от нарастваща ефективност, продуктивност, финансова отчетност и отвореност на обществените институции към гражданите.

● **Орхуска конвенция**

*„Конвенция за достъп до информация, публично участие във вземането на решения и достъп до информация екологични въпроси“, Орхус, Дания, 25 юни 1998 г.* по приета от Икономическата комисия на ООН за Европа. Тя е ратифицирана със закон, приет от XXXIX народно събрание на 2 октомври 2003 г. – ДВ, бр. 91 от 2003 г., в сила от 1 март 2004 г. и обнародвана в ДВ, бр. 33 от 23 април 2004 г.

Конвенцията е подчертано новаторска по отношение на *гражданското участие във вземането на решения*. Чрез нея се въвежда нов тип споразумение между публичните власти и обществеността като цяло, като на властите се налагат ясни задължения по осигуряване на гражданите:

- ▶ достъп до информация;
- ▶ участие на обществеността в процеса на вземането на решения;
- ▶ достъп до правосъдие.

Към нея са се присъединили 41 страни, между които и България. Европейската общност също е страна по Конвенцията. Този документ е най-важният законов инструмент, който осигурява на гражданите достъп до екологична информация, публично участие в процесите на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични проблеми. Конвенцията е и подчертано новаторска по отношение на публичното участие във вземането на решения. Чрез нея се **въвежда нов тип споразумение между публичните власти и обществеността като цяло. Налагат се ясни задължения** на публичните власти да осигуряват и да улесняват достъпа на гражданите до екологична информация, да ги включват активно във вземането на решения по екологични проблеми и да гарантират достъпа до правосъдието на отделни

личности и НПО в случай на нарушаване на екологичните закони и/или разпоредби на Конвенцията. По своята същност Конвенцията отваря вратите за широко гражданско участие в процеса на вземане на решения в областта на екологията като начин да се противопостави на неправилното управление на екологичните проблеми от страна на правителствата. НПО имат централна роля в изготвянето на Конвенцията не по паралелен начин, както често се случва, а като пълноправни партньори в процеса. Тази роля е отразена на срещата в Дубровник, където НПО са участвали в дискусиите и са допринасяли с текстове, които да бъдат включени в официалния доклад. Конвенцията съдържа изисквания за подходящо публично участие в прегледа на докладите. Още повече, според член 10, параграф 5, НПО могат да имат статут на наблюдатели на срещите на страните по Конвенцията при определени обстоятелства.

Освен участието на НПО в процесите на създаване на Конвенцията и на срещите на страните, НПО имат ключова роля и отговорност при прилагането ѝ в съответните държави.

Орхуската конвенция има широко въздействие и върху разработването на политически документи в други области. Въдъхновени от нея, Съветът на Европа и Асоциацията за прогресивни комуникации ([www.apc.org/en/glossary/term/82](http://www.apc.org/en/glossary/term/82)) предлагат да бъде създаден *Кодекс на публичното участие в интернет регулацията*. На форум за Управлението на интернет в Рио де Жанейро на 12 ноември 2007 г. всички институции, които имат роля в едни или други аспекти на този въпрос, се съгласяват на прозрачност, публично участие и достъп до информация във всички свои дейности. На този форум Орхуската конвенция е представена като възможен модел/прототип на подобен механизъм.

## 2. Регионални инструменти

В ЕС няма прието законодателство за разработване на политики. Бялата книга за европейско управление на Европейската комисия от 2001 г. дава принципите за разработването на политики в ЕС.

Макар че правото на участие на гражданите в процеса на вземането на решения все още не е утвърдено чрез правно задължителен европейски документ като общо право за намеса на гражданите по отно-

шение на всички видове административни решения или проекти за нормативни актове, а значението му се изтъква най-вече във връзка с правото на достъп до официални документи, все пак напредъкът през последните години в уреждането на въпросите, свързани с практическото утвърждаване на това право на всички нива, е очевиден.

Регламентирането на участието на гражданите в процеса на вземането на решения не е отделен предмет на международните норми, в това число на конвенциите срещу корупцията. Същевременно обаче уредбата на този въпрос на национално ниво попада в предмета на оценката на държавите, извършвана от Групата държави против корупцията (GRECO). По-специално тази оценка е включена в глава втора от втория кръг на оценка на националните законодателства и практики относно корупцията, посветена на публичната администрация и корупцията. Оттук се вижда, че развитото консултиране със засегнатата общественост в процеса на вземането на решения се смята за част от функционирането на почтена администрация, „въоръжена“ срещу корупция.

● **Харта на основните права на Европейския съюз, 2007 г.**

В чл. 41 се утвърждава „право на добра администрация“, а в чл. 42 – „право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител“.

● **Бяла книга на европейското управление 2001 г.**

В нея Европейската комисия, определяйки принципите на доброто управление на Европейския съюз, отделя сред тях заслужено място и на гражданското участие във вземането на решения:

## 5 принципа на „доброто управление“

**Отвореност:** Институциите трябва да работят по-отворено. Заедно с държавите членки те трябва активно да съобщават какво прави ЕС и какви решения взема. Необходимо е да използват достъпни и разбираеми за широката общественост изразни средства. Това е от съществена важност за подобряване на общественото доверие към твърде сложно функциониращите европейски институции.

**Участие:** За осигуряване на качество, релевантност и ефективност в политиките на ЕС е необходимо широкото гражданско участие по цялата верига – от концептуализирането до прилагането на политиката/политиците. Подобреното участие ще повишава доверието в крайния резултат и в институциите, които ги прилагат на практика. За постигане на участие на всички заинтересовани страни е необходимо правителствата да приемат включващ подход при разработването и прилагането на политиките на ЕС и да бъдат проактивни в търсенето на гражданска експертиза.

**Отчетност:** Правилата за законодателния и изпълнителния процес следва да бъдат напълно ясни. Всяка институция в ЕС трябва да обяснява и да поема отговорността за това, което върши в Европа. Има необходимост и от повече яснота и отговорност и от страна на държавите членки и на всички, работещи по развитието и прилагането на политиките на ЕС на всички нива. Вземащите решения в правителството, в администрацията на всички нива, в частния сектор и в гражданските организации са отговорни за своите решения и действия пред обществото и пред институциите. Тази отговорност варира в зависимост от типа организация/институция и от това, доколко вземаните решения са изцяло „вътрешни“ или и „външни“.

**Ефективност:** Политиките трябва да бъдат ефективни и навременни и да отговарят на потребностите въз основа на ясно поставени цели, на оценка на очаквано въздействие и на опита от миналото, ако има такъв. Постигането на ефективност зависи от прилагането на политиките на ЕС пропорционален принцип, както и от вземането на решения на възможно най-ниско ниво.

**Последователност:** Политиките и действията трябва да бъдат последователни и лесно разбираеми. Нараства потребността от последователност в Европейския съюз. Нараства обхватът на задачите, които той си поставя. С разширяването му ще се увеличава разнообразието; предизвикателства (като промените в климата и демографските промени) ще пресичат границите на секторните политики. Регионалните и местните власти са все повече вписани в политиките на ЕС. Постигането на последователност изисква ръководни политически качества и категорично поемане на отговорност от институциите за осигуряване на последователен подход в комплексна система.

Участието е една от ключовите фрази в Бялата книга. Бялата книга застъпва разбирането за ролята на **участието като основен фактор за подобряване на ефикасността и легитимността на европейското управление**, тъй като то отговаря на „очакванията на гражданите на Съюза“, „свързва Европа с нейните граждани“, помага за прилагането на подхода „по-малко отгоре надолу“ и спомага правенето на политики да бъде „по-включващ и по-отговорен“ процес. Всичко това се очаква да подобри „качеството, релевантността и ефективността на политиките на ЕС“, „да създаде повече доверие в крайния резултат и в институциите по отношение на прилагането на политики“ и да създаде „чувство на принадлежност към Европа“. С други думи, ефикасността и легитимността не се извличат просто от непосредствения резултат от функционирането на системата, те също така зависят от „включването и участието на гражданите“.

Гражданите не само трябва да имат възможност да участват, но тяхното участие трябва и да се насърчава. Бялата книга създава нови възможности за най-активната част от гражданството да влияе на европейските институции, така че те да бъдат по-отговорни и по-релевантни на нуждите на гражданите. Същевременно, когато институциите станат по-прозрачни и процедурите им са по-ясно дефинирани, те не само подобряват вертикалната си отговорност към мобилизираните граждани, но също така укрепват и хоризонталната си отговорност към Европейския парламент.

#### ● **Европейска харта на активното гражданство, 2006 г.**

Отразява стремежа за стандартизиране на опита на неправителствените организации на нивото на европейското законодателство. Създадена е от представители на активни граждански движения и асоциации от държави-членки на Европейския съюз (Италия, Португалия, Полша, Чехия, Словения, Румъния, Малта, Германия) в стремежа им да допринесат за изграждането и развитието на Европа като един нов модел демокрация. Хартата е разработена в рамките на проект към Генералния директорат на Европейската комисия.

С подкрепата си за разработването на този документ комисията признава голямата необходимост от усъвършенстване и развитие на гражданското участие.

Хартата се основава и на анализа на най-добрите практики в публичните институции по отношение на връзката им с гражданите и на документи, разработени от европейските институции, от академичната общност, от активни граждански организации, както и на предишни харти и конвенции, адресиращи проблемите на гражданското участие в процесите на правенето на политики. Основополагащ документ за създаването ѝ е Европейската харта за основните права и по-конкретно член 11 (свободата на словото), член 12 (правото на сдружаване), член 21 (недискриминация) и член 41 (правото на добра администрация). Целта ѝ е да укрепи тези права и да разшири приложението им.

Лесно може да се проследи, че общите разпоредби на ЕХАГ не само дават представа за гражданското участие и за ролята на публичните институции и гражданските организации, но и отчетливо приоритизират определени аспекти, доказали своята ефективност в практиката. Така например, член. 1 (*правото на участие*) акцентира върху участието на гражданите „от началото на процеса на вземане на решения, а не когато решенията вече са взети“. Самото право е дефинирано специфично като право на участие в общественния живот, а под „обществен живот“ се разбират „ситуации и места, в които се разрешават проблеми от общ интерес и към които се числи областта на действие на публичните институции“.

Член 2 (*роля на публичните институции*) насочва конкретно към премахане на бариерите за развитието на гражданските организации и оказване на подкрепа за тяхната дейност. Той настоява правителствата да разработят и прилагат „адекватни инструменти, системи и процеси за насърчаване на по-голямо участие; да формулират политики по прозрачен и ясен начин; да подкрепят и изграждат отношения на сътрудничество по отношение на инициативите на независимите граждански организации и да работят в партньорство за общи проекти“.



Правото на участие е подробно описано в Европейската харта за активно гражданство, като видовете гражданско участие са дефинирани като аспекти на правата.

### ***Права на гражданите, свързани с участието и конкретните им проявления в 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 обществения интерес и благо. Гражданите и гражданските организации имат право да извършват дейности, насочени към предотвратяване на щети и вреди спрямо обществения 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.

**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.

### ***Задължения на публичните институции***

**Уважение към времето и задължението за обратна връзка** – уважение към времето на гражданските организации чрез приемането на бързи и прости процедури;

**Доверие и равенство по достойнство** – по отношение на СГО публичните институции са длъжни да зачитат независимостта им и да отчитат равенството по достойнство, както и значимостта на тяхната роля. Това означава публичните институции да не гледат на тях като на квазиадминистративни структури, а да ги третират като различни, но равнопоставени актьори. При започването на диалог, сътрудничество или партньорство със СГО, публичните институции са длъжни да следват принципа на недискриминация. Това означава да не се изключват по-малките организации от процесите на участие и това, че организациите „чадъри“ не трябва да бъдат единствените актьори в диалога с институциите. Публичните институции не следва да приемат за нормално само един представител на НГО да бъде техният редовен партньор.

**Фасилитиране и мерки за подкрепа** – публичните институции трябва да осигуряват данъчни облекчения за СГО и да разработят политики за тяхното финансово подпомагане, които да съответстват на нуждите и задачите им; следва да гарантират навременно плащане и своевременно да осведомяват СГО за предстоящи финансираня.

NB

Макар и Хартата да не е с правозадължаващ характер, до момента тя остава единственият институционално подкрепен документ (по проект на Европейската комисия) и служи за ориентир и изходна база при формулирането на индикатори за мониторинг на правата на гражданите за участие. Макар и фокусирана върху гражданските организации, тя предоставя равни условия за всички организации за участие в публичния живот.

● **Орхуска конвенция**, Орхус, Дания, 25 юни 1998 г.

Пълното ѝ наименование е Конвенция за достъп до информация, публично участие във вземането на решения и достъп до информация по отношение на екологични въпроси. Към нея са се присъединили 41 страни, между които и България. Европейската общност също е страна по Конвенцията. Този документ е най-важният законов инструмент, който осигурява на гражданите достъп до екологична информация, публично участие в процесите на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични проблеми. Конвенцията е и подчертано новаторска по отношение на публичното участие във вземането на решения. Чрез нея се въвежда нов тип споразумение между публичните власти и обществеността като цяло. Налагат се ясни задължения на публичните власти да осигуряват и да улесняват достъпа на гражданите до екологична информация, да ги включват активно във вземането на решения по екологични проблеми и да гарантират достъпа до правосъдието на отделни личности и НПО в случай на нарушаване на екологичните закони и/или разпоредби на Конвенцията. По своята същност Конвенцията отваря вратите за широко гражданско участие в процеса на вземане на решения в областта на екологията като начин да се противопостави на неправилното управление на екологичните проблеми от страна на правителствата. НПО имат централна роля в изготвянето на Конвенцията, не по паралелен начин, както често се случва, а като пълноправни партньори в процеса. Тази роля е отразена на срещата в Дубровник, където НПО участват в дискусиите и са допринасят с текстове, които да бъдат включени в официалния доклад. Конвенцията съдържа изисквания за подходящо публично участие в прегледа на докладите. Още повече според член 10, параграф 5 НПО могат да имат статут на наблюдатели на срещите на страните по Конвенцията при определени обстоятелства.

Освен участието на НПО в процесите на създаване на Конвенцията и на срещите на страните НПО имат ключова роля и отговорност при прилагането ѝ в съответните държави. Конвенцията има широко въздействие и върху разработването на политически документи в други области.

Вдъхновени от Конвенцията „Орхус“, Съветът на Европа и Асоциацията за прогресивни комуникации ([www.apc.org/en/glossary/term/82](http://www.apc.org/en/glossary/term/82)) предлагат да бъде създаден Кодекс на публичното участие в интернет регулацията. На форум за Управлението на интернет в Рио де Жанейро на 12 ноември 2007 г. всички институции, които имат роля в едни или други аспекти на управлението на интернет, се съгласяват на прозрачност, публично участие и достъп до информация във всички свои дейности. На този форум Конвенцията „Орхус“ беше представена като един възможен модел/прототип на подобен механизъм.

● **Кодекс на добрите практики на гражданското участие в процеса на вземане на решения** – Съвет на Европа.

● **Общи принципи и минимални стандарти за консултация със заинтересованите страни**, Европейска комисия, COM /2002/ 704

**Европейска харта за местното самоуправление, 1985 г., ратифицирана от XXXVII НС на 17.03.1995 г.**

### **Член 3. Понятие за местно самоуправление**

Под местно самоуправление се разбират правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела.

Това право се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни органи, които отговарят пред тях. Тази разпоредба не изключва възможността да се прибегва до събрания на гражданите, референдуми или до всякакви други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закон.





## НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ И ЗАКОНОВА РАМКА

### 1. Стратегически документи

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

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

Сред приоритетните ù цели е изведена и тази за „Регламентиране и укрепване 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 гържавната 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 гържавна 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 ефикасно 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 в случаите, когато се предлагат съществени промени в една или друга обществена по-

литика. И тези намерения все още не са реализирани чрез съответстващи законови и институционални мерки.

● **Правата на гражданите, добротото управление и местната власт, 2007 г.**

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 е 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 ефективно 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.

## **2. Национална правна рамка: постижения и дефицити**

### ***Конституция на Република България 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 при-

надлежи 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 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 „отгоренадолу“, то законите и нормативните актове, приети към този период, някои от които продължават да действат и понастоящем, не съдържат разбити 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 постигнато системно и пълно регламентиране на обществените отношения, осигуряващо 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 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 оспорванията по съдебен ред на приети нормативни актове.

### **Административно процесуален 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 обсъж-

дания 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.

### **Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)**

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 регламентирани 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**

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

## Специални 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 едн от тях.

- Съгласно **Закона за социалното подпомагане** и Правилника за неговото приложение в общините се създават обществени съвети за упражняване на обществен контрол при осъществяване на дейностите по социално подпомагане с **решение на Общинския съвет**. Законът точно е регламентирал функциите на тези съвети и броя и състава на техните членове.
- Съгласно **Закона за туризма** кметът на общината създава и ръководи Консултативен съвет по въпросите на туризма. И този закон ясно регламентира функциите на съвета, неговия състав, начина, по който взема решения и дава правомощия на кмета на общината да определи броя на членовете му и да го председателства или по своя преценка да упълномощи за целта друго длъжностно лице. Освен това законът изисква съветът да приеме Правилник за своята работа, който обаче трябва да бъде приет от Общинския съвет.
- Според **Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите** за изпълнение на националната политика в областта на наркотичните вещества на общинско равнище се създават съвети по наркотични вещества, чийто състав се определя с решение на ОбС и по предложение на кмета на общината. Законът регламентира и функциите на тези съвети.
- Съгласно **Закона за закрила и развитие на културата** при осъществяване на своите функции общините се подпомагат от обществеността.

експертни съвети и комисии, в които участват представители на творчески съюзи, на заинтересовани ведомства и организации, както и отделни творци и експерти. Законът постановява създаването на тези съвети за определен срок със заповед на кмета на общината и най-общо регламентира техните функции.

● **Други закони**, които регламентират създаването на обществени/консултативни/експертни съвети или комисии, са **Законът за насърчаване на заетостта и Правилникът за неговото приложение** (регламентира създаването на обществено-експертни комисии към областните и общинските дирекции и бюра по труда) и **Законът за народната просвета** (регламентира създаването на педагогически съвети и училищни настоятелства към училищата и детските градини).

Проблем е, че в отделните специални закони 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.

Специалните 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.



**ПРОБЛЕМИ**

---

**ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО**

---

**НА КОНСУЛТАТИВЕН**

---

**ПРОЦЕС**

---

**от институции**

---

**на централно**

---

**и местно ниво**

---

## ОБЩО СЪСТОЯНИЕ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯТА МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИ И ГРАЖДАНИ

Състоянието на взаимодействията между институциите и гражданите при вземането на решения по публичните политики в България е незадоволително. Почти всички проекти за нормативни актове, за стратегически и политически документи на различните институции на централно и местно ниво биват приемани без никаква или почти никаква експертиза от страна на гражданите или при непълноценен процес на набирането ѝ – независимо дори от съществуващите нормативни изисквания за провеждане на обществени консултации при изготвянето на нормативни и общи административни актове.

Понякога министерствата вносителни изпращат проектите на подготвените законопроекти на избрани от тях граждански организации, като определят срок, в който да получат техните коментари и предложения. Така се отчита включването на гражданската експертиза. На практика обаче това е илюстрация на консултиращите, формализъм и неефективност, на липса на критерии обективност при подбора, разпиляване на ресурси и съществуващ потенциал.

Сред служителите и вземащите решения в преобладаващата част от публичните институции е налице общо и отчетливо изразено неразбиране за значението и мястото на консултациите с гражданите в правенето на публичните политики, както и за собствените им задължения да организират и провеждат такива. Макар и с нюанси, сред тях преобладават съпоставими нагласи, че гражданите са неориентирани и некомпетентни по сложните въпроси, които се третират от политиките в различните обществени сектори, поради което формирането и провеждането им е изцяло отговорност на вземащите решения и служителите в администрацията и не е необходимо граждани да се включват в тяхната работа. Участието на граждани често се възприема като заплаха и усложняване на задълженията, а не като възможност за подобряване на политиките и за повишаване на тяхната релевантност към потребностите и очакванията на тези, до които те се отнасят.

Доколкото консултативни практики все пак съществуват, то те най-често не са предварително планирани и ресурсно обезпечени, а ситуативни и обвързани с конкретни донорски политики. Така остават като факултативна добавка към механизмите за правене на публичните политики, които продължават да бъдат изготвяни и провеждани без идея за планиране на консултации на всички етапи от реализацията им.

Поради това участието на гражданите в процесите на планиране и изпълнение на конкретни политики е инцидентно и не може да повлияе върху цялостните процеси на управление на публичните дела. Консултативните процеси протичат разхвърляно, без компетентно ръководство. Най-често от страна на институцията няма кой да ги ръководи и те се явяват нежелано допълнително бреме за служителите. Канените за участие експерти обикновено не са информирани своевременно за сесиите, получават работните документи с голямо закъснение и често отиват за дискусии, без да са имали време да се запознаят с тях.


Политическите и социалните измерения от тези гадености са изключително сериозни. От една страна, изолираността и неучастието на гражданите във вземането на решения при подготовката и провеждането на публичните политики осигуряват тяхното „по условие“ ниско качество (доколкото понятието качествена политика „по условие“ трябва да впитва в себе си очакванията и гледните точки на тези, към които те се отнасят, и да ги мотивира за отговорно гражданство).

На обратната страна на тази практика са растящата апатия и демотивираност на гражданите, ниската им съпричастност към провежданите политики.

Липсата на ефективни консултации с гражданите и „самотността“ на управляващите и служителите в администрацията в процеса на изготвяне и провеждане на политиките натоваарва със сериозни негативи и самите тях. Свидетели сме на неефективно, неправилно насочено, макар и често огромно натоваарване на управляващи и администрация в публичните институции, от което не следват ползи за никого. А в края на същата тази верига от недовлетворителни констатации за липсата на надежден граждански принос и граждански контрол при изготвянето и провеждането на публичните политики

стои най-сериозният извод – този за тяхната ниска прозрачност и за производните от нея условия за злоупотреба с власт и корупция. Болезнено известно е какви негативи носи това за цялото общество.

В лице с тези факти и тенденции отчетливо се откроява необходимост от предефиниране на цялостната рамка (ценностна и политическа), в която се разполагат взаимодействията между държавата и гражданите при формирането и провеждането на политиките. В голяма степен „магистралните“ опорни точки за тези взаимодействия са вече очертани на ниво ЕС и Съвет на Европа в редица политически документи, харти, специализирани форуми и пр. Те трябва без по-нататъшно отлагане да бъдат транспонирани в националното ни законодателство и в институционалните практики. Колкото по-бързо, толкова по-добре.



## ОСНОВНИ ГРУПИ ПРОБЛЕМИ ВЪВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО ИНСТИТУЦИИ–ГРАЖДАНИ

Маркираните по-долу няколко групи възлови проблеми на участието на българските граждани в публичните дела са същевременно и отпавни точки за промяна в политиката по този въпрос.

### **ПРОБЛЕМ 1:** *Непълна и несинхронизирана регулация на консултативните процеси*

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. Промяната в нормативната уредба не се предхожда от пълноценен анализ на действието на законите и оценка на тяхната ефектив-

ност. Това поражда случайни, ненужни, понякога хаотични и противоречиви изменения и допълнения в действащото законодателство — обстоятелство, което не само не съдейства за облекчаване на правоприлагането, но и задълбочава съществуващите проблеми.

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. Необходимостта от по-добро регулиране и усъвършенстване на правната уредба бе една от основните причини за приемането на Програма за по-добро регулиране 2008–2010. Тя е в отговор на изискванията към България от страна на Световната банка и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, открояващи необходимостта от създаване на по-добра регулаторна среда в България. *(Предложения за преодоляването на нормативни празнини в законодателството са изложени на с. 149–152)*

## **ПРОБЛЕМ 2:** *Непълноценно прилагане на закона*

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

**ЛОША ПРАКТИКА**  
**ПЪБЛИКЪ**

### *Нарушени изисквания за обществено обсъждане*



СОФИЯ

В съдебната практика се приема, че неспазването на процедурата по обществено обсъждане на проекти за нормативни актове е сериозно нарушение. С Решение № 15599 от 17.12.2009 г. на ВАС по адм. г. 1 6988/2009 г., се разглежда въпросът за значимостта на това нарушение при приемането на наредба на Столичната община. Според съда в дадения случай текст от чл. 26, ал. 2 от ЗНА е бил „грубо нарушен, тъй като проектът за наредбата не е бил изобщо публикуван на интернет страницата на СОС, за да могат заинтересованите лица да се запознаят с него и да изразят своето мнение и препоръки. А от представените по делото „подписки“ за отмяна на наредбата, които са били започнати след приемането ѝ е видно, че около 400 граждани



само от района на жалбоподателя са изразили становище по нея, и то отрицателно.

Според ВАС с проекта на наредбата е „нарушен и чл. 28 от ЗНА, тъй като той не съдържа практически каквито и да е мотиви за необходимостта от нейното приемане, а в доклада на заместник-кмета на Столичната община (вх.1 9301-3717/1/16.07.2008 г.), внесен само осем дни преди приемането ѝ, само с по едно кратко изречение формално са записани причините, целите, средствата и очакваните резултати, като те се свеждат до това, „да се избегне недопускане на противоречиво практическо приложение“ и „недопускане настъпването на неблагоприятни последици с оглед разнопосочни тълкувания на изменената норма на чл. 45, ал. 1 от наредбата“.

В доклада към проекта за наредбата освен това не е имало и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз и финансова обосновка на цената на новопредоставяната от общината „услуга“. При това положение ВАС заема становище, че следва да се приложи чл. 28, ал. 3 от закона, според който „проект на нормативен акт, към който не са изложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията на ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган“. Изложените, както и други констатирани по делото нарушения са преценени от съда като обуславящи отмяната на изменения и допълнения в атакуваната пред него общинска наредба.

**ЛОША ПРАКТИКА**  
ПЪРВИНА

***Нарушен принцип на достъпност и публичност***



**БУРГАС**

В по-новото Решение № 3249/11.03.2010 г. по адм.г. № 10670/ 2009 г. на ВАС – Първо отделение – е разгледан въпросът дали нарушенията на чл. 26 и 28 от ЗНА обуславят отмяна на наредба на Общинския съвет – Бургас. Първоинстанционният съд е приел, че нарушенията са преодолени при последващите изменения и допълнения на наредбата и че „не са съществени и не могат да послужат като основание за отмяната ѝ“. Според ВАС това, че изложените мотиви към проекта за наредба са кратки и не особено развити, „не влияе върху законосъобразността на административното производство по приемането на нормативния акт, т.е. чл. 28, ал. 2 от ЗНА ще бъде нарушен само, ако е налице пълна липса на мотиви към проекта за нормативен акт, а в про-

цесния случай това не е така“. От друга страна обаче, според върховната съдебна инстанция „непубликуването на наредбата, съгласно императивното изискване на чл. 26, ал. 2 ЗНА представлява съществено нарушение на административно-производствените правила, тъй като лишава заинтересованите лица от възможността да участват в производството по издаване на подзаконови нормативни актове. С това се нарушава принципът за достъпност и публичност, прокламиран в чл. 12, ал. 1 от АПК, който изисква административният орган да осигури откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство“. Само поради така изложените съображения обжалваната наредба е изцяло отменена.

### **РОБЛЕМ 3:** *Недоизградена институционална инфраструктура*

**Институционалната инфраструктура** за провеждане на обсъждания и консултации с гражданите все още е недоизградена. В работата на институциите на централно, областно и местно ниво най-често отсъстват ефективни и ефикасни процедури за провеждане на обществени обсъждания и консултации с гражданите.

**Формите за консултиране с тях са еднообразни** – най-често се свеждат до кратко участие в някаква работна група или обсъждане на конкретен проект.

Дори и там, където е провеждан консултативен процес, най-често той се отнася до част от етапите на съответните политики – или само в планирането им, или в малък сегмент от практическото им реализиране.

Обект на консултациите на нивото на централните институции обикновено са планове/стратегии и управленски програми, а на нивото на местните власти – участие във фазата на изпълнение на даден проект или програма. Обикновено те нямат дълъг живот, а някои от тях остават само на хартия след приключването на консултацията.

**ЛОША  
ПРАКТИКА  
ПЪБЛИКЪ**
**Консултативни съвети с нереализирани функ**

**СОФИЯ**

В Министерството на културата съществуват дирекция „Регионални културни дейности“ и сектор „Културна интеграция на малцинствените общности“, което е адекватна структура за този вид държавна институция. Дирекцията е обявила за приоритет поддържането на културното многообразие на национално и местно ниво, но липсва визия как точно ще става това. Децентрализирани културни прояви на малцинствата се реализират главно по линия на читалища и на културноинформационни центрове по места. Последните са създавани и поддържани главно по проекти на НПО, което най-често им осигурява краткосрочна устойчивост.

Съгласно чл. 16 от Закона за закрила и развитие на културата при осъществяване на функциите си Министерството на културата се подпомага от обществено-експертни съвети и комисии, в които участват представители на творческите съюзи, на различни ведомства и организации, творци и експерти. От 2007 г. е създаден *Обществен съвет по културната интеграция на ромите* в българското общество. Той е експертно-консултативен орган към министъра на културата и подпомага работата на дирекция „Регионални културни дейности“. Съгласно учредителните документи съветът трябва се събира най-малко веднъж на три месеца, но това не се случва дейността му е без публичност и е почти замряла. Създаден е и *втори обществен съвет – по проблемите на културното многообразие*. Предназначението му е да дава мнения, препоръки и предложения по нормативни актове относно съхраняването на културата на етническите групи и създаването на подходящи условия за развиването на културната и езиковата им самобитност.

Функция на тези обществено-експертни съвети и комисии е и да изразяват гражданско мнение в случаи, когато определени произведения на изкуството и културата накърняват добрите нрави и морал, открито проповядват насилие, порнография, расова, религиозна и национална нетърпимост или застрашават развитието на подрастващите, както и да обсъждат важни и актуални въпроси в съответните направления, да изразяват мнения и да дават препоръки по тях пред ръководството на Министерството на културата, да разглеждат и

да правят предложения по проекти и нормативни актове. По липсата на раздвижване в нормативната база на културната политика може да се съди, че първата функция на тези обществени съвети не е реализирана. Няма белези да е реализирана и втората ив-функция, имайки предвид силното присъствие на крайно враждебна реч по отношение на малцинства (в частност на ромите) в медиите с национално покритие и липсата на каквато и да е реакция от тяхна страна.

## ПРАКТИКА ПРАКТИКА

### Три модела на обществено-консултативни съвети



СОФИЯ

#### Модел № 1: *Обществен съвет с обща насоченост по райони*

Първият модел на обществени съвети е приложен в няколко столични района. Те имат обща насоченост, изпълнявайки основно посредническа функция, чрез която подпомагат взаимодействието между живеещите в съответните райони и районните администрации, както и със Столичната община, с институциите и органите на централната власт, когато колективният интерес на гражданите от съответния район трябва да бъде представен или защитаван пред тях.

В допълнение те могат да подпомагат формирането и реализирането на политики, програми и решения от районно ниво в следните направления: 1) обществен ред и сигурност; 2) политики, отнасящи се до младежта, децата, спорта и хората в неравностойно положение; 3) околната среда и зелените площи; 4) подобряване на административните услуги, предоставяни в съответния район; 5) осъществяване на проекти и добри практики, които са от взаимен интерес на районните администрации и местните общности; 6) изграждане и поддържане на активен местен социален капитал, който да подпомага дейностите на районните администрации в полза на гражданите от местната общност; 7) осъществяване на дейности и проекти за благоустройство на районите и кварталите и за съхранение и развитие на техните традиции и културни ценности и др.

<sup>1</sup> Регламентиране на взаимодействието на Столичната община с обществените съвети на територията на столицата – възможни варианти и модели, Фондация за прозрачни регламенти, проект „Проучване, систематизиране и адаптиране на съществуващи практики за функциониране на обществени съвети в България и изготвяне на правила за взаимодействие на Столичния общински съвет с обществените съвети в София“, 2009 г.

Инициативата за формиране на такива обществени съвети идва както от районните кметове, така и от представители на местната общност. Членове на районните съвети са граждани, които са представители на управлението на етажната собственост, намираща се в съответния район, както и представители на неправителствени организации, регистрирани на територията на Столичната община и действащи в съответния район, които проявяват интерес и желание да работят за осъществяване на функциите на районните обществени съвети.

В състава на всеки районен съвет може да бъдат включвани и представители на районните администрации по тяхна преценка, като броят им не трябва да надхвърля няколко души.

В случай че съответният районен обществен съвет трябва да отнесе своите проблеми пред СОБС, то тази връзка се осъществява чрез управителния му орган, чрез кмета на района и съответния общински съветник, отговарящ за района.

#### ***Предимства на модела***

- Осигурява непосредствена връзка с местната общност.
- Осигурява широка гражданска представителност.
- На практика може да се ангажира с всички проблеми, възникващи в местната общност.
- Осигурява допълнителни възможности за представителство на местната общност пред местната власт и институциите.

#### ***Недостатъци***

- Не може да подпомогне администрацията с експертиза при разрешаване на строго специфични проблеми.
- Приемането и функционирането единствено на този тип съвети не гарантират изработването и реализирането на политики и решения, отнасящи се до цялата територия на София.

## **Модел № 2: Специализиран обществен съвет към Столичен общински съвет**

Този тип съвети се фокусират върху подпомагане на взаимодействието на гражданското общество с Общинския съвет. По преценка на местните власти могат да бъдат създавани като постоянно действащи до изтичането на мандата на общинския съвет, или да имат временен характер. Функционират на принципа на специализирана насоченост за изработване на конкретни програми и политики във важни за града области като градоустройство, транспорт, чистота, поддръжка и развитие на зелените площи и местата за отдих и спорт и/или области, в които общината иска да постигне бързо развитие, като например туризъм. Друга функция, осъществявана от този тип съвети, е свързана с контрола по реализацията на вече приети политики и програми. Те могат да възникват с цел решаване на комплексни проблеми, отнасящи се до интегрирани области от местното развитие и попадащи в компетенциите на повече от една постоянна комисия на Общинския съвет.

Членовете, участващи в работата им, са експерти и доказани професионалисти в съответните области. Избират се по критерии, изготвени от общината в сътрудничество с представители на гражданското общество. В състава им влизат по няколко общински съветници (препоръчително е да бъдат от различни партии), които са и членове на съответните постоянни комисии към Общинския съвет и имат отношение към съответния проблем. Останалите членове са доказани експерти от гражданското общество и бизнеса, а при определени случаи за някои от заседанията може да бъдат привлечани и представители на администрацията.

Членовете на специализираните обществени съвети работят на доброволен принцип.

### **Предимства**

- Подпомага общинския съвет, като генерира идеи за стартиране и изработване на нови политики.
- Съдейства за актуализацията на вече приети политики и програми;
- Осъществява контролна функция по отношение на реализацията на ресорни политики и решения.

- Засилва експертния потенциал на СОС в областите, към които се създават обществени съвети.
- Подпомага намирането на баланс между интересите в съответната проблемна област между всички местни общности.

#### **Недостатъци**

- Опасност от генериране на конфликт между администрация и общинския съвет, ако в постоянния състав на обществените съвети не влизат представители на администрацията.
- Опасност от възникване на редица значими въпроси, които не са част от специализираните компетенции на съответния обществен съвет.

### **Модел № 3: *Временни обществени съвети със специализирана насоченост, възникващи по конкретен повод***

Третият модел на обществени съвети, апробиран в Столичната община, има специализирана насоченост, свързана с обществения повод/проблем, заради който е създаден. Инициативата за възникването му идва от гражданите и техните организации, които определят насочеността/предмета на дейност.

Този модел се използва, когато е налице конкретен повод (например спонтанно възникнал обществен проблем), който е разпознат като такъв чрез набирание на определен минимален брой подписи, които гражданите внасят в Общинския съвет под формата на подписка с искане за учредяване на временен обществен съвет. Общинският съвет се ангажира с разглеждането на поставения проблем, когато е получена обществена подкрепа и от минимум 1/3 от обществените съвети в района. Поради временния си характер съветът се разпуска след разрешаването на проблема, заради който е създаден.

В състава на съвета влизат представители на всички заинтересовани страни: инициативната група по проблема, представители на Общинския съвет и администрацията, представители на други институции (при необходимост). Той формализира работните си срещи чрез подписването на протоколи на консенсусен принцип. Тези прото-

коли са основа за вземането на решения от легитимните органи. Членовете и на тези обществени съвети работят на доброволен принцип.

#### **ПРОБЛЕМ 4:** *Липса на критериална база за провеждане на обществени консултации*

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

Острата липса от единни за всички институции и местни власти показатели, 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 самите граждани в реализиране 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 трите основни форми на взаимодействието между институции и граждани: информиране, консултиране и активно експертно участие на гражданите 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.

# NB

След общественото им обсъждане и постигането на съгласие в рамките на консултативен процес относно тяхното съдържание те следва да бъдат приети с акт на МС, за да се институционализират и спазват от всички институции на централно, областно и местно ниво.

Гражданският проект за Бяла книга на гражданското участие, изготвен в рамките на кампания „Чуй гражданите“ предлага разгърнатата схема от минимални стандарти, които визират и трите форми на взаимодействието институции–граждани. Те впитат в себе си права, ценности и основни принципи, свързани с гражданското участие.



тие, както и следват гуха на международните и европейските правила в тази сфера. (Виж за предложените минимални стандарти на с. 130-148)

През 2008 г. на Портала за обществени консултации към МС ([www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)) са качени „Стандарти за провеждане на обществени консултации“, визиращи правила за провеждане на обществено обсъждане във връзка с оценката на въздействието на изготвени от МС законопроекти. Съветът за административна реформа ги приема в края на 2010 г. Доколкото този съвет е **вътрешноконсултативен орган** на Министерския съвет, актът на гласуването им от него не им придава задължителен характер. Едва когато единни минимални стандарти, покриващи различните форми на взаимодействие между институции и граждани, бъдат утвърдени с акт на Министерския съвет и бъдат регламентирани с действащото законодателство, тогава и ще придобият значение на унифициращ консултативните практики фактор.

### **ПРОБЛЕМ 5:** *Липса на адекватен капацитет сред служители и вземащи решения*

Отсъства адекватен капацитет сред служителите и вземащите решения в изпълнителната власт за работа по въпроси, свързани с участието на гражданите в консултативен процес; неясни са отговорностите им относно взаимодействията с гражданите и структурите на гражданското общество в процесите на вземане на решения по провежданите политики.

Недостатъчен е административният капацитет за организиране и поддържане на дейността на консултативните структури към институциите на централно, областно и местно ниво. Липсата на отреден и за целта човешки ресурси е пречка пред оперативното и административното реализиране на взетите решения. Подготовката на заседанията също е повсеместно слаба и се отразява върху ефективността на работата на консултативните структури. Единични са случаите, когато съветите разработват и утвърждават работни програми за дейността си. Далеч от реалността звучи идеята разписаните в работните програми за дейности да се мониторира и оце-

няват съобразно заложен индикатори и очаквани резултати, като последните се отчитат периодично чрез публично оповестени междинни и годишни отчети.

В интернет Портала за консултативните съвети на Министерски съвет е подадена информация, от която става ясно, че само четири консултативни съвета имат своя работна програма.

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. В много по-голяма степен обаче надграждането на капацитет трябва да се обвързва с механизми за стимулиране на личната мотивация за самоподготовка, включително чрез условията за назначаване и за кариерно развитие на съответните позиции в администрацията.

## **ПРОБЛЕМ 6:** *Устойчива ресурсна неосигуреност*

Дейностите, свързани с обществените обсъждания и консултации и с работата на консултативните съвети, остават ресурсно неосигурени. Това стеснява обхвата на потенциалните участници, демотивира служителите в администрацията и снижава ефективността на мерките.

**Финансови ресурси:** Ресурсната осигуреност включва средствата за заплащане на присъщите материали и услуги. Те идват от бюджета на съответната администрация, ангажирана с организирането на експертните и други консултативни взаимодействия с гражданите. Възможно е средства да се отпускат и по други бюджетни линии – като общи административни или конкретно насочени за разработваните политики.

**Човешките ресурси:** Те включват времето, което персоналът отдели за консултативни дейности, както и присъщите компетентности и способности на определените изпълнители, наличието на подкрепа сред политическото ръководство, висшия и управленския апарат.

При сегашното състояние на нещата, когато устойчиво липсват човешки и финансови ресурси за провеждане на консултации с гражданите по провежданите политики, взаимодействията с тях нито могат да започнат, нито да се реализират докрай и успешно.

Напълно погрешно е твърдението, че консултации с гражданите в момента не може да се провеждат, защото сме в криза и липсват средства за това в администрацията. 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 най-често безплатно чрез различните консултативни формати, многократно надвишава средствата, които правителството би заделило за осигуряване на поддържаща консултациите административна инфраструктура.

Наложителен е обхватен и постоянен ангажимент от страна на управляващите и държавните служители към усъвършенстването на процесите на консултиране, като се разработят разнообразни инструменти.

Добър практически помощник ще е 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 награджат електронни помагала за организиране на отделни аспекти на обсъжданията и консултациите (въпросници, анкети, насоки за достигане до целеви групи пр.).

**ПРОБЛЕМ 7:** *Непрецизни процедури за определяне на заинтересовани страни в консултации с граждани и структури на гражданското общество (СГО)*

Почти повсеместно е отсъствието на критерии, гарантиращи качество на представителството на и техните организации. Особено непълноценно е то най-вече при малките неправителствени организации, при малцинства и уязвими групи. Консултациите обикновено се провеждат с тесен кръг СГО и индивиди, които гравитират около институциите.

Непрецизни и процедурите за определяне на заинтересованите страни и за привличане на участници в обсъжданията и консултациите, което също се отразява сериозно на качеството на представителството.

Съставът и представителството на съществуващите обществени консултативни съвети до голяма степен зависи от начина им на възникване и от това, чия е инициативата – от страна на местната власт, от страна на гражданското общество, или произтича от конкретен закон. Съществуват такива, чийто състав е предимно от представители на институциите и местната власт и с малък брой представители на гражданското общество, други се състоят преди всичко от експерти в дадената област, в трети преобладава участието на граждани, доброволци и изявени личности. В някои от обществените съвети сравнително равнопоставено са включени представители на различните заинтересовани страни. Но най-често при структурирането няма изрично правило, което да изисква подобна равнопоставеност и доколкото понякога тя се случва това е по-скоро плод на случайност.

И вземащите решения, и служителите в администрацията не познават особеностите на различните заинтересовани страни, не правят разлика между „широка общественост“ и отделни „заинтересовани страни“, не знаят кога и как да привличат за консултации едните и другите. Най-често, дори и когато нормативни изисквания налагат провеждане на широки консултации с гражданите преди приемането на нормативен или общ административен акт, институциите нито търсят активно, нито включват ефективно всички целеви групи и

сектори, които ще бъдат значително засегнати или включени при изпълнението на политиката, нито се обръщат по адекватен и ефективен начин към широката общественост за мнения и предложения. Когато гражданите и техните организации имат пряк интерес към консултираните въпроси и документи, те са със статут на заинтересовани страни. Поради прекия си интерес те следва да са ключови участници в правенето на съответната политика. В същото време управляващите следва да балансират това участие с включване и на широката общественост.

Изборът на участници от структури на гражданското общество трябва да се извършва чрез регламентирана публична процедура, утвърдена от съответния съвет и базирана на единни минимални стандарти за номиниране и избор на участници в консултативен процес. Те трябва да са чувствителни към предназначението на конкретния съвет – дали е за обсъждане на общи въпроси на политиките, на стратегиите и плановете за развитие или е за експерна работа по дадения въпрос/документ.

Процедурите за избор все още не улесняват в нужната степен 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.).

Когато започва процедура за избор на НПО за участие в консултативна структура липва практика да се канят като наблюдаващи процеса представители на утвърдени на граждански организации, които да следят как се изпълнява процедурата по избора на участници.

При изтичане на мандата на граждански организации като членове на консултативни органи най-често той се подновява автоматично, без да се преминава през нова процедура за номиниране. По този начин участието дори на недобре работещи техни членове продължава необосновано дълго. Рядко се прилага механизмът на периодична ротация на част от членския им състав.

**ПРАКТИКА  
ПЪБЛИКА****Подбор на структури на гражданското общество**ЕВРОПЕЙСКИ  
СТРАНИ

Съществуват различни механизми за избор на структури на гражданското общество като участници в процеса на консултиране или активно участие на граждани в консултативни звена. Една от добрите практики, установена във Великобритания, е осъществяването на предварителни неформални консултации с цел определяне на структурите на гражданското общество, които ще вземат участие в консултациите. Сред критериите за избор са например гражданските организации да са с „голяма обществена значимост“, да са активни, да са осъществявали дейност в рамките на определен период от време, да имат добре развита партньорска мрежа.

Структурите на гражданското общество се определят по три основни начина:

- При първия представителите на гражданското общество се посочват изрично от съответното консултативно звено. Такава практика има в Чехия, Унгария, Полша, Португалия.
- При втория механизъм определянето на участващите граждански организации е по-общо (в рамките на категория) и най-често участват представители на предприемачите, служителите, потребителите и др. Подобен механизъм за определяне на участващите структури на гражданското общество се използва в Естония, Словения, Словакия.
- При третия използван механизъм гражданските организации отговарящи на предварително определени критерии, се избират на конкурентна основа – чрез процедура по кандидатстване.

**ПРОБЛЕМ 8:****Липса на обратна връзка с участниците в консултациите**

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 откъслечна информация спорадично се предоставя на участниците, тя е без нужната аргументация.

Липсват механизми за обработване, анализ и оценка на данните и информацията. Не съществува правно регламентирано задължение за институциите, провеждащи обсъждания и консултации с гражданите, да публикуват на интернет страницата си обобщена информация за процеса и за резултатите от тях, за участниците и повдигнатите въпроси, за приетите предложения и мотивите за неприетите. Не съществува и задължение на заинтересованите страни да се предостави разумно време за бележки, предложения или коментари.

Свършено неразвит е механизмът за докладване на констатациите от проведените консултации пред компетентния орган. Не е въведено изискване ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт да включват информация за проведените консултации по проекти на нормативни актове и стратегически документи, както и за консултациите в рамките на обществено-консултативни органи в ежегодните си доклад за състоянието на съответната администрация, представяни пред главния секретар на МС.

Консултативните съвети към централни институции и общини най-често работят в условия на непрозрачност. Няма регламент, нито практика те да предоставят текущо чрез сайтовете си информация относно реализирането на планираните консултативни процеси и постигнатите резултати. Не се поддържа архив за проведените обществени обсъждания по проекти на нормативни актове и стратегически документи. Кметовете и общинските съвети също рядко включват информация за проведените обществени обсъждания и за консултациите в обществено-консултативни органи в ежегодните си отчети пред местните общности.

Особено неразвит е механизмът за предоставяне на обратна информация към заинтересованите лица и участниците, предоставили мнения и предложения чрез обществени обсъждания или в рамките на консултативни структури към институции на централно, областно и местно ниво. Компетентните органи повсеместно не информират участниците (нито устно, нито писмено) за взетото решение и не

обосновават как представените от гражданите мнения и предложения ще бъдат включени в крайното решение по разглеждания въпрос/документ или защо няма да бъдат включени в по-нататъшното разработване на политиката – ако случаят е такъв.

## ПРАКТИКА ПЪВКІNKV

### Двоен механизъм: работна група и обществено обсъждане



ОБЩИНА  
СТРАЖИЦА

Гражданската експертиза се търси най-често във формат на експертна-работна група при планирането. При изработването на стратегии и извеждането на приоритети, свързани с развитието на общината като цяло, се използват два вида анкетни карти – едни на достъпен език за широката общественост и други, които са специализирани за експерти. Получените данни се обобщават и се изпращат на членовете на работната група и на експерти. След това на заседанията на групата се формират политиките и приоритетите.

Провеждат се толкова срещи на работната група колкото е необходимо за изготвянето на проекто-документ. Документът се подлага на обществено обсъждане, като направените препоръки, ако са основателни, се отразяват в крайния му вариант, който се внася за обсъждане и приемане от Общинския съвет. Работните материали или анкетни карти са достъпни на сайта на общината в електронен вид и на хартиен носител в информационен център.

Когато се обсъждат специфични проблеми, материалите се изпращат предварително на заинтересованите страни и на експертите. Полученото от тях становище се взема под внимание, когато се решава даден проблем или се изработва нормативен или стратегически документ.

В случаите, когато се изработват стратегии, планове и други документи на общината, експертите на НПО участват в консултативен процес и са запознати със съдбата на своите предложения.



**ПРАКТИКА**  
**ПЪБЛИКА**

**Орган с 63% участници от неправителствения сектор**



СОФИЯ

Националният комитет по профилактика на СПИН и полово предавани болести към Министерския съвет е създаден с постановление 61/26.03.1996 г. на Министерския съвет като постоянен орган за координация на държавните органи по ограничаване на разпространението на СПИН и полово предаваните болести и намаляване на здравните, демографските и социално-икономическите последици за личността, семейството и обществото на основание член 21 от Закона за администрацията.

По своята структура той е орган, който обединява гледните точки на всички заинтересовани страни, като 63 % от неговите членове са от извънправителствения сектор.

Националният комитет разработва и предлага на Министерския съвет националната политика за превенция и ограничаване на разпространението на СПИН и полово предавани болести; анализира данните за разпространението на СПИН и други сексуално предавани инфекции, като информира Министерския съвет и обществеността за съществуващите тенденции и предлага мерки за намаляване на заболяемостта, както и за последиците за здравето на нацията.

Комитетът осъществява връзка и подпомага дейностите на неправителствените организации за превенция на ХИВ и сексуално предавани инфекции; предлага на Министерския съвет становища по разработени от международни организации проекти на декларации, конвенции, споразумения и други документи за превенция и ограничаване на СПИН и сексуално предавани инфекции.

През 2002 г. съставът на Националния комитет по СПИН и полово предавани болести към Министерския съвет е разширен експертно до Национален координационен комитет за борба със СПИН и туберкулоза.

ПРАКТИКА  
ПРАКТИКА

## Добър замисъл, сполуки и несполуки



СОФИЯ

В сайта <http://eroh.throwbeans.com> в „Каталог на обществените и консултативните съвети“ са представени 11 обществени консултативни съвета, функциониращи в рамките на Столичната община. Електронният каталог е част от проект, който има за цел да популяризира ролята и значението на консултативните форми и механизмите за взаимодействие с гражданите при реализирането на публичните политики на Столичната община.

Чрез каталога би трябвало да се повишава информираността на гражданите и заинтересованите страни за възможностите и механизмите за участие в консултативния процес в Столичната община и да се дава възможност за обратна връзка по отношение на осъществяваните политики от местната власт в София. Този замисъл обаче е изпълнен само частично, тъй като много малка част от представените консултативни структури са направили публични своите отчети.

Само Общественият съвет по образование работи с годишни планове през 2007, 2008 и 2009 г. Останалите структури или нямат работни програми, или дейността им произтича от стратегически дългосрочни документи. В това нямаше да има нищо, което да е повод за критичен коментар, ако въпросните стратегически документи бяха съпътствани от разбити на по-малки периоди работни планове и програми с механизми за мониторинг и оценка на дейностите, разписани в тях. При липсата на всичко това няма как да се докаже тяхната ефективност.

Изборът на членове за обществените и консултативните съвети или не е фиксиран в съответния правилник, или не са формулирани ясни и точни критерии. Това на практика означава, че в тези структури може да попадат НПО, които не притежават необходимата експертиза. Обратната връзка с гражданите, която се осигурява чрез този сайт е дотолкова, доколкото са дадени телефони и възможност за писане на електронно писмо.

Чувства се липсата на общи принципи и критерии за учредяване на обществени съвети и за взаимодействие с вече създадени и функцио-

ниращи такива. Броят на тези структури е твърде голям, не всички работят активно, а значителна част съществуват само по документи, без от дълго време да са реализирали каквато и да е дейност.

В този факт прозират негативни съвременни реалности на отслабване на финансовата подкрепа за гражданския сектор, които са много сериозни и трябва отделно да бъдат анализирани. Но все пак той неизбежно се отразява и на експертния капацитет на организациите, поради което следва да бъде отчитан при консултациите.

### **ПРОБЛЕМ 9:** *Налице са сериозни проблеми в организационната култура*

Държавните органи или местните власти много често проявяват формализъм и стремеж за отчитане на дейност при провеждане на обществени консултации. Залагат се нереалистични срокове за обсъждане, недостиг на информация по обсъждания проблем. Формализъм и ниска организационна култура се проявява и в работата на експертните консултативни структури към различни институции, което масово препъва работата им. Те най-често работят в условия на пълна непрозрачност.

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

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.

**ПРОБЛЕМ 10:** *Непрозрачна дейност на консултативните съвети*

Практиките на работа на консултативните съвети в България в момента са изключително непрозрачни. За повечето няма никакъв достоверен публичен източник на информация, отнасяща се до конкретните решения, които се вземат. Няма механизъм, който да позволява да се проследи дали становищата и предложенията на СГО (не само като членове, но и като поканени за участие в конкретни заседания) се отчитат при вземането на конкретни решения от страна на съответните съвети.

Липсва изискване консултативните съвети да публикуват в рамките на определен срок след провеждането на заседание резюме от протокола с информация за датата и място на провеждане на заседанието, присъствалите членове на съвета, присъствалите външни лица, кратко описание на разглежданите въпроси и взетите решения, сроковете и отговорниците за изпълнението на всяко решение.

Липсва и изискване за контрол, както и механизъм за упражняването му върху изпълнението на решенията на консултативните съвети и за отчетност от страна на всеки отговарящ за изпълнението на дадено решение. Липсва задължение за ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт да включват информация за проведените от тях обсъждания и консултации и за ефективността им в годишния доклад за дейността на съответната администрация, които представят в Министерския съвет.

*(Предложения за стандарти в тази посока са изложени в Раздел 4 на с. 130-148)*

**ПРАКТИКА**  
**ПЪБЛІКЪ**
**Форум-дискусия по общинския бюджет**

**СЕВЛИЕВО**

През 2004 г. в община Севлиево стартира нов начин на публично обсъждане на общинския бюджет чрез използването на форум-процес. Провеждат се четири форум-сесии, от които две разяснителни, които представят пред местната общественост какво е бюджет, къде пряко гражданите могат да влияят във формирането на бюджета, къде могат да се включат с мнение и предложения.

Целта на форум-сесията е да се осигури възможност на гражданите да споделят своите мнения. Добрите предложения се обсъждат по-детайлно и се приемат. При наличие на нереалистични идеи, експертите на общинската администрация се стремят да разяснят максимално причините за тяхното отхвърляне. На втора сесия, когато проектобюджетът е почти готов, се обсъждат конкретни предложения в цифрово измерение. На тази сесия се прави и отчет за предходната година в приходна част.

**ПРАКТИКА**  
**ПЪБЛІКЪ**
**Създаване на устойчива общност: „Визия 2020“**

**КАНАДА**

Община Хамилтън предприема различни действия с цел да промени облика на общността. Инициативата започва през 1990 г., като включва хиляди граждани в развитието на визия и предприемането на действия за превръщането на визията в реалност. Инициатива за устойчива общност Хамилтън–Уентуъръг е пример за това, как се разработва визия *за общността с общността* с оглед на фундаменталните промени за устойчивост. Осъществява се повече от пет години. Този проект включва хиляди граждани в различни дейности, които водят до развитието на визия за общността и до обща стратегия за превръщането ѝ в реалност чрез прилагане на препоръчаните действия. Хамилтън–Уентуъръг сега е една от четиринадесетте общности в света, които служат за модел за създаване на устойчива общност по силата на Програма за моделни общности Lokal Agenda 21.

Официалното стартиране на консултациите е през юни 1990 г., когато се създава гражданска работна група за устойчиво развитие. Тя получава мандат от Общинския съвет да проучи в сътрудничество с гражданите визията за устойчиво местно развитие и тя да бъде основа за преглед на всички регионални политически инициативи. В про-

гължение на две години и половина тази група се среща с над 1000 граждани и разработва визия, наречена „Визия 2020: Устойчивият регион“, както и стратегия за превръщането на визията в реалност.

### Процесът на участие включва

Общоградски срещи в общинската зала (Town Hall Meetings) – седем на брой, на които гражданите споделят това което мислят за належащите проблеми на града и кои са ценностите, които трябва да стоят в основата на работата на работната група.

- *Фокус-групи* – включват хора, обикновено пренебрегвани в процесите на вземане на решения, като например живеещите в шелтъри (центрове за кризисно настаняване), хора в пенсионна възраст, неговорещи английски жители на общността. Те дават своя принос чрез дискусия в малки групи.

- *Работни групи за развитие на визия* – граждански групи, чиято задача е да изготвят доклад описващ основните характеристики на визията на основата на принципите на устойчиво развитие в определена тематична област.

- *Екипи за реализация* – на гражданските групи се поставя задача да изготвят доклад, идентифициращ решенията и действията, необходими за превръщането на определена секция от визията в реалност.

- *Два обществени форума* – събития, на които гражданите имат възможността да коментират докладите на работните групи и екипите за реализация, да дадат своите идеи за бъдещето и предложения за действие.

- *Окончателна презентация* – член на работната група представя окончателният доклад на регионалния съвет, като с това се слага край на мандата на работната група и се инициира процесът на реализация.

- *Информационни дейности* – включват медийна кампания, бюлетини, разпространени до всяко домакинство, телевизионни програми, семинари с персонала и изложби в големите молове.



## СПЕЦИФИЧНИ ПРОБЛЕМИ ВЪВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕСТНИ ВЛАСТИ–ГРАЖДАНИ

Проведени през последните години проучвания сочат, че макар на местно ниво да се създават по-директни канали на комуникация между граждани и местни власти по въпроси на публичните политики, и макар че те често действат ефективно в отсъствието на регулация, все пак съществуват и редица повсеместни и сериозни дефицити в това взаимодействие:

1. Колкото дадена община е по-малка, толкова консултативните структури на нейна територия са по-слаби или дори липсват. Това се дължи не само на неразбирането и неумението на общината и институциите да ползват гражданската експертиза, но и на ниската гражданска активност и неразвитото в редица случаи активно гражданско общество. От друга страна, гражданите, непотърсени за мнения и предложения по политиките, отнасящи се до самите тях, се обезкуражават и губят интерес към каквото и да е сътрудничество с местните власти и за участие във вземането на решения.
2. Дори и там, където са налице консултативни структури и се реализира консултативен процес, местните власти и институциите ползват гражданската експертиза главно на етапа на изпълнение на политиките, но не и при планирането им. При изготвянето на съответните общински планове за развитие гражданите в много редки случаи участват активно при дефинирането на местните приоритети, редки са и практиките за пълноценното им участие при изготвянето на общинските бюджети.
3. Привличането на гражданска експертиза е ограничено и невинаги се привличат най-подходящите граждански организации, независимо че на местно ниво хората се познават добре.
4. Не са редки случаите, когато общинските власти формират свои приближени „граждански организации“ с цел най-вече съвместно кандидатстване по европейски и други програми и разпределение на фи-

нансови средства по „сигурни канали“. Така под прикритието на структури на гражданското общество всъщност действат организации, които са продължение на самите властови структури.

**5.** На определени групи в местните общности, най-често на уязвимите малцинства, на хората с увреждания и на децата се гледа най-вече като на обект на политиките, но не и като на субект, чиито интереси и гледни точки трябва да бъдат потърсени и взети предвид в процеса на изготвяне и провеждането им.

**6.** Остра и повсеместна е липсата на капацитет у местните власти за ефективно организиране и провеждане на консултативни процеси с гражданите и структурите на гражданското общество и за пълноценното информиране на местните общности относно развитието на политиките в различните обществени сфери.

Не се насърчава достатъчно практиката за провеждане на редовни, изнесени и тематични заседания на местните консултативни съвети (постоянно действащи и временни), при гарантирано участие на представители на всички заинтересовани страни съобразно обсъжданата проблематика.

**7.** Често сред самите граждани и структури на гражданското общество липсва дори базисна информираност и заинтересованост към действията на местните власти в една или друга обществена сфера.

**8.** Електронният консултативен процес все още не е застъпен в работата на местните власти. Това важи с по-голяма степен за малките общини. Причината за това е както в неразбирането на възможностите, които дава подобен процес, но и във все още недостатъчния достъп на отделните домакинства до интернет комуникации.

**9.** Ефективността на взаимодействията на структури на централни институции, действащи на местно ниво (като дирекциите „Социално подпомагане“ и Бюрата по труда) с гражданите и гражданските организации все още е незадоволителна. Независимо че законът за социално подпомагане изисква да се създават с решение на общинските съвети консултативни структури за опазване на помощ и контрол при извършване на дейности по социално подпомагане, тази



постановка не води да значително активизиране на взаимодействията. Много често хората са разглеждани като обекти за въздействие, а не като реални субекти с възможности за включване в процесите на вземане на решения. Но все пак има и добри практики.

## ПРАКТИКА ПЪВКІNKV

### Съвместна консултативна дейност с ромската общност



КУБРАТ

Като добра практика се е утвърдила съвместната дейност на общината с представители на общността за решаване на проблемите ѝ. По инициатива на самите роми е сформиран Ромски обществен съвет. Той се състои от 35 роми от седем населени места. Съветът обсъжда важни проблеми, взема решения и изготвя докладни записки до общинския съвет. На всяко заседание се води протокол. Взетите решения от Обществения съвет са основа за дейността на общинските власти при решаването на всички проблемни въпроси, отнасящи се до ромите. Може да се каже, че този съвет се припознава от властите като представителна група за цялата ромска общност на територията на общината. Благодарение на работата на тази структура е изграден клуб, решени са проблеми с инфра-структурата и водоснабдяването, подписано е споразумение с ВиК за разсрочено плащане на стари сметки и гр.

За да стимулира гражданските инициативи, ръководството на дирекция „Социално подпомагане“ в община Кубрат провежда така наречените Приемни на място. Това са специално организирани срещи в различните населени места между населението и ръководството на службата. Предварително се прави график и хората имат възможност да подготвят въпросите си.

Целта на приемните е да се стимулират гражданите да споделят трудностите, да се осигури обратна информация както от гражданите към дирекцията, така и от дирекцията към гражданите и да се разширява кръгът от успешно решавани проблеми. Стремешът е хората да могат спокойно да поставят интересуващите ги въпроси, да може по-добре да им бъдат разяснени различни наредби и изисквания, да се повиши информираността на гражданите и в крайна сметка да се подобри имиджът на институцията и да се намали неудовлетворението у хората от работата на Бюро по труда.

При решаването на въпроси, свързани с разпределянето в ромската общност на работните места по различни програми, ръководството на Дирекцията „Бюро по труда“ в общината се допитва до лидери от общността и отдава на мнението им най-голяма тежест при вземането на решения. Местните лидери от своя страна се стремят да прокарват свое лично мнение, да предлагат решения, които предварително са обсъждали в общностите си. Откакто консултациите са адресирани до самите ползватели на услугите процесът на наемане на хора по програми за заетост се е подобрил и те имат по-малко оплаквания, а самите наети изпълняват по-качествено задълженията си. Затова и ръководството на Бюрото по труда разширява връзките си с ромската общност и започва да организира срещи в ромския квартал между свои представители и хора от общността.

Пример за добра практика за участие на СГО в работата на гържавна институция е Центърът за семейна подкрепа.

Създаден е от гражданската организация „Жанета“, като общината е предоставила помещенията и поема част от издръжката. В него се ползва експертният опит на представителите на неправителствения сектор и цялостната дейност и управление се извършват от тях. В центъра се прави предварителна оценка на децата и приемните семейства и се дава становище за възможността за настаняване на дете в приемно семейство. Изработеното становище има най-голяма тежест при окончателното вземане на решение от Дирекция „Социално подпомагане“ по всеки конкретен случай. В центъра се провежда и обучение на родителите, осигурява се експертна помощ на семействата и се оказва цялостна подкрепа за работата на Отдела за закрила на детето към дирекцията. Осъществява се и връзката с училищата – с учители, педагогически съветници и те биват привлечени при обсъждането на отделните случаи и в процесите на вземане на решения. Констатацията на ръководството на Дирекция „Социално подпомагане“ е, че благодарение на дейността на комисиите и особено на Комисията за закрила на детето, както и съвместната работа с НПО „Жанета“, значително се е подобрила работата на институцията.

## ПРИМЕРИ<sup>1</sup> ЗА ПОЛИТИКИ НА ЦЕНТРАЛНО НИВО, СЪЗДАДЕНИ И ПРОВЕЖДАНИ СЪС ИЛИ БЕЗ КОНСУЛТАЦИИ

ЛОША  
ПРАКТИКА  
ПЪБЛИКЪ

### *Изменение в Семейния кодекс. Нарушени права на деца и родители*



#### Проблем:

Една от промените в Семейния кодекс по отношение на осиновяването, приети в края на последната сесия на 40-то Народно събрание на 12.06.2009 г., е даването на възможност за вписване в регистъра за пълно осиновяване без дадено съгласие от родителите. Мотивът е желание да се улесни процедурата по осиновяването, но липсата на консултиране с практики и експерти в областта на политиките и практиките за деца и семейства на практика води до нарушаване на права както на деца, така и на родители, тъй като системата за закрила на детето не е готова да отговори адекватно на споменатото изменение.

#### Детайли:

- Една значителна част от родителите реално не са уведомени за настъпилите промени (някои от тях са неграмотни, други не знаят какъв е редът за уведомяване и че имат съобщение в Дирекция „Социално подпомагане“).
- За да не се впише детето в регистъра за осиновяване се разчита на инициативата на родителите сами да поискат промяна на мярката за закрила.
- При наличие на тежки социално-битови проблеми, поради което детето е било настанено в дом, на практика липсват реални възможности за връщането му в семейна среда. Предпоставка за осиновяването в тези случаи става бедността на биологичните родители, за-

<sup>1</sup> Поместената практика е на базата на опита на неправителствени организации, работещи в сферата на услугите за децата и семейството и съставляващи част от Националната мрежа за децата.

щото тя може да е основната причина за настаняването в дома, макар и да не е директно изведена. Има практика да се вписват деца за пълно осиновяване, чиито родители искат да ги отглеждат, но нямат съответните социално-битови условия. Законодателството не дава яснота какви трябва да са тези условия, всичко е по преценка на Отделите за закрила на детето и е в тяхна власт, тъй като в съда се валидизира тяхното становище.

- След вписването на децата в регистъра, единственият резултат е напълно да се преустанови работата с биологичните родители, като аргументът е, че децата са вписани в регистъра за осиновяване.

## ЛОША ПРАКТИКА

### ПЪВЪЛНА

**Про-форма „консултиране“ и липса на обратна връзка с НПО за отхвърляне на приноса им**



#### Проблем:

Процес на изменение на Закона за закрила на детето (ЗЗД) през есента на 2008 г., когато голяма част от детските неправителствени организации са включени в работната група за изготвяне на Проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за закрила на детето. Предложенията на НПО не са приети, като липсва обратна връзка за причините за тяхното отхвърляне и в крайна сметка въпреки протеста на организациите, членове на работната група към МТСП и на Националния съвет за закрила на детето към Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД), проектът за изменение на ЗЗД е официално приет на 20 февруари 2009 г., като реално връща реформата в системата за грижа за децата назад към нейното начало от 2000 г.

#### Детайли:

- С приетите изменения отново се връща подходът за разделяне на отговорностите към ключови министерства и разпокъсаността в грижите за децата, която бе една от основните критики към България в началото на реформата в системата за закрила от 2000 г.
- На практика, промените са козметични, на парче и реално противоречат на заключителните препоръки на Комитета по правата на де-

мето към ООН, направени при разглеждане на втория периодичен доклад на България (CRC/C/BGR/2) по време на заседание 1342 от 6 юни 2008 г.: „Комитетът препоръчва държавата да обмисли създаването на единен механизъм за цялостна координация, мониторинг и оценка на всички дейности, свързани с прилагането на Конвенцията (това може да е ДАЗД). На този координиращ орган следва да бъде предоставен подходящ мандат и да се обезпечи с достатъчно финансов и човешки ресурс, за да осъществява ефективно правомощията си.“

- Детските политики и правата на децата са тема, която изисква интегрирана комплексна политика и решения на съществуващите и търпящи неотложно решение проблеми като геинституционализацията, детската бедност, въвеждане на стандарти за ранно детско развитие и други.

**ДОБРА  
ПРАКТИКА  
ПЪБЛИКЪ**

**Стратегия, изготвена в консултации с експерти от НПО**



**Предистория:**

Приемането на националната стратегия „Визия за геинституционализацията на децата в България“, която бе изготвена в консултация с експерти от неправителствени организации, определени от самите НПО, и улесняващи приноса на всички заинтересовани организации. Документът бе приет от правителството на 24 февруари 2010 г., като си поставя ялната и категорична цел за закриване на всички институции за деца в рамките на 15 години, считано от приемането на документа и недопускане на настаняването и отглеждането на деца от 0 до 3 години в резидентна грижа след приключване на реформата.

**Детайли:**

Според документа се предвижда да бъдат направени промени в следните секторни политики:

- Приемане на широка концепция за благосъстояние на всички деца и всестранно гарантиране на техните права.
- Услуги в подкрепа на родителите да изпълняват своите отговор-

ности към децата, а не държавата да поема тези отговорности, и подобряване качеството и ефективността на алтернативните форми на грижа и услуги.

Модерен подход към здравната грижа, който подкрепя майките преди, по време на и след раждането на децата им и не позволява болните деца и децата със специални потребности да бъдат отделяни от техните родители за дълги периоди от време.

- Образователна система, която има капацитет и ресурси да подкрепи различните нужди на всички деца.
- Система за закрила на детето, която е ясно диференцирана от системата на социалното подпомагане.
- Благоприятна и подходяща за детето правораздавателна система, където всяко дете, което се явява в съда - независимо дали като жертва на престъпление или обвинено за участие в престъпление – трябва да бъде третирано преди всичко като дете.

Въвеждане на нов подход на финансиране на услугите за деца, при които ресурсите са насочени към услугите за посрещане на специфичните нужди на децата и семействата и тяхната ефективност, а не към сградите, където те се предоставят.



## ДЕЙСТВИЯ

за организиране  
на обществени  
обсъждания  
и консултации  
с гражданите



## ТРИТЕ ФАЗИ НА ОРГАНИЗИРАНЕ И ПРОВЕЖДАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ

Обществените консултации са двупосочен процес на взаимодействие между органите на власт и гражданите, чрез който двете страни се информират за своите гледни точки относно изготвени от съответните институции проекти за нормативни и други актове, на стратегии, планове за действие и други планови документи. Процесът осигурява на гражданите възможност да направят коментари и предложения по тях, с което да повлияят в една или друга степен върху решенията, които ще вземат съответните държавни органи или местни власти.

Обществените консултации са част от процеса на планиране, изготвяне и прилагане на публични политики и за тях трябва да се предвижда и отредява съответната част от времето и ресурсите. Провеждането им изисква утвърдени на национално ниво единни процедури и единни стандарти за участие на обществеността и заинтересованите страни, включително структурите на гражданското общество..

# NB

Консултациите с гражданите може да включват действия в рамките на процес, осъществяван чрез обсъждане с широката общественост, чрез консултативни органи, както и чрез неформална система от срещи и дискуссионни форуми.

Обществените консултации осигуряват по-високо качество, релевантност и ефективност на провежданите политики, представяйки на изпълнителната власт широк кръг източници на информация, на перспективи и възможни решения при изготвянето и провеждането им, както и възможност за демократичен обществен контрол върху тях. Провеждането им развива и самото гражданско общество, доколкото повишава доверието у гражданите, че е възможно те реално да допринасят по публичните политики, което ги превръща в активни и мотивирани участници при провеждането на държавното управление и местното самоуправление.

Към момента държавните органи и местните власти все още недооценяват значимостта на тези мощни инструменти за повишаване

на качеството на провежданите от тях политики. Понякога това се случва, както вече стана ясно в предходната глава, поради управленска и административна убеденост, че гражданите по подразбиране не могат да имат място в процеса на правене на политиките, защото не те носят отговорност за тях. В други случаи на управленците и служителите в администрацията им липсват знания и ориентация как точно да се справят със задачите, произтичащи от организирането и провеждането на обществени консултации. С информацията от настоящия и от следващите раздели тази празнина може да бъде запълнена в много голяма степен.



Процесът на организиране и провеждане на обществени консултации протича в три основни фази: подготовка, същински консултации, обратна информация от процеса.

ФАЗА

1

## Подготовка и планиране на обществените консултации

### А. ПОДГОТОВКА НА КОНСУЛТАЦИИТЕ

В началото на процеса е необходимо да се анализира изходната ситуация, предшестваща консултациите.

**Като първо действие анализирайте как стои въпросът или документът, който се подлага на обсъждане, на политическо и изпълнителско ниво:** И по-конкретно – включен ли е той в дневния ред на правителството и изпълнителната власт, свързан ли е с правителствен приоритет, какви са нормативните изисквания към консултациите по него.

**Като следващо действие уточнете къде попадат настоящите консултации:** Изследвайте какво вече се е случило в консултирането на политиките по съответния въпрос/документ, къде се ситуират настоящите консултации. Има ли други подобни консултации, които се провеждат в момента или вече са били проведени по аналогични въпроси и с аналогични заинтересовани страни, какво остава за консултиране с гражданите?

**Установете какъв добър опит може да се ползва от предшестващи консултации**, реализиран от други звена в същата институция или от друга институция – потърсете мнения на пряко ангажирани в тях служители, проучете архивите от предшестващи консултации.

**Проучете гражданската активност и реакции** при аналогични допитвания по аналогични въпроси и какви взаимоотношения са били регистрирани между заинтересованите страни и вземащите решения.

**Осигурете своевременна предварителна информация** за предстоящите консултации. В края на календарната година, в качеството ви на институция на централно, областно и местно ниво, публикувайте план-график на планираните за следващата година нормативни актове и стратегически документи, както и периода за провеждане на обществените обсъждания и други форми на консултации по тях.

## **Б. ИЗГОТВЯНЕ НА ПЛАН ЗА КОНСУЛТАЦИИТЕ**

Ключов елемент за успешната консултация е ранното планиране на дейностите. Планът за консултациите подпомага управлението им при изпълнението на различните задачи и той трябва да покрива целия процес на разработване на дадената политика, като включва:

1. Целта на консултацията
2. Заинтересованите страни
3. Формите на консултиране
4. Времето за консултация
5. Необходимите документи
6. Определяне на необходимите ресурси
7. Критерии и механизми за мониторинг и оценка



В края на процеса на планиране и на базата на заложените в плана за действие параметри по отделните показатели се изготвя техническо задание за провеждане на консултациите.

## 1. Определяне на целта на консултациите

Целите описват какво трябва да се постигне, конкретните резултати и по-широките обществени ефекти, които трябва да се реализират. Те помагат да се идентифицират и мотивират необходимите действия. За да бъде успешна консултацията, трябва ясно да се дефинира целта ѝ, тоест резултатите, които трябва да бъдат постигнати – нови идеи, събиране на данни, потвърждаване на хипотеза и т.н. Друга важна цел може да бъде изясняването на възможното въздействие от дадена мярка върху общественото мнение. Уточняването на тези обстоятелства ще подпомогне вземането на решение с кого да се консултирате, кога и как.

Цели на консултациите могат да бъдат:

- получаване на информация за вземане на по-добри решения;
- набиране на информация, засягаща определени въпроси;
- упълномощаване на заинтересовани лица да участват в процеса на вземане на решения в рамките на определени параметри;
- изпълнение на стратегически политически цели;
- други.

### Насоки за определяне на целите от органите, провеждащи обществени консултации:

- Поставете цели на няколко равнища, за да дадете контекст на дейностите и да установите връзка с по-широките политически цели на управляващите, с начина, по който те се вписват и в целите на дадения сектор.
- Установете какъв ще бъде непосредственият резултат от планираните дейности и с какви механизми могат да се постигнат.
- Целите трябва да са реалистични още във фазата на планирането. Това обаче не значи, че планираните консултации може да се окастрят по начин, който ги отклонява от утвърдените на национално ниво стандарти и процедури за провеждането им.
- Целите трябва да са обвързани с профила на аудиторията, с ресурсите и дейностите.

- Целите трябва да са изрично разписани, за да може да се наблюдава и оценява изпълнението им.
- Целите трябва да се разработват екипно, така че всички служители да са наясно за какво ще става дума в по време на предстоящия цикъл консултации. Направете същото, доколкото е възможно, и със заинтересованите страни и обществеността.

За успеха на определянето на целите може чувствително да допринесе провеждането на предварителна среща с представители на основните заинтересованите страни, на която да се обсъдят основните въпроси, върху които да бъдат фокусирани консултацията и механизмите.

## 2. Определяне на ключовите участници

Консултацията може да са открити за общата публика, да се ограничат до определена категория от заинтересовани лица (като участие може да вземе всеки член от избрана категория) или до група от релевантни по профила си организации, както и индивиди. Те трябва да привличат представители на всички целеви групи и сектори, които ще бъдат значително засегнати или включени при изпълнението на политиката.

Най-често две големи групи участници се включват във всяка консултация: **общественост и заинтересовани страни**, като последните може да включват:

- физически лица;
- групи по интереси;
- неправителствени организации;
- медии;
- други.

NB

### Понякога в консултацията могат да участват:

- Вземащите решенията: министър-председател; министри, заместник-министри, областни управители и др.
- Координатори – координатор на консултацията

- Експерти и консултанти: експерти от органа на изпълнителната власт, провеждащ консултациите;
- Персонал
- Други

### **2.1. Анализ и планиране на заинтересованите страни**

Още при планирането на обществената консултация трябва да бъде отчетено кои са основните обществени групи, потенциално заинтересовани от обсъжданите документи/политики и на тази база да бъдат определени ключовите целеви групи/аудитории, които като минимум да бъдат достигнати и осигурени за участие.

При определянето на целевите аудитории и привличането на участници отчетете и фактори като необходимост от техническа или друга специализирана експертиза. Ако е необходимо привличането на граждани с експертиза, релевантна на обсъжданите въпроси, разработете критерии, съдържащи като минимум следните елементи: активност в проблематиката, мандат, възложен им от избралите ги да действат от тяхно име, релевантен опит, капацитет за информация и проучвания; знания и способност за изразяване; способност за обобщаване и влияние.

*Виж предложенията за минимални стандарти на (с. 130–148) и останалите материали в Раздел 4.*

При определянето на целевите аудитории и привличането на участници отчетете и необходимостта от съответстващ баланс в представителството по различни признаци, както и равнопоставеност на по-малките неправителствени организации, на представители на уязвими малцинства, на хора с увреждания и други групи със затруднен достъп до институциите. Съответстващо – при организацията на обществени обсъждания положете специални усилия за осигуряване на такива участници.

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

**Обществените консултации, провеждани по формата на обсъждания с широката общественост,** трябва да включват колкото се може повече хора и процесът трябва да е отворен към всички групи граждани, към техни формални и неформални организации и инициативни групи, имащи интерес към обсъжданя нормативен акт/стратегически документ или са засегнати от него.

**Участието в обществени консултации чрез консултативни органи** към институции на централно, областно и местно ниво по самото си естество не може да залага на масовост и за целите на ефективната работа представителството и участието в тях трябва да се обмислят много внимателно.

*(Подробности за подходите към набиране на членове за участие в тях вижте в раздел „Минимални стандарти за организиране и провеждане на обществени консултации“ (на с. 130–148)*

#### **Когато определяте участниците:**

- Отговорете си: към кого е важно да се обърнете по дадения въпрос, като използвате уточнени критерии.
- Бъдете конкретни, когато избирате групите и общностите, от които набирате мнения и предложения. Неточността носи риска да се изразходват ресурсите напразно.
- Прегледайте характеристиките на участниците – анализирайте какви медии ползват, местоположението им, интереса им към темите, което помага да се намерят адекватен подход и подходящи дейности.
- Осигурете съответствие между профила на участниците с планираните цели, ресурси и дейности.
- Включете равнопоставено всички заинтересовани страни: откритостта и равният достъп са важни принципи за укрепване на отношенията управляващи–граждани.

## **2.2. Как да се осигури представителност в процеса на обществени консултации и достигане до труднодостъпни групи?**

Често се оказва много трудно да се достигне до определени етнически/мигрантски общности и малки целеви групи. Възможни решения за достигане до тях и за вземане на мнението им по обсъжданите въпроси/документи/политики е чрез:

- техни асоциации и обединения и насърчаване на национално действащите организации да разширяват дейността си на местно ниво, доколкото навсякъде има защитници на интересите на определени групи;
- посещения в техни религиозни храмове и културни центрове;
- използване на участието им в други проучвания или срещи, в които са включени, за да се осигури привличането им и в провежданите обществени консултации;
- включване на няколко местни организации във формите „граждански съвети“ (виж по долу);
- създаване на отворена телефонна линия няколко пъти в седмицата;
- организиране на събития, на които техни представители могат да повдигнат въпроси и да получат помощ във връзка с предстоящите консултации;
- периодично организиране на дискуссионни срещи с граждани (граждански панели) с по около 15 участници с цел дискутиране на въпроси, свързани с подлежащите на обществени консултации политики/документи. Тази информация служи като обратна връзка за удовлетвореността на потребителите на тези услуги;
- информиране с бюлетини, пускане на листовки от врата на врата;
- лични писма до гражданите.

NB

Добре познат феномен е присъствието на едни и същи хора и на едни и същи организации на публични форуми, работни срещи, дискусии, в рамките на консултативен процес. Лично адресираните покани не само може да осигурят повече нови участници, но и по-качествена гражданска експертиза.



### **2.3. Как да се преодолее проблемът с разнообразните и често конфликтни интереси на различните групи?**

Консултациите с гражданите включват съществуващи организирани, а също така и неорганизиранни групи и индивиди. Интересите на тези групи може да се различават и това да доведе до различни препоръки, които да са в противоречие една с друга. Институцията, провеждаща обществени консултации, би следвало да покаже, че гражданското участие не означава преимуществена защита на една или друга група. Въпросът, който трябва да бъде зададен, е как да се разработи политика, която възможно най-ефективно да отговаря на интересите на различни групи. В крайна сметка става въпрос за формирането на една по-широка визия за социална подкрепа, при която всички ангажирани страни да отчитат интересите и на другите групи. Това преди всичко изисква ясна комуникация на институцията с групите относно техните предложения. Ако се контактува с различни организации, като например на възрастни хора, на хора с увреждания, на уязвими малцинства и пр., препоръчително е да се направят консултации с тях по едни и същи въпроси и на един и същи етап от изготвянето на политиката/документа, подлежащ на обсъждане. Така мненията на представителите им могат да бъдат съпоставени едни спрямо други и да се извлече максимална полза от тази съпоставка.

### **3. Определяне на форми (инструменти) за провеждане на обществените консултации**

**Консултирането е двупосочна връзка между управляващите и гражданите**, при която се търсят и получават граждански мнения и предложения по изготвени от институциите проекти на стратегически и нормативни документи, на политики и пр. и чрез тях могат да се повлиява в една или друга степен вземането на решение по съответните политики.



За провеждането на пълноценни консултации с гражданите и за получаване на мненията им по планирани и провеждани политики е необходимо те да са информирани качествено за тях. Поради това в началото на подготовката на обществените консултации предоставяме някои основни насоки за осигуряване на ефективен процес на информиране на гражданите.

### 3.1. Как да се подбират инструменти за информирание на гражданите?

Когато информират, институциите установяват едностранна комуникация с гражданите: първите изпращат, а вторите получават информация, която на свой ред е и условие за ефективността на по-нататъшните дейности при провеждането на консултации.

Управляващите могат да избират между разнообразни информационни продукти:

- **Официални, подготвителни документи:** За да информират гражданите за планираната политика или правни инициативи, органите на власт изготвят и разпространяват документи, излагащи плановете им по дадения въпрос. Това обикновено са политически документи или законопроекти. За имена на официалните политически документи могат да се ползват условни цветове, показвайки статута на съответния документ и мястото му в политическия цикъл – Зелена книга, Бяла книга. Ценна иновация би било изготвянето на такива „книги“ да се утвърди като постоянна практика, защото чрез тях може да се излагат компактно вижданията на управляващите по политическите приоритети и действия в дадена област.

- **Доклаги:** Във фазата на осъществяването и оценяването на дадена политика, управляващите могат да използват тематични и годишни доклади, за да информират за резултатите от нея, или да правят преглед на управленската си дейност.

- **Наръчници, ръководства, брошури, листовки и постери:** Те са един от начините информацията от официалните документи да бъде преработена и направена по-достъпна, по-атрактивна и по-разбираема от гражданите.

- **Аудио- и видеоинформационни средства** – в допълнение към представянето на информацията по описаните по-горе традиционни начини.

Изброените информационни продукти стигат до гражданите, когато те самите ги потърсят. Органите на власт обаче могат да използват про-активно и други канали – такива, които контролират директно, както и независими:

- **Заявленията и изказванията на представители** на правителството и на местните власти по въпроси, свързани с политиките, които провеждат са сред най-разпространените форми за предоставяне на информация, като те често са част от други инструменти.
- **Директната поща до гражданите** и доставката на информационни продукти по домовете е широко използван, но и скъп инструмент за информация.
- **Телефонни услуги:** На гражданите се предоставя възможност да се обаждат пряко, за да получат информация по даден въпрос.
- **Събития и изложби:** Организирането на специални събития като конференции или изложби може да даде информация на гражданите чрез широка гама от форми при използване на голяма част от гореспоменатите инструменти.
- **Рекламата,** купуването и използването на пространство в медиите е друг контролиран начин, чрез който управляващите могат да информират гражданите. Мястото на рекламата може да бъде в медии по билбордове в Интернет.

Освен тези директни канали могат да бъдат използвани и трети лица за пренос на информация до гражданите. Сред тези независими и непреки канали са:

- **Прессъобщенията, пресконференциите и пресинтервютата,** чрез които представители на органи на власт се обръщат към журналистите и масмедииите като посредници за разпространяване на информация за политиката и инициативите си.
- **Сътрудничество с организации на гражданското общество:** За информационните си цели институциите контактуват с различни организации на гражданското общество (граждански и бизнес асоциации, профсъюзи и пр.). Възможностите за това сътрудничество варират от ограничени форми (информирание на техни представители, които след това информират своите членове) до съвместни информационни инициативи.

### Общи насоки при ползването на инструменти за информиране:

- *Изберете и адаптирайте инструментите към целите:* Информационните инструменти трябва да са адекватни и да се прилагат гъвкаво за постигане на различни цели. Например създаването на мотивация за участие във формирането на определена политика или постигането на задълбочено разбиране изисква разнообразие на информационни подходи и инструменти.
- *Изберете инструментите, които подхождат на определена аудитория:* Различните участници имат различни характеристики и инструментите трябва да се подбират и използват по начин, подходящ за адресиране на спецификите им по отношение на презентацията, на езика, стила и пр.
- *Уверете се, че информацията достига до аудиторията:* Нищо не се печели, ако инструментите са добре подбрани и адаптирани, но информацията не достига до аудиторията.
- *Направете информацията атрактивна:* Когато гражданите получат информация от институциите, по-вероятно е да я използват, ако е достъпна и атрактивна за тях. В повечето случаи това може да се постигне с минимална инвестиция в ясни и кратки текстове, но без да се допуска опростяването да води до подвеждаща информация.
- *Уважавайте независимостта на неконтролираните канали:* Вземащите решения в институциите имат интерес да гадат на медиите и гражданите възможно най-пълна информация, без да се стремят да упражняват контрол. Изборът на инструменти за консултация ще зависи в голяма степен от това кой се нуждае от нея, по какви въпроси ще е тя; от наличното време и ресурси. Възможните форми включват:
  - консултации по интернет с въпросници;
  - открити изслушвания, срещи, фокус-групи,
  - публични форуми.
  - обсъждания в рамките на съществуващи към институциите консултативни комитети, експертни групи;
  - Други.

### 3.2. Как да се подбират инструменти за консултиране с гражданите?

Съществуват множество форми и средства за провеждане на обществени консултации, измежду които да се избира. Всички имат силни и слаби страни, няма едно „най-добро“. Когато се прави избор, трябва да се вземе предвид:

- кой се нуждае от консултация;
- въпросът, предмет на обсъжданията с гражданите и неговата спешност;
- специфика на консултирания документ;
- кръгът от заинтересовани лица, които са ангажирани;
- териториалният обхват на консултациите;
- подходящото ниво за реализацията им;
- наличните ресурси.

Консултативните форми трябва да са адекватни и да се използват гъвкаво за достигане до различните заинтересовани страни. Трябва да се отчита конкретната необходимост от адаптирането им за всеки отделен случай съобразно броя, вида и профила на планираните участници и поставените цели. Например, ако целта е да се обърнем директно към всички граждани на страната, разумно е да се използват инструменти, които представят информацията по разбираем за всички начин.

Подбраните инструменти трябва да са обвързани и със съществуващия персонал (като численост, профил, специализация), с наличното техническо оборудване и финансови средства (вж. с. 86 „*Определяне на необходимите ресурси*“).

#### ***Инструменти за еднократни консултации.***

Еднократните консултации засягат специфични въпроси или задачи и се провеждат за определен период от време. Управляващите използват следните инструменти за еднократни консултации:

**Обществени обсъждания:** Държавните органи и местните власти използват този инструмент най-често поради нормативни изисквания за задължително проведени обсъждания при изготвянето на нор-

мативни актове (чрез ЗНА) и на общи административни актове (чрез АПК). При него е определен период от време за получаване на коментари или предложения от гражданите по предложение или въпрос, свързан с политиките или съответен техен нормативен документ, като този период не може да е под минимално установения в гореспоменатите нормативни актове. Те също така подбират начините за даване на коментарите, например по имейл, по пощата на даден адрес „пощенска кутия“, чрез форуми, чрез безплатна телефонна линия или комбинация от всички. Управляващите решават и как гражданите да получат обратна връзка за резултатите от консултацията. Гражданството може да е запознато за предстоящи обсъждания чрез информационни материали, вестникарски реклами и пр.

**Изследвания на общественото мнение:** Това са инструменти за определяне на общественото мнение по даден въпрос в даден момент. За да дават статистически валидни резултати, изследванията следват определена методика. Тя включва случайни извадки, обучени анкетъори и предварително тествани въпросници.

**Фокус-групи:** Този инструмент събира група граждани на едно място за ден или част от деня. Участниците трябва да бъдат представително подбрани по отношение на цялата общност или на специфична група граждани. Членовете на фокусната група получават информация и са интервюирани индивидуално и групово за техните възгледи и реакции. Този инструмент позволява получаването на задълбочена обратна връзка.

**Анкетни:** Чрез тях на гражданите се задават поредица от въпроси, събират се отговорите им и се анализират. За да е валиден резултатът, участниците в анкетата се подбират като представителна извадка от общата съвкупност.

Създава се структуриран въпросник. При затворените въпроси гражданите избират от предварително определени отговори, а при отворените отговарят свободно. Анкетите може да бъдат попълвани от гражданите или от анкетъори.

**Ателиета, семинари, конференции:** Тези събития позволяват на институциите да влизат в пряк обмен с граждани и представители на заинтересовани групи, да представят информация, да търсят отговори от участниците и да влизат в отворена дискусия.

**Публични изслушвания:** Необходими са в определени случаи на вземане на решения (като оценки за екологично въздействие) или са установена практика при формирането на политики. Те са отворени не само за поканени експерти и непрофесионалисти, но и за всички граждани, които желаят да присъстват. Експертна група, председателствана от служител в публичната администрация, води заседанието. Членовете ѝ могат да са номинирани от институциите, от граждански организации и пр. Може да присъстват високопоставени политици по съответните въпроси. Обсъждането може да засяга въпроси с по-широка рамка, или да се съсредоточи върху конкретни предложения за политики.

### ***Инструменти за текущи консултации***

**Включване на граждани в постоянно действащи и временни консултативни органи:** Институциите могат да поканят граждани – отделни експерти или представители на граждански организации за членове на такива органи с цел да се осигури по продължително участие при създаването, адаптирането или оценката на конкретна секторна правителствена политика, управленски документи, програми. Взаимодействието с гражданите е интензивно, поради естеството на самото сътрудничество. В същото време то е ограничено до няколко подбрани индивида и зависи от техните действия за информиране и включване на по-широк кръг от организации или групи. От голямо значение е изработването на прецизни правила за дейността им и критерии за привличане и участие на гражданите. *(Виж гражданският проект за Бяла книга на гражданското участие в България и Раздел 4 на настоящия наръчник, отнасящи се до стандартите за създаване и дейност на консултативните съвети.)*

**Отворени врати:** Инструментът предлага на гражданите постоянни възможности да се срещат и разговарят с лицата, вземащи решения. Приемните часове позволяват директна консултация, но с твърде ограничен брой представители на гражданското общество.

**Граждански панели (съвети):** Състоят се от граждани, подбрани на основата на представителна извадка от населението. Представители на органите на власт могат да се консултират редовно с гражданските панели чрез пощенски или телефонни анкети, интервюта или ателиета, за да получат мнения и предложения по инициативи, свързани с провеждани-

те политики. В Обединеното кралство Гражданският панел се състои от 5000 граждани, случайно подбрани и представляващи населението по отношение на възраст, пол и регион.

#### **Общи насоки при ползването на инструменти за обратна връзка**

- *Обявете консултирането своевременно и публично:* Още преди началото на процеса съответните органи трябва да информират участниците открито за това кога, къде и какво ще се консултира.
- *Обърнете внимание на процедурите за избор:* Кого да поканим за консултиране е важно не само за качеството на получените отговори, но и за ефективността на цялостния процес на обществени консултации. Ако гражданите и участниците не се подбират на базата на единни правила и критерии, а се канят, защото са познати на вземащите решения или на служителите, тогава резултатите ще са манипулирани и непредставителни, а самото консултиране ще води по-скоро до недоверие, вместо до по-голямо доверие в управляващите. Поставянето, публикуването и следването на ясни правила и прозрачният избор са от голямо значение.
- *Използвайте приноса на гражданите:* Ако няма осигурени механизми за това, или ако няма политическа воля, тогава цялата дейност по консултирането ще е безполезна или конtrapродуктивна.
- *Отчетете предварително възможните забавяния в дейностите и поддейностите, свързани с консултациите и предвидете резервно време.* В противен случай ще се провалят или самите консултации чрез преждевременното им прекратяване, или следващите етапи от цикъла на изготвяне на съответната политика.

### **3.3. Как да се подбират инструменти за осигуряване на активно участие на гражданите?**

Най-развитата форма на взаимодействие между институции и граждани е осигуряване на активното им включване във вземането на решения, при което те са привлечени за участие в самото дефиниране на съответната политика, нормативен акт или стратегически документ, участвайки в очертаването на проблемите и в търсенето на



решения. Гражданите могат да изготвят и предложат и свои варианти за изработването на съответните политики, като на този начин да упражняват значително влияние върху вземането на решения, макар крайното решение винаги да зависи от управляващите.

Освен предимно местните инициативи за активно включване на гражданите за т.нар. интерактивно правене на политики власт имащите следва да прилагат далеч по-последователно и ефективно инструментите за активното им участие и по политиките на национално ниво.

### ***Инструменти за ангажиране на широк кръг неорганизиранни граждани***

**Конференция с консенсус:** Формира се група от 10–15 граждани, погбрани на случаен признак, които отправят питане към експерти по обсъждания въпрос от политиката, след което го коментират помежду си и накрая представят своето заключение, достигнато с консенсус.

**Гражданско жури:** Този инструмент е подобен на конференцията с консенсус, но притежава съществени отлики. Питането се провежда както в съдебна зала – открито за широката общественост, а заключенията се вземат без необходимост с пълен консенсус. Управляващите обявяват инициативата, включително и процедурата за селекция на членовете на журито чрез реклама или по друг начин. Процедурата е отворена и за неспециалисти. Във Франция форматът на гражданското жури се прилага при извършване на общ преглед на политиките в различни обществени сектори.

### ***Инструменти за ангажиране на тесен кръг граждани с конкретна експертиза***

Те осигуряват участие в консултативен процес на представители на различните заинтересовани групи, включително на граждански организации от всякакъв вид и водят до конкретни техни предложения по политиките, а в редица случаи и до сътрудничество с институциите при създаването и реализирането им. Поради ограничения им характер техният капацитет да ангажират широк кръг граждани е малък.

Традиционни инструменти от този тип са **пристранни комисии, съвместни експертни работни групи** с представители на организации и на съответните институции. Експертната група изработва конкретни предложения за създаване на политика, оценява политики, прави предложения за промени в тях и пр. Тя оперира самостоятелно и често запазва степен на конфиденциалност, докато се достигне договорено заключение. Заключениета могат да бъдат във формата на споразумение за политики или на проект на нормативен документ. Когато целта е да се обхванат повече граждани и експерти, се използва пакет от инструменти, насочени към постигане на **по-широко обществено ангажиране**. Тези инструменти могат да водят до създаване на препоръки, политически предложения и сътрудничество в планирането на политики и тяхното осъществяване.

### ***Общи насоки при ползване на инструменти за активно участие***

- *Предоставете достатъчно време и ресурси:* Включване на гражданите за активно участие обикновено изисква повече време и ресурси, отколкото дейностите за информиране и консултиране. Обикновено те участват в няколко фази на политическия цикъл, като например фазите на изготвянето и оценяването им. Това увеличава времето и ресурсите, които управляващите трябва да предвидят.
- *Осигурете на баланс:* Поради силното влияние върху вземането на решения инструментите за активно участие се нуждаят от балансиран и справедлив процес.
- *Отчитайте разнопосочните интереси:* Когато се включват голям брой разнородни групи от граждани, в резултат може да бъдат набрани разнопосочни и дори конфликтующи помежду си мнения и предложения по обсъжданите въпроси/документи/политики. *(Вижте точка 2.2. в настоящия раздел.)*
- Включвайте при необходимост представители на законодателната власт в случаи на консултативни дейности, отнасящи се до законодателство, както и изготвяйте доклади до парламента за резултатите от тях.

### **3.4. Интегрирани инструменти, залагащи на широко обществено ангажиране**

Най-често при консултациите се прилага комбинация от инструменти, което дава възможност на тези които ги провеждат да насочат усилията си в няколко посоки, да осигурят необходимия контакт с различните целеви аудитории и да постигнат своите цели.

Интегрирането на традиционни инструменти и информационни и комуникационни технологии (ИКТ) може да засили ефективността на процеса.

#### ***Най-популярни интегрирани инструменти***

**Отворени работни групи:** Използват се консултативни структури и се постигат ефекти, подобни на смесените експертни работни групи. За разлика от тях, обаче, отворената работна група действа публично и включи по-широки кръгове от гражданите.

**Граждански форуми:** Събират на едно място представители на различни групи на гражданското общество във връзка със специфична проблемна област или въпрос, създават среда за обсъждане и сътрудничество, за разработване на предложения по политики.

**Диалогични процеси:** Те ангажират директно голяма група граждани в правенето на политики. Използват се няколко инструмента, пригодени за различните фази на консултациите.

Например гражданският принос може да бъде получен чрез серия отворени интерактивни форми из цялата страна.

Той се използва в конференции с експерти и представители на заинтересовани групи и правителството, които разработват проекти на предложения за политики.

Те може да бъдат обсъдени в по-тесни консултативни формати, преди предложението да се финализира. Структурите, създадени за диалогичния процес, може да се използват за продължаващо активно участие на гражданите.

### **Основни насоки за ползване на интегрирани инструменти**

- *Направете преглед* на наличните инструменти. Опитът на други централни или местни власти може да е от голяма полза.
- *Подгответе комбинация* от иформи за консултации, съответстващи на целите, участниците и ресурсите – не обратното.
- *Помислете* как традиционните инструменти могат да се интегрират с нови ИКТ.
- *Бъдете конкретни* по отношение на това, как ще се използват инструментите: по-нататъшното планиране на конкретната им употреба (кой, кога, къде да извършва коя задача и т.н.) помага за успеха на консултативните дейности.

## **4. Определяне на необходимото време за консултациите**

Времето и ресурсите за провеждане на консултации трябва да бъдат заложени още от самото начало на планиране на политиките, така че да се осигурят възможности за подобрене на изготвените от институциите предложения. За всеки етап трябва да се предвиди достатъчно време, включително за обратна връзка с представителите на заинтересованите страни, излезли с предложения и коментари.

**Периодът на провеждане** на консултациите зависи от програмата на съответната институция за изготвяне и приемане на нормативните и управленските ѝ документи за съответната година, доколкото обществените обсъждания по тях са неизменна част от цикъла на създаването им.

**Продължителността на консултациите** се определя на базата на нормативните изисквания, заложени в релевантната нормативна база, указваща каква следва да е тя в различните случаи. Най-общо

тя я е в зависимост от това дали става дума за обсъждане на законопроекти, стратегии, планове, програми и други документи с национално значение на централната администрация, или на местната власт. Обществените обсъждания при подготовката и актуализирането на нормативни актове по сега действащата нормативна уредба продължават 14 дни (съгласно Закона за нормативните актове) и 30 дни (съгласно Административнопроцесуалния кодекс при обществените обсъждания на общи административни актове).

Това са нереалистично кратки срокове, поради което граждански организации предлагат удължаването им до минимум 60 дни от датата на публичното оповестяване – за нормативните актове и за стратегическите документи с национално значение, и минимум един месец – за такива с местно значение – изключения се допускат при форсмажорни обстоятелства (*вж предложените минимални стандарти в Раздел 4 на настоящия наръчник*).

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.

## 5. Определяне и подготовка на необходимите документи

**Документите, свързани с консултациите, включват:** информационни материали, които се публикуват на сайта на обявяващата консултациите институция; дискусийни документи; съобщения за пресата; доклади за състоянието на проблема, доклади с информация от вземащите решенията и др.

Документите следва да са написани на разбираем език, да посочват ясно обхвата на консултациите, т.е. по кои точно въпроси се търсят мнения, какво вече е решено и не може на този етап да бъде подложено на обсъждане. Те трябва да съдържат информация за консултацияните форми и прояви; да посочват ясно началната и крайната дата на консултациите. Трябва да обясняват разбираемо как да се изпра-

щат отговорите, да посочват имена и данни за връзка със служителите с цел задаване на въпроси по съдържанието и обхвата на консултациите, и по логистични въпроси. Те трябва да посочват и как ще се процедира с набиранията при обсъждането мнения и предложения от страна на гражданите и какви ще бъдат последващите действия на институциите след консултациите.

Когато ще се провеждат обществени обсъждания по проект на закон, на стратегически или друг значим за обществеността и заинтересованите страни документ обявлението трябва да съдържа най-малко следната информация: гържавният орган/органът на местната власт, оторизиран за вземането на решенията по него; наименование на документа, основните мотиви за изготвянето му, съответно за изменението и допълването му; срокът, етапите и предвидените форми за провеждане на общественото обсъждане; доклад от проведена оценка на въздействието; адрес, телефон, факс, електронен адрес на звеното и координатора в съответната институция, отговарящо за изработване на документа; мястото и срока, в които е осигурен пълен достъп до цялата преписка по изработването и обсъждането на документа; лице за контакт.

Информирането на обществеността за стартирането на обществено обсъждане по проект на нормативен акт, на стратегически или друг значим за гражданите документ става чрез интернет страницата на съответната централна институция, община и областна администрация, чрез Портала за обществени консултации на МС, чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращане на съответния документ до заинтересовани лица и организации и по друг подходящ начин.

Предложеният за консултации документ трябва да бъде кратък, а ако не е такъв – съдържанието му трябва да е представено по разбираем начин, включително чрез резюме от максимум две страници по главните теми/ въпроси, по които се търсят мнения. Целта му трябва да е да се улесняват в максимална степен тези, които го четат, така че да са в състояние да го разберат и да подготвят мнения и предложения. (Резюмето не отменя задължението да се приложи и целият консултиран документ).

Всички изготвени във връзка с консултациите документи трябва да бъдат достъпни за широката публика, като за целта се използват различни електронни средства (без това да изключва останалите).

## 6. Определяне на необходимите ресурси

Без наличие на адекватни за нуждите на консултациите с гражданите ресурси (финансови, материални и човешки) взаимодействията с тях нито могат да стартират, нито да се реализират докрай и успешно. Какви ресурси са необходими за дадени дейности? Позволяват ли наличните ресурси да се изпълнят дейностите, да се достигнат участниците и да се изпълнят целите? Ако не – как да се погходи?

**Финансовите ресурси** са наличните средства за заплащане на присъщите материали и услуги свързани с организирането на експертните и други взаимодействия с гражданите. Те идват от бюджета на съответната администрация, както и по други бюджетни линии – като общи административни или конкретно насочени за разработваните политики.

**Човешкият капацитет** е времето, което персоналът отделя за консултативни дейности, както и присъщите компетентности и способности на определените изпълнители, наличието на подкрепа сред политическото ръководство и висшия управленски апарат.

Обществените консултации, провеждани в рамките на консултативни структури се осигуряват със средства, които се планират на базата на прогнозна годишна работна програма и заложените количествени и качествени индикатори относно: предвидени форуми, 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. На тази база следва да се изготви бюджет и план на ресурсите, вкл. да се дефинират ролите и отговорностите на представителите на администрацията, на структурите на гражданското общество, на заинтересованите страни, включени в процеса на консултации.

С актовете, утвърждаващи провеждането на обществени обсъжда-

ния по нормативни актове/ стратегически документи и създаването на обществено-консултативни органи се определя административно звено или служители, които ще осигуряват административно-техническото им обслужване, вкл. да координират комуникацията с гражданите и със структурите на гражданското общество, да отговарят на възникнали въпроси, да приемат получените становища и пр. Следва да се обърне внимание на следните елементи – мандат, подчиненост, умения на екипа, технически средства.

### ***Ако ресурсите не са достатъчни?***

- *Помислете за други инструменти*, които имат подобен ефект, но изискват по-малко ресурси, както и за по-евтини и отнемачи по-малко време начини за използването им.

- *Делегирайте задачи на подизпълнители* извън администрацията, в случай че имате налични финансови средства, но човешките ви ресурси са малко.

- *Можете да изискате повече ресурси* от ръководството или да кандидатствате за финанси или персонал от други сродни администрации, в случай че вашите дейности покриват част от техните задачи по отношение на консултациите с гражданите и структурите на гражданското общество.

- *Приоритезирайте дейности, форми на участие, участници*, ако независимо от направените опити ресурсите ви не покриват потребностите.

- *Не допускайте* да се окастрят средствейте за планираните консултации по начин, който би ги отклонил от утвърдените на национално ниво стандарти и процедури за провеждането им и би ги направил безсмислени.

- *Осигурете ангажираност* на политическото ръководство, на средния ешелон и служителите. Това е предварително условие за успех на всички форми на взаимодействие между институции и граждани.



## 7. Определяне на критерии и механизми за мониторинг и оценка

### 7.1. Как да планираме оценяването?

Когато са поставени целите, определени участниците, изчислени ресурсите и подбрани инструментите, последното действие във фазата на планиране е оценяването. Планирането на дейности за оценяване позволява да се проследи успехът и при необходимост да се модифицират дейностите дори по време на самото им изпълнение. Ако оценяването не е част от планирането и тези, които провеждат консултации започнат да мислят за него „в движение“, те със сигурност ще се изправят пред сериозни трудности.

**За нуждите на оценяването е необходимо:** да планирате инструменти за оценяване и да уточните начина на използването им; да съчетаете инструментите за оценяване с целите, участниците, ресурсите и инструментите за консултиране; да изпълните оценяването не само след, но ако е възможно и по време на изпълнение на дейностите.

### 7.2. Определяне на критериална база за мониторинг и оценка

Необходимо е да се изяснят прецизно критериите за успех на планираните обществени консултации, като бъдат отчетени следните фактори:

- *Цели* – до каква степен ще бъдат постигнати?
- *Влияние на консултациите върху вземането на решения* – до каква степен резултатите от тях ще повлияят крайното решение?
- *Яснота и разбиране на целта и последващите действия* – до каква степен страните, участващи в консултациите, са разбрали целите и са реагирали адекватно?
- *Ясна обратна информация* – доколко своевременно предоставилите мнения и предложения граждани и заинтересовани страни са узнали какво решение е било взето и защо?

- *Видимост* – до каква степен обществеността е узнала за провежданите консултации?
- *Достъпност* – до каква степен процесът е бил достъпен и е обхванал всички групи и лица, които са били планирани като участници в консултациите?
- *Представителност* – до каква степен участниците представляват частта от обществото, засегната от въпроса или от решението?
- *Прозрачност* – процесът открит ли е, или не?

### **7.3. Определяне на инструменти за оценяване на общественото информиране и консултации**

Управляващите оценяват дейностите за обществено информиране и консултации, за да проверяват доколко те са били ефикасни, ефективни и адекватни по отношение на изпълнението на целите, поставени в началото. Сред инструментите за оценяване трябва да бъдат заложи:

- *Неформални прегледи:* Чрез неформални контакти с граждански организации и граждани и чрез търсене и изслушване на техните коментари провеждащите консултации добиват впечатление как техните дейности са възприемани от обществеността. Чрез открити дискусии с управленския персонал мениджърите могат да научат как дейностите се оценяват вътре в институцията/общината. Тези инструменти имат потенциала най-вече да индикират успеха на дейностите.
- *Събиране и анализиране на количествени данни:* Провеждащите консултации могат да събират данни за широк спектър проблемни области – броя на потърсените документи и информационни продукти, количеството и съдържанието на получените мнения и предложения, присъствието на събития и др. За да се събират и сравняват тези данни между министерствата и органите на други нива на управление, трябва да се установят стандартни процедури и измервания.
- *Проучвания сред участниците и изследвания на общественото мнение:*

Проучванията сред участниците в събития, свързани с консултациите, или читатели на публикации на публичните институции могат да разкрият вижданията на гражданите във връзка с контактите им с институциите и вземащите решения в тях.

Проучванията сред широката общественост могат да помогнат на провеждащите консултации държавни органи и местни власти да определят ефекта от дейностите си, включително свързаните с консултативните процеси.

● *Прегледи:* Това са системни и интензивни оценки на дейностите. Те включват разнообразни форми на събиране на данни и задълбочени анализи. Този инструмент може да бъде особено значим за дейности, които са много важни, експериментални или сложни и изискват големи ресурси.

### **Кой оценява?**

Оценяването се извършва от държавните органи и местните власти които провеждат консултациите с гражданите. Ако искат да получат по-неутрална гледна точка за своите дейности, те могат да включат в процеса независими експерти.

Като използват самото оценяване като възможност за укрепване на взаимодействията си с гражданите, могат да поканят и представители на гражданското общество за оценяване на своите дейности и за изясняване как целевите групи възприемат усилията им.

Резултатите от оценяването трябва да се използват, така че да се оправдаят усилията, вложени в него. След завършването му то трябва да се разпространи вътре в институцията чрез доклади и презентации, които могат да се публикуват и да допринасят за по-висока прозрачност и отчетност.



Особено важно е, оценяването да служи за повишаване на знанията и уменията на служителите и вземащи решения и за модифициране на дейностите и политиките им.

## 8. Изготвяне на техническо задание за провеждане на консултациите

На базата на резултатите от планирането се изготвя Техническо задание за консултациите, което трябва да включва:

- *Базисна информация* – излага причината за провеждане на конкретната консултация, включително информация за резултатите и предишен опит.
- *Описание на целта на консултациите* – посочва какво точно се планира да бъде постигнато чрез тях, кой е техният обект, какъв е кръгът от заинтересовани лица, които трябва да бъдат включени, и степента на тяхното участие.
- *Анализ на заинтересованите страни* – определя заинтересованите лица, които ще бъдат повлияни пряко или косвено от консултирания документ/законопроект/политика, или могат да бъдат засегнати от него.
- *Описание на дейностите*, които трябва да се извършат по време на консултациите.
- *Описание на продуктите и резултатите*, очаквани от процеса на консултации: уточнява дали това ще са мнения и предложения от заинтересованите лица, дали ще са документи и пр.
- *Описание на териториалния обхват*, общата цел и специфичните цели на консултациите.
- *Описание на нивото на консултациите* – определя се подходящото ниво, на което ще се търси съгласие с вземащите решението по въпроса/документа, както и правните и политическите изисквания за това.
- *Описание на формата на участието* – начинът, по който се планира включването на обществеността:
  - ▶ *чрез писмени коментари* – представени в определен срок;

- ▶ *чрез диалог* – дискутиране на определени въпроси на една или повече срещи, в определено време и на определено място;
- ▶ *чрез обмяна на експертиза между заинтересованите лица и постигане на консенсус* по определени въпроси или решения.
- *Описание на необходимите ресурси* – излага се начинът, по който се планират ресурсите, необходими за провеждане на консултациите (персонал и бюджет), знания за процеса на разработване на политики; бюджет, персонал (платени служители и доброволци), ръководство и опит.
- *Описание на оперативния график* – описва се минималната продължителност на периодите за уведомяване и коментари от страна на гражданите и заинтересованите страни.

Графикът трябва да се съобрази със заложените в съответните нормативни актове изисквания и те трябва да бъдат посочени в заглавието.

По време на реализирането на тази фаза координаторът и екипът от експерти изпълняват изготвения план за действие.

От голямо значение за успеха на консултациите е поддържането на неформално и формално общуване от органа, който ги провежда, по време на целия процес – комуникация със заинтересованите лица, с вземащите решенията, с медиите и др.

На гражданите трябва да се осигурява достъп до логистичните звена за кампанията, да им се предоставя своевременно и изчерпателна информация.

По-конкретно усилията на логистичните звена на провежданите обществени консултации трябва да са насочени към:

- *Реализиране на логистичната дейност.* В този процес е важна способността за адаптация към неочаквани пречки и промени.
- *Придържани към заложените очаквания.* Дейностите трябва да се развиват в рамките на планираните очаквания, като се осигурява гъвкавост на подходите за постигането им.
- *Осъществяване на медийния прояви.* Стратегията за комуникация с медиите трябва да включва план, определящ целите, целевите групи, посланията и каналите, чрез които да бъдат достигнати.
- *Управление на информацията.* Планът за консултациите трябва да създаде и поддържа ефективен процес на управление на информацията по време на цялата консултация.
- *Придържане към определеното време.* От особена важност тук е своевременно изпращане на предизвестия до заинтересованите лица за срещи, работни семинари, брифинги, събрания и друга информация.

- *Подържане на открита комуникация.* Колкото е по прозрачен процесът на консултации с гражданите, толкова по-приемлив ще е резултатът за повечето от участниците.

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

Провеждащите обществени обсъждания осигуряват достъп на представители на структури на гражданското общество и на всички други заинтересовани страни до логистичните звена за кампанията, предоставят им своевременна и изчерпателна информация, както и поддържат обратна връзка с тях във всеки етап на консултативния процес.

На участващите заинтересовани страни следва да се осигурява възможност да внасят допълнителни искания, например за техническа или друга експертиза по обсъждания въпрос.

Когато се набират мнения и предложения от гражданите чрез присъствени форми (срещи, семинари, конференции и пр.) се води протокол.

Ако консултациите се извършват чрез обществено-консултативни органи, се публикува отчет за тях 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.

Обществено-консултативните органи публикуват цялата документация, като така осигуряват прозрачност на процесите и решенията, свързани с провежданите чрез тях консултации, като се прилагат и резюмета от протоколи от заседания и друга подкрепяща информация.

В края на тази втора фаза на консултации те трябва да са вече осъществени и да е набрана цялата планирана обратна информация от участниците.

## ФАЗА

## 3

**ОБРАБОТВАНЕ И ДОКЛАДВАНЕ НА НАБРАНАТА ИНФОРМАЦИЯ И ОЦЕНКА НА ПРОЦЕСА НА КОНСУЛТАЦИИ**

Това е финалната фаза на целия процес на обществени консултации. Докладването и оценката му е от възлово значение за вземането на решенията по политиките, за които те са били планирани и проведени.

**A. ОБРАБОТВАНЕ НА ДАННИТЕ И ДОКЛАДВАНЕ ЗА КОНСУЛТАЦИИТЕ****1. Анализ и оценка на данните и информацията**

**Насоки при обработването на набраната чрез консултациите информация:**

- **Най-напред** екипът за провеждане на консултациите организира и обобщава набраните от заинтересованите страни коментари, мнения и предложения по всеки въпрос. Отговорите се подреждат по видове, например според източника на заявените мнения – на бизнес групи, на работници и служители, индивидуални мнения, което помага идентифицирането на различните гледни точки.
- **Следващото действие е изграждането на „рамка“** за анализа, като се определят ключови въпроси, теми и предложения и основните гледни точки се обобщават по всеки един аспект.
- **След това се проследява консултацията процедура.**
- **Следваща задача е да се анализират различните гледни точки, кой ги застъпва,** да се подгледат на реалистични и нереалистични (отговорността за тази подялба поемат вземащите решения), след което отговорите да се групират и обобщат.
- **Процесът завършва с изготвянето на доклад с информация,** съдържащ получените различни мнения при консултациите, оценка на въздействието по тази политика, както и предлагания от правителството проект.

Оценката на данните и информацията от консултациите зависи от това, как е била набрана и управлявана по време на реализацията им, от качеството на приноса на заинтересованите лица и не на последно място по значимост – какви са били целите на консултациите.



### Примерена последователност на действията за обобщаване на отговорите

- Изготвяне на резюме на темата на консултацията/нейната цел.
- Посочване на целта на консултацията.
- Кратко описание на процеса на консултацията – приложените инструменти и обобщение на получените отговори.
- Обобщение на основните теми от консултацията и мотивация защо се обсъждат, защо се приемат или защо не могат да бъдат възприети.
- Обобщение на отговорите, като се посочват кои от направените предложения ще бъдат включени в крайното решение и в по-нататъшното разработване на политиката и кои – не, както и причините да не бъдат включени.
- Приложения – списък на индивиди/организации, изпратили писмени отговори, списък на проведени срещи, актуализирана оценка на въздействието и други.

## 2. Обратна информация към заинтересованите лица и участниците

В 30-дневен срок от приключване на обществено обсъждане органът, който го е организирал, трябва да 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. Информацията трябва да се предоставя преди да са предприети последващите действия по внасяне на проектозакона/стратегическия документ в МС/ парламента/съответния общински съвет.

На заинтересованите страни следва да се предоставят две седмици от публикуването на обобщената информация, за да представят бележки, предложения или коментари. 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 е добре последната да организира консултативен формат (съвет, работна група, кръгла маса

и пр.) с цел обсъждане на аргументите на гражданите по спорните решения, приближаване на позициите и включването на гледни точки на гражданите във финалния вариант на обсъждания документ. Окончателният проект на законопроект/на стратегия или друг политически документ се изпраща на участвалите в консултациите заинтересовани страни заедно с мотивите за взетото решение.

### **3. Докладване на констатациите пред компетентния орган**

Координаторът изготвя чернова на доклад с обобщени резултати от проведеното обществено обсъждане на законопроект, на друг нормативен документ, на стратегия, план за действие и пр., като отдава дължимото внимание на приноса на заинтересованите лица. Докладът е обсъден с ресорните по проблематиката вземащи решения.

Всички институции на централно, областно или местно ниво, провеждаща обществени консултации по проекти на нормативни и общи административни актове и стратегически документи и поддържаща постоянно действащи или временни органи за обществени консултации, предоставят текущо чрез сайта си информация относно реализацията на планираните консултативни процеси и постигнатите резултати. Те поддържат архив относно проведените обществени обсъждания по проекти на нормативни актове и стратегически документи, както и за консултативните процеси и продуктите от тях, реализирани в рамките на консултативни структури към централни институции и местни власти, като осигуряват публичността им при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация и в съответствие с утвърдени на национално ниво единни стандарти за информиране на гражданите по планираните и текущите политики. *(Виж предложенията за стандарти в Раздел 4, с. 130–148)*

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 обществено-консултативни органи.

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

## **Б. ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА КОНСУЛТАТИВНИЯ ПРОЦЕС**

### **1. Основни постановки на оценката на процеса и резултата от консултациите**

Планирането и провеждането на оценяване позволява на провеждащите консултации да разберат дали дейностите, свързани с тях са били успешни. Избраните инструменти били ли са ефективни? Достигнали ли са участниците, както е планирано? Достатъчни ли са били ресурсите? Постигнати ли са целите?

Оценяването и споделянето на резултатите позволява на служителите да се учат от дейностите, да ги сравняват, да определят работещи практики.

- Целта на оценката е да се идентифицират силните и слабите страни на консултациите и да се приложат извлечените поуки при бъдещото им провеждане.
- Оценката на проведените обществени обсъждания е фокусирана върху релевантността на периода от време, в който са планирани, адекватността на обхвата им и прилаганите форми спрямо вида и сложността на обсъждания документ, на съотношението на разходите спрямо резултатите и пр.
- За да се оценят резултатите от консултациите трябва да се определят върху какви данни ще се базира оценката, кой ще ги събира, по какъв начин и как.
- Установява се как ще се измерва успехът и се определят индикаторите, като сред тях се залага и степента на удовлетвореност на участниците от процеса и от постигнатите резултати.
- На участниците в консултациите се предоставя обратна информация за оценката.
- Обществените обсъждания се наблюдават и оценяват от провеждащия орган не само по отношение на постигането на планираните резултати, но и по отношение на възможностите за подобряване на

консултативната процедура.

- Върху дейността на общественно-консултативните органи и изпълнението на взетите от тях решения се оказва текущо наблюдение от председателя им.
- Независими граждански организации, както и независими правозащитни институции (вкл. Омбудсманът) следят за качеството на обществените консултации и провеждат/участват в мониторинг и оценка.

## 2. Основни насоки за провеждане на оценка

### *Обобщение*

- Предварително дефинирайте потребността от данни.
- Изяснете потребността от инструмент за оценка, който да бъде използван, като отговорите на следните въпроси: Каква е целта ѝ? Върху какви данни ще е базирана? Кои ще събира данните и по какъв начин? Кои ще оценява? Как ще се използват резултатите от оценката?
- Разработете количествени и качествени индикатори за измерване на резултатите.
- Сформирайте група/групи за осъществяване на мониторинг с участието на експерти от администрацията и представители на граждански организации.
- Изработете план за осъществяване на мониторинга.
- Анализирайте събраната информация.
- Изгответе оценка и обобщаващ доклад за резултатите от мониторинга по отношение на ефективност на консултативния процес, в това число релевантността на съотношението на разходите спрямо резултатите, на обхвата на консултациите спрямо вида и сложността на обсъждания документ и пр.
- Оповестете публично резултатите.

**Опит от Великобритания**

**Примери за използване на инструменти за участие във връзка със стадия на консултираната политика**

Етап в цикъла на правене на политиката	Задачата на настоящия етап	Форми за участие на гражданите
<p><b>Уточняване на дневния ред</b></p>	<p>Проучване на нуждите от конкретна политика или промяна в политика и дефиниране на проблема, към който тя е насочена.</p>	<p>Полезни са методи, които осигуряват на гражданите и техните организации да развият идеите си и да изразят становища, на които властите могат да реагират или да се ангажират. Такива методи може да са фокус групи за уточняване на обща визия, дискуссионни форуми по Интернет, подписки, проучвания и др.</p>
<p><b>Анализ</b></p>	<p>Изясняване на предизвикателствата и възможностите, свързани с даден въпрос, за да може да се създаде проект за политически документ.</p>	<p>Подходящите методи позволяват на релевантните лица, актьори и вземащи решения да се събират за изясняване на предизвикателствата и възможностите, свързани с даден въпрос. Такива методи включват например фокус групи, работни срещи, граждански журита и уточняване на общите визии и др.</p>
<p><b>Създаване на конкретната политика</b></p>	<p>Разработване на добре работещ политически документ</p>	<p>Тук са подходящи подходи, предоставящи на гражданите възможности да се запознаят и да обсъдят предимствата и недостатъците на набор от политически опции - напр. граждански журита, анкети с разисквания (deliberative polls), дискуссионни форуми по Интернет и пр.</p>
<p><b>Прилагане на конкретната политика</b></p>	<p>Разработване на законодателство, регулация, насоки и план за изпълнението.</p>	<p>При изпълнението на вече съгласувана политика по-рядко участват гражданите. За да се подобрява тя в движение са подходящи например фокус-групите.</p>
<p><b>Наблюдение на конкретната политика</b></p>	<p>Оценка и преглед на конкретната политика в действие.</p>	<p>Инструментите, които може да се прилагат за наблюдение на конкретна политика в действие, са проучвания на потребителите, анкети и дискуссионни форуми по Интернет. За провеждане на по-задълбочен анализ, към тях може да се прибавят фокус-групи, и др.</p>

## ОБОБЩАВАЩИ НАСОКИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН ПРОЦЕС НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

Твърде често провеждащите консултации държавни органи и местни власти обсъждат в последния момент каква да бъде същността на консултативния процес, който им е необходим, какви да бъдат ролите на различните актьори в него, как да процедурат с получения граждански принос. Много често се действа „на парче“, без цялостна визия за връзката между целите на желаня процес на консултация, очакваните резултати от него и избраните форми за реализирането му.

Предлагаме на всеки, който е в позиция на инициатор и организатор на консултации между институции и граждани, 10 опорни точки за организиране на процеса. След всички дадени по-горе детайлни насоки за действие в отделните фази на плана за действие, те „опаковат“ завършващо процеса на планиране на консултациите с гражданите.

### Насока

# 1

### *Как да постигнем ефективен процес на гражданско участие*

**1. *Анализирайте изходната ситуация, предшестваща консултацията***

**2. *Предварително разработете план за провеждането на консултациите като следвате описаните по горе в раздела фази и действия***

- Запишете идеите си и разработете чернова. Така те ще бъдат достъпни за хората, които искате да убедите и да привлечете. На този етап помислете и какви ще са ползите от планирания процес за други групи заинтересовани лица, за политици или за администрацията, какви са възможностите и рисковете.
- При планирането на процеса потърсете полезни съвети и информация от професионални фасилитатори.
- Обсъдете съвместно със съекипниците си следващите ходове към стартирането на процеса на консултации и определете ясно кой с

какво ще се занимава и в какви срокове.

- Уточнете кой ще поеме отговорността за координирането и ръководенето на процеса и как той да бъде финансиран.
- Ако сте постигнали всичко това, вече може да започнете подготовката за провеждането на консултациите с гражданите.

### **3. Съберете и разпространете получената информация**

### **4. Проверете дали са налице условия за формален процес на участие**

### **5. Преценете възможните ползи от неформален процес на участие**

### **6. Разработете варианти за последователността на събитията в процеса на участие**

### **7. Разяснете обхвата на консултацията и възможните форми на процес на участие пред заинтересовани лица, политици и администрация**

- Хората трябва да знаят, че възможностите за въздействие върху обсъжданите документи/ политики подлежат на правни, финансови и политически ограничения (поради съществуващи законови изисквания).

Поканените за участие в процеса трябва да разберат в какъв обхват да правят своите предложения, без изкуствено да се стеснява пред тях възможният им периметър.

- Всички участници трябва да са наясно относно целта на процеса на участие и поставената задача. Полезно е да се акцентира върху първоначалната ситуация и какво се е случило напоследък, което налага промените.

- Всички участници трябва да са наясно какво ще се направи с техния принос. Разяснете статута на този принос, кой ще вземе съответното решение и кога. Уведомявайте участниците какви стъпки

са предприети по техните предложения когато ще се обсъжда конкретния стратегически документ.

- Резултатът не трябва да бъде предрешен и затова е необходимо да се оставя място за маневриране. За да има успешен завършек на процеса, е необходимо всички участници да осъзнаят кои въпроси трябва да бъдат обсъждани и кои – не, или кои – вече не. Ако инициаторите консултациите вече са взели решения по някои измерения на обсъждания въпрос/документ това, към което следва да се насочи процесът на консултиране е планирането на следващите етапи или подробностите по изпълнението по настоящите. Концентрирайте се главно върху тях.

## **8. Поканете всички заинтересовани лица да участват**

- Процесът на участие трябва да бъде отворен към всички индивиди и групи, имащи интерес към въпроса или са засегнати от него. Когато няколко души/организации имат сходни интереси, те могат да излъчат общ представител, които да отстояват каузата им в процеса на участие. Екологичните организации или Омбудсманът по околната среда (например в Австрия) имат правото да се застъпват за интереси, свързани със защитата на околната среда. Важното е всички групи заинтересовани лица да получат покани. Доколкото е възможно, трябва да участват равен брой мъже и жени.

- За да се постигне успешно сътрудничество в рамките на процеса на участие е необходимо да се съгласуват правила, регулиращи взаимоотношенията и обработването на информацията. Например, може да се стремите към постигане на съгласие всички участници в процеса да имат равни права и задължения, да получават еднаква информация, да имат равни възможности за заявяване на мнение и равни възможности да влияят върху резултата на процеса.

- Включването в процес на участие е задължително доброволно! Заинтересованите лица ще се включат най-вече ако виждат ползата от него и при условие, че няма да има негативни последици за тях.



**9. Превиджгайте гостатъчно време и средства**

- Процесите на участие са много времеемки. За да може заинтересованите или засегнатите лица да преценят дали имат гостатъчно време да участват, полезно е да се разработи график за участието им. Трябва да превиджгате гостатъчно време за участие в събитията и обществените срещи, за проучване на документацията, за търсене на допълнителна информация, за преговори, за организиране на срещи и др. Графикът не трябва да е претоварен и трябва да позволява непредвидени дейности.
- Наложително е да се превиджат гостатъчно средства за процеса на участие. Размерът на разходите зависи от методиката, времетраенето, мащаба на проекта и др.

**10. Търсете професионална помощ**

- Професионалната подкрепа е полезна за всеки процес на включване на гражданите, особено когато са превиднени публични форуми като средство за набиране на мнения и предложения. В най-масовия случай това е задача за така наречените фасилитатори. Протоколирайте дискусията и дадените мнения и предложения на гражданите.

**11. Обвържете процеса със съществуващите процедури за вземане на решения**

- Неформалните процеси на включване на мнението на гражданите не са регулирани с нормативен акт и затова техните резултати обикновено се приемат като препоръки. Въпреки че подкрепата на обществото може да придава тежест на резултатите дори от процес на неформално участие, в повечето случаи няма задължение резултатите от него да бъдат включени в процеса на вземане на решение от оторизираните власти. Затова връзката между избрания процес на участие и официалните процедури за вземане на решения е от съществена важност.

## Насока

## 2

**На какви общи принципи да основаваме консултациите между институции и граждани по публичните политики****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, ролите, 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.
- 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 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.



## Как да проследим Връзката между етапа на консултираната политика, участниците, методите и резултатите

Схемата отразява опит при изготвяне на политика в социалната сфера на местно ниво от Холандия.

ЕТАП, НА КОЙТО Е ПОЛИТИКАТА	УЧАСТНИЦИ	МЕТОДИ	РЕЗУЛТАТ
<p><b>1. Анализ на съществуващата ситуация с цел изготвяне на новата политика в сферата на предоставянето на социални грижи.</b></p> <p><b>2. Анализът следва да предвижда и съответните нормативни промени, които да направят възможно реализирането ѝ.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Потребители сред групите с ограничени възможности – възрастни хора, младежи, уязвими малцинства, мигранти, други</li> <li>➤ Лицата, предоставящи социални грижи</li> <li>➤ Лицата, предоставящи неформално социални грижи</li> <li>➤ Доброволци</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Проучване формите на мнението</li> <li>➤ Активизиращо проучване</li> <li>➤ Стартиращ меморандум</li> </ul>	<p><b>Минава през отговора на следните въпроси:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Какви са съществуващите в момента проблеми в услугите към целевите групи?</li> <li>➤ Какви са новите тенденции сред бенефициентите на услугите, които изискват подкрепа и превантивен подход?</li> <li>➤ Какви са практическите проблеми на потребителите и лицата, предоставящи неформално социални грижи?</li> <li>➤ Какви проблеми предвиждат лицата, предоставящи социални грижи?</li> <li>➤ До каква степен съществуващата политика (вкл. съответната нормативна база) трябва да се адаптира?</li> </ul>
<p><b>3. Формулиране на визия</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Целта е да подтикне Общинския съвет към анализиране на начина, по който да рамкира общинската политика, така че хората с ограничени по различни признаци възможности (възрастни хора, млади хора, уязвими малцинства и мигранти, хора с увреждания, хора с психични проблеми, други) да могат да участват пълноценно в обществения живот.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Граждани.</li> <li>➤ Потребителите от бенефициентските аудитории.</li> <li>➤ Лицата, предоставящи социални грижи.</li> <li>➤ Лицата, предоставящи неформално социални грижи и доброволци.</li> <li>➤ Потребителските и консултативните съвети.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Обществени обсъждания</li> <li>➤ Публични дебати</li> <li>➤ Тематични дискусии - позволяват обръщане към цялото население, но само по точно определен въпрос. В част от срещата може да се предоставят предложения относно Закона за социална подкрепа.</li> </ul>	<p><b>Минава се през отговор на следните въпроси:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Какво е необходимо за утвърждаване на социалната сплотеност в града?</li> <li>➤ Как ще се справим с последствията от застаряването на населението в общината, от маргинализацията и социалното изключване на гражданите от целевите аудитории?</li> <li>➤ Какви са последствията от неучастието им?</li> </ul>

ЕТАП, НА КОЙТО Е ПОЛИТИКАТА	УЧАСТНИЦИ	МЕТОДИ	РЕЗУЛТАТ
<p><b>4. Подготовка на политиката</b></p> <p>► Според Закона за социална подкрепа, в етапа на подготовка на политиката изпълнителната общинска власт трябва да включва „заинтересовани жители на общината и физически и юридически лица“. Това означава, че трябва да се привличат граждани, организации и институции в подготовката на политиките (включително и присъщите нормативни промеини) по начина, предписан от разпоредбата за общинските консултации.</p> <p>► Политическият план се изготвя за срок до четири години.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Граждани;</li> <li>► Потребители (от целевите групи на въпросната политика).</li> <li>► Консултативни органи.</li> <li>► Институции;</li> <li>► Професионални организации.</li> <li>► Външни експерти.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Общината подготвя проекта за нова политика. На гражданите и организациите се дава възможност да внесат своите предложения.</li> <li>► Изпълнителната общинска власт трябва да предостави необходимата за целта информация.</li> <li>► Изпълнителната общинска власт и Общинският съвет трябва да посочат как са се запознали с потребностите на малките целеви групи.</li> <li>► Основният фокус на срещите с гражданите е свързан с конкретни предложения или дилеми, за които изпълнителната власт иска да чуе реакциите на населението.</li> <li>► Може да се използват следните форми на контакт с гражданите: – проучвания, публични дебати, информационни срещи, работни посещения, редовни разговори с гражданите.</li> </ul>	<p><b>По-широк въпрос е:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>► Какво да се направи в селището, за да могат нуждаещите се от грижи да продължат максимално да участват в обществения живот (възрастни хора, млади хора, уязвими малцинства и мигранти, хора с увреждания и хора с психични проблеми)?</li> </ul> <p>► След събиране на реакциите на участващите страни Общинският съвет дискутира възможности, съотносими към идентифицираните потребности на целевите за политиката групи.</p> <p>► Например: Анализът на съществуващата ситуация разкрива, че има желание младежкия център да е отворен в неделя, за да се работи с проблемни групи. Това означава, че ще останат по-малко средства за традиционната работа в общността. Поставете този въпрос на вниманието на заинтересованите лица и посочете последствията на практика.</p> <p>► Анализът на съществуващата ситуация определя самотата като най-сериозния проблем на хората, отдавна живеещи сами. Дейности през деня може да помогнат за решаването на този проблем.</p> <p>► Попитайте експертите какви дейности ще доведат до най-добрите резултати и се консултирайте с лицата,</p>

ЕТАП, НА КОЙТО Е ПОЛИТИКАТА	УЧАСТНИЦИ	МЕТОДИ	РЕЗУЛТАТ
			<p>вече предоставящи тези услуги. Целта е да установите дали те може да включат тези дейности в съществуващата си програма, за да направите реалистично предложение в политическия план.</p>
<p><b>5. Политически план</b></p> <p>➤ Законът за социална подкрепа предвижда да се предостави проектоплан на „съвместните представители на организациите, представляващи нуждаещите се от услуги лица“. В обяснителния меморандум към закона се посочва, че това не се ограничава до лицата, ползващи услугите в настоящето, но включва и потенциалните бъдещи потребители в целевите аудитории.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Организации на настоящите или бъдещите нуждаещи се от грижи в целевите за политиката групи</li> <li>➤ Асоциации на пациенти</li> <li>➤ Асоциации на пенсионери</li> <li>➤ Платформи на хора с увреждания</li> <li>➤ Асоциации на уязвими малцинства и мигранти</li> <li>➤ Младежки организации</li> <li>➤ Представители на бездомните хора</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Подобна проверка може да се направи в писмен вид, като черновата се разпраща за коментар.</li> <li>➤ Друг вариант е провеждането на обществена консултативна среща.</li> <li>➤ Може изпълнителната общинска власт да включи и Общинския съвет в този кръг от консултации, като му изпрати резюме на получените реакции или като покани членовете му на консултативната среща като наблюдатели.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Това е етап на консултации и резултатът е коментар от страна на организациите и гражданите.</li> <li>➤ Още на този етап е необходимо да се подчертае, че отговорността за крайното решение ще се поеме от Общинския съвет.</li> </ul>
<p><b>6. Подготовка за приемане на промените в политиката</b></p> <p>➤ Смисълът на предложенията за промени в нормативната база и в практическите мерки трябва да се „сверят“ с реалността.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Консултативни съвети към общинската администрация и Общинския съвет</li> <li>➤ Експерти</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ На този етап е най-важен съветът на експерти.</li> </ul>	<p><b>Отговор на въпросите:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Получават се и се обсъждат препоръки, но в крайна сметка решава Общинският съвет.</li> <li>➤ Има ли неясноти и липсващи елементи в предложенията за промени?</li> </ul>
<p><b>7. Подготовка за въвеждане на новата политика</b></p> <p>➤ След приемането от Общинския съвет на промените в политиката към целевите аудитории в етапа на въвеждането ѝ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Институции</li> <li>➤ Организациите и специалистите в конкретните проблематики</li> <li>➤ Лица, полагащи неформално социални грижи, и доброволци</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Редовни срещи със заинтересованите ползватели ще позволят рано да се идентифицира нуждата от корекции и допълнителни мерки.</li> <li>➤ Винаги отнема време да се въведе нова политика.</li> </ul>	<p><b>Аналитичен доклад:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Как се вписват в практиката въведените промени в политиката (спрямо очакваните резултати)?</li> <li>➤ Какви проблеми се появяват?</li> </ul>



ЕТАП НА КОЙТО Е ПОЛИТИКАТА	УЧАСТНИЦИ	МЕТОДИ	РЕЗУЛТАТ
<p>основните акценти ще бъдат главно върху организирането на конкретните оперативни действия.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Потребителски съвети към институциите, чиято работа се регулира от Закона за извънредните медицински разходи.</li> </ul>	<p>На този етап е важно да се определи реалистичното време за това, както и детайлно да се уточнят изпълнителите.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Времевата рамка може да се очертае, когато ще са налице резултати, които да бъдат дискутирани.</li> <li>➤ В този начален етап на въвеждането на новата политика е важно да се търсят гледните точки относно прилагането ѝ от страна на хората, които ще я изпълняват.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ясни ли са всички роли и отговорности?</li> <li>➤ Има ли групи, които не са достигнати?</li> </ul>
<p><b>8. Оценка</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Законът за социална подкрепа предписва процедура за оценката – всяка година, както и бенчмаркинг т.е. сравнение с други общини, което да осигурява възможност на общината да види дали максимално добре използва своите човешки, материални и технически ресурси.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Институции и организации</li> <li>➤ Лица, предоставящи неформално социални грижи и доброволци</li> <li>➤ Представители на целевите аудитории на услугите</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Може да бъдат проведени работни посещения, за да се наблюдават практическите резултати от прилаганата политика.</li> <li>➤ Може да се организира Ден на отговорността, където различни групи и граждани могат да споделят с Общинския съвет и/или изпълнителната власт своите впечатления и опит от прилаганата политика.</li> <li>➤ На този етап е важно участието на Общинския съвет.</li> <li>➤ Добре е основният въпрос да бъде: „Какво можем да правим по-добре?“ вместо „Какво направихме погрешно?“</li> </ul>	<p><b>Отговор на въпрос:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Приложими на практика и адекватни ли са въведените нови разпоредби и практически мерки?</li> <li>➤ Има ли неясни места или пропуски?</li> <li>➤ Какви са практическите последствия от тях?</li> <li>➤ Какво може да бъде подобро?</li> <li>➤ Какво е добре да бъде запазено?</li> </ul>



## ПОЛИТИЧЕСКА ВОЛЯ И НАЦИОНАЛНИ ПРАКТИКИ ЗА РАЗВИВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ (ПРАКТИКИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИ СТРАНИ, САЩ И КАНАДА)

Много правителства са внесли изменения в своите конституции и закони, за да дадат повече пространство за развитие на гражданското участие в изпълнение на заложените в международните документи принципи и стандарти.

В много страни законовото регулиране на гражданското участие се осъществява на нивото на Конституцията, на общите закони (като закони за свободата на информацията, за администрацията, за местното самоуправление и т.н.) и на секторните закони (за околната среда, за образованието и т.н.). На нивото на вторичното законодателство най-ярък пример са наредбите за създаване на консултативни съвети към институциите на централната власт и към местното самоуправление.

Създаването и прилагането на законодателството и стандарти зависят от волята на управляващите. Изразяват се в разработването и прилагането на стратегии, на държавни програми, на специални фондове за ресурсно осигуряване, на специални отдели за развиване на гражданското участие и т.н.. Много администрации допълнително приемат принципи и стандарти за успешно гражданско участие. На интернет страниците на политици и управляващи често може да се намери директна покана към гражданите за участие с предоставен електронен адрес за комуникация.

Предлагаме кратък преглед по страни на различни законодателни и политически подходи, осигуряващи възможности за ефективно гражданско участие във формулирането и провеждането на публичните политики.



ПРАКТИКА  
ПЪБЛИКА

КАНАДА, Торонто

### Практика по информирането на граждани Фокус групи по проблемите на гражданското участие

Текст на общинска интернет страницата: „Общината в Торонто планира създаването на серия фокус-групи по проблемите на гражданското участие във всички сектори на местната общност, като работата с възрастни хора, младежи, представители на бизнеса, благотворителни организации. Информацията ще бъде използвана за да се разработи рамка за гражданското участие в общината. Тя ще очертае ролите и отговорностите на общината за утвърждаване на приобщаващ процес на вземане на решения за гражданите, свързани с активното им участие и принос във формирането на общото бъдеще на града. Рамката ще бъде предоставена на Общинския съвет. За да споделите свои идеи относно гражданското ви участие и сътрудничество с общинските власти, моля попълнете и предайте формата за обратна връзка. За повече информация може да се обадите се на тел.....“

ПРАКТИКА  
ПЪБЛИКА

### Обществен натиск за законодателна промяна

Докато пресича улицата, преминавайки по пешеходна пътека на зелен светофар, млада жена и майка на две деца е блъсната от преминаващ с висока скорост автомобил. Инцидентът има фатален край за младата жена. Причината изглежда ясна – нарушаване на правилата на движението, виновникът (който не избягва, а се опитва да помогне на жената) също е ясен – друга млада жена, бързаща за работа. НО! Случаят не приключва дотук, защото обществеността на Торонто отчита, че дълбоката причина за този фатален инцидент е друга – в недостатъчно сериозните санкции при нарушаване на правилата на движение.

Гражданите започват да звънят в общината на общинските съветници (в Торонто те работят на пълен работен ден и част от задълженията им са да приемат оплаквания на граждани и веднага да ги агрегират за упражняване на контрол над изпълнителните органи, или за инициране на процес на подобряване на политиките). Създава се група за натиск за политическа промяна. Целта ѝ е Общинският съвет

да приеме разпоредби за поставяне на камери при светофарите, както и да се увеличат многократно глобите за нарушителите. Групата се състои от граждани, изявили желание да участват и имащи предложения за разрешаването на проблема; професионалисти (представител на полицията), общинския съветник и изпълнителния му секретар. Последният координира дейността на групата и отговаря за качеството на работата ѝ. Проведени са няколко работни срещи, направено е задълбочено проучване на проблема, подадена е информация пред медиите, направени изявления, изготвено е предложение за промяна на съществуващите политики. До момента, в който предложението ще се внася в Общинския съвет, обществеността вече е запозната с проблема, нови групи граждани са контактували с организаторите на инициативата и са изразили мнение.

На сесия на Общинския съвет на Торонто през април 2008 г. предложенията за изменения са приети. Гражданите са удовлетворени от своето участие, авторитетът на администрацията е утвърден, възможността неразумността на един шофьор да доведе до бедствие за друг човек е сведена до минимум и цялата градска общност се радва на по-голяма безопасност и спокойствие. За ценностната система на гражданите на Торонто това е важно, поради което не жаят и лични усилия.

## ПРАКТИКА ПРАКТИКА

### Община Арнсберге



ГЕРМАНИЯ

#### *Консултации с гражданите, които променят живота в общината*

През 90-те години на миналия век местният Общински съвет се е изправил пред бюджетни проблеми и пред необходимост да им намери устойчиво решение. Тогавашният кмет приел, че подходящият отговор на проблема е насърчаването на гражданите за участие във вземането на решения по всички значими въпроси. Като ключов инструмент на промяната бил утвърден принципът за максимално участие на гражданите в планирането още в най-ранния етап на процеса; участие на основата на диалога и акцент върху индивидуалното участие.



ГЕРМАНИЯ

Идеята за активно участие на гражданите в процесите на планиране първоначално предизвиква съпротива от страна на местните политици. В него те виждам заплаха за своята власт. Работната среща, проведена по идея на кмета, предоставя възможност на всички заинтересовани лица да идентифицират жизнеспособни финансови решения. В срещата участват граждани, подпомагани от експерти по планирането. Всички те вземат съвместно важно за общината решение: вместо изграждането на скъп тунел се преминава към изграждане на по-ефективна система за светофарите, както и допълнителен път, който да редуцира задръстванията. Основният резултат от срещата е, че осигурява участието на много граждани, които провеждат задълбочени дискусии в малки групи. Външен екип от експерти по планиране развива и онагледява различни варианти. Разработен е детайлен план.

Шест от осем интервюирани след срещата определят събитието като най-добрия проект за гражданско участие в Арнсберн за последните години. Най-позитивният резултат според участниците е, че е намерено решение на един дългогодишен транспортен проблем на основата на постигането на консенсус. Общинският съвет дълги години не е могъл да постигне съгласие по него.

Първоначално идеята за изграждане на тунела изглеждаше като единствено решение. Но на срещата между гражданите и експертите по планиране се оказва, че това няма да реши проблема. Експертите онагледили идеите и така станало ясно какво ще работи и какво – не. Срещата била доказателство как ориентаританата към консенсус дискусия може да доведе до добри решения, при които няма победени, а всеки печели. Друг важен фактор за успеха е професионалната подготовка и професионалното изпълнение.

Консултативният процес определено подобрява имиджа на района за планиране. В резултат две частни предприятия предлагат да инвестират в него. Ако обаче успехът на консултациите с гражданите не бе последван от конкретни дейности с видими резултати, това би отблъснало хората от участие. Рискът е бил налице, но е бил сведен до минимум. Пак в резултат на ефективни консултации с гражданите

от средата на 90-те години се установява практика да се делегира управлението на спортни бази на местни клубове.

Така финансовата криза дава тласък на развитието на гражданското участие, а то на свой ред води до желани от гражданите и поради това ефективни политики, чрез които се преодолява бюджетната криза.

## ПРАКТИКА ПРАКТИКА

### Консултативен съвет по специално образование



Той съветва министъра на образованието по всички въпроси, свързани с учредяването и осигуряването на специални образователни програми и услуги за учениците със специални нужди, включително и с идентифицирането и осигуряването на програми за ранна интервенция.

КАНАДА, провинция Онтарио

Съветът взема отношение по предложения и позиции на Министерството на образованието и на други министерства, които му се предоставят за разглеждане; идентифицира проблеми при предоставката на услуги за ученици със специални нужди и предоставя на вниманието на министерството информация, съвети и препоръки по тези въпроси, предава годишен доклад, включващ приоритетите на съвета и план за тяхното постигане; прави анализ на постиженията по приоритетите на предишни години; подготвя препоръки за министъра по всички изброени направления. Съветът се събира три пъти в годината, за ден и половина.

### Номинации и членство

В края на ноември се изпраща официална покана до организациите, чието членство изтича. Очаква се те да предложат номинации, които се изпращат до Отдела по политики и програми по специално образование.

Физически лица, които не представляват организация и имат желание да станат членове на съвета, могат да се свържат директно със секретаря на съвета за информация как да подготвят документите си.

Членският състав е от двадесет души с право на глас и четирима без право на глас. Това са деца с увреждания и надарени деца, учители и социални работници; двама от членовете са представители на католическата общност, а други двама – на френскоезичната общност. Има и представител на учениците (младежите), един член представлява общността на коренното население (индианците). Четиримата членове без право на глас представляват Министерството на здравеопазването и дългосрочната грижа, Министерството на общността и социалните услуги, Министерството на обученията, колежите и университетите и Министерството на услугите за деца и младежи. Всички членове на съвета се назначават от министъра на образованието. Съветът има няколко подкомитета, които изследват специфичните нужди и излизат с предложения по време на заседанията.

Обикновено назначенията са за период от три години. Членовете могат да кандидатстват за преназначение за втори тригодишен мандат или общо за максимум от два мандата.

### ***Критерии за назначаване***

Министърът избира кандидати с познания в областта на специалното образование. Много силно е изискването за балансирано членство, представящо:

- всички региони на провинцията;
- гледните точки на жители на градове и на села;
- държавни и частни училища;
- начално и средно образование;
- мъже и жени;
- етнокултурни и езикови малцинствени групи.

### ***Организация на работа***

Съветът се събира три пъти годишно през февруари, юни и октомври. Срещите са двудневни, започват следобед на единия ден и продължаващи до края на втория. Съветът създава оперативни подкомитети, срещите на които се провеждат между редовните му заседания или като телеконференции. Председателят и избрани членове провеждат срещи с министъра или с висши държавни служители. Члено-

вете на Съвета са канени да подпомагат работата на специални работни групи към Министерството на образованието и други министерства. Изисква се от членовете на съвета да се свързват с всички организации в рамките на заинтересованите общности. След всяка среща те трябва да предоставят отчет за протичането ѝ.

### **Финансиране**

Членовете на съвета не получават възнаграждение. Покриват им се всички разходи за пътуване и престой, за храна и комуникация по време на заседанията съгласно разпоредбите на провинция Онтарио.

## ПРАКТИКА ПЪБЛИКЪ

### **Консултативни съвети по образование**



Министерството на образованието се консултира с три съвета: Съвет по образованието, Съвет по въпросите на културата и науката и Съвет по въпросите на науката и технологията. Те включват експерти, които вземат участие в процеса на изготвяне на политики и вземане на решения. Препоръките на тези съвети са ключов компонент от политическия процес на вземане на решения.

ХОЛАНДИЯ

### **Съвет по образованието**

Ролите и отговорностите на тази структура са заложили в Закона за Съвета по въпросите на образованието. По статут на съвета са отредени три основни задачи. Първо, по искане на министерството или по собствена инициатива той предоставя съвети на министрите и на двете камари на Парламента при изготвянето на образователни политики и законодателство. Съветът действа и като орган за текущи анализи и прогнози във връзка със съществуващи и нови политики (тинк-танк организация). Втората му консултативна отговорност е да формулира препоръки за прилагането на закони, общи административни наредби и министерски разпоредби. Министърът се обръща към съвета за мнение и съвет, когато трябва да вземе решение по отделен казус, например, ако едно училище трябва да се отклони от конкретна разпоредба по практически или принципни причини. Трето, местните власти също могат да се обърнат към съвета за препоръки по определени аспекти на местната образователна по-

литика, по политиките за ученици в неравностойно положение, по чуждоезиковото обучение и пр., както и в случаи на разногласия с училищния борд, които пряко или косвено са свързани с конституционно гарантирани права и свободи в сферата на образованието.

### ***Годишна работна програма***

Съветът извършва своята дейност на основата на годишна работна програма, определена от министъра на образованието, науката и културата. Заедно с националния бюджет тази програма се представя на Горната и Долната камара на Парламента за одобрение. Долната камара може да добавя свои препоръки към работната програма по отношение на проблемите, които трябва да бъдат адресирани в рамките на конкретната година.

В хода на годината спецификата на молбите за мнения и предложения от страна на различни институции и графикът на предоставянето им се конкретизират в детайли.

### ***Начин на функциониране***

Въпреки че съветът функционира под шапката на Министерството на образованието, науката и културата, той е напълно независим по отношение на съдържанието и методите си на действие. Състои се от не повече от 19 членове. Те участват като физически лица и се назначават с кралски декрет. Членовете са независими и експертизата им е основното условие за избора им. Тя може да се основава на придобит опит в образователната практика, или на академични постижения. Паралелно изискване на съвета е членовете му да представляват различни религиозни, етнически и социални групи в холандското общество.

Срещите са два пъти в месеца. Препоръките се изготвят от комитети, състоящи се от негови членове, от персонал и външни експерти. При необходимост, съветът използва допълнителна експертиза, като изброява услугите, които може да бъдат предоставяни от образователни експерти от началното, средното и професионалното образование. Може да наема и външни експерти за целите на различни проучвания, чиито резултати включва в своите препоръки.

### **Секретариат**

Секретариатът подкрепя логистично работата на Съвета по образование. Обикновено се наемат около 20 души: 12 от академичните среди и осем подкрепящ персонал. Главният секретар на съвета отговаря също и за секретариата.

### **Качеството като изходна позиция**

Като независим стратегически и консултативен орган съветът допринася за качеството на образованието и образователната политика. Именно независимата му позиция дава реален принос към качеството на образователните политики. Неговите най-важни инструменти са предоставяните препоръки, които са с най-високо качество. При формулирането на препоръките той отчита следните въпроси:

- Предложенията създават ли условия и гаранции за качествено образование за възможно най-голям брой хора в съответствие с техните права и възможности?
- В съгласие ли са с конституционната рамка?
- Използват ли се ефикасно ограничените финансови ресурси?
- Предложенията отчитат ли промените в социалния контекст, в който се предоставят образователните услуги?

## ПРАКТИКА ПРАКТИКА

### **Съвет за висшето образование на коренното население**



САЩ

#### **Статут**

Учреден е да консултира политиката на висшето образование на коренното население (индианци), като препоръките му са насочени към министъра на образованието и Департамента по въпросите на висшето образование. Той съветва министъра по програмата за стипендии на персонала от индиански произход; изготвя стратегии за увеличаване на броя на специалистите от индиански произход в институциите на висшето образование и за осигуряване на кариерното им развитие; обсъжда въпроси, свързани с прехода от средно образование към висше на младежи от индиански произход и необходимите мерки, за да се насърчава този преход; обсъжда секторни/институционални постижения, успешни иновации, добри практики. Членовете на съвета (15 души) са от академичните среди.



Съветът свиква ежегодна конференция по въпросите на висшето образование на коренното население, на която се обсъждат всички въпроси, произтичащи от проучванията на образователните политики. Тези тематични конференции са инструмент за набиране на идеи и обратна информация.

След всяка презентация участниците работят по групи и осигуряват обратна връзка на съвета по отделните въпроси. На тази база той подготвя провеждането на политически съвет към министъра на образованието и науката. Дискусията и обратната връзка от участниците в конференциите подпомагат и собствената експертиза и проучвания на съвета по обсъжданите въпроси.

**ПРАКТИКА**  
**ПРАКТИКА**

**Съвет по въпросите на индианското училищно образование**



САЩ

Националният съвет е създаден по силата на Закона за начално и средно образование от 1965 г. Той се управлява и от разпоредбите на Закона за федералните консултативни комитети, с който се уреждат изискванията за формиране и използване на консултативни структури.

**Статут**

1) Съветва Секретаря по образованието по отношение на финансирането и администрацията (включително изготвянето на разпоредби и административни политики) на всяка програма, която включва индиански деца или възрастни или са от полза за индианците. 2) Дава препоръки на Секретаря при заемане на позицията Директор на индианското образование в случаите, в които тя се овакантява. 3) Предоставя на Конгреса не по-късно от 30 юни всяка година доклад за дейностите на съвета, включително и препоръки за подобряване на Федералните образователни програми, включващи като участници индианци – деца и възрастни, или са в полза за индианската общност. Предоставя препоръки за спонсорирането на такива програми. 4) В съгласие със секция 2(б) от Изпълнителната наредба 13336, действащата Междуведомствена работна група може да се консултира с членовете на съвета, с цел получаване на информация и препоръки по отношение на образованието на американските индианци и населението на Аляска.

### ***Структура***

Съветът се състои от 15 членове, които са от индиански произход, включително и представители на населението на Аляска. Те се назначават от президента въз основа на списък с номинации, подаден от индиански племена и организации. Петнадесетте членове, представящи различни географски области на САЩ дават преценка, без да представят нечия специфична гледна точка, група или специален интерес, и го правят по начин, по който се елиминират условията за конфликт на интереси. Те дават препоръки на основата на своята експертиза и опит.

Заместник-секретарят на кабинета за начално и средно образование назначава и един федерален служител за съвета.

Съветът може да създава подкомитети, каквито смята за необходимо, за да изпълнява своите функции. Всеки подкомитет работи съгласно принципите и политиките на съвета и му представя своите препоръки за по-нататъшно разглеждане.

### ***Заседания***

Съветът и неговите подкомитети се срещат по препоръка на федералния служител след консултация с председателя му. Председателят съставя дневния ред за срещите с одобрението на определен федерален служител.

Осем членове съставляват кворума за провеждането им. Заседанията са отворени за обществеността, освен ако не се реши по изключение някои от тях да са затворени съгласно секция 10(d) на Закона за федералните консултативни комитети. Обществеността се предизвестява за това.

Записи от срещите се пазят съгласно изискванията на приложимите закони.

### ***Финансови въпроси***

На членовете на съвета се покриват разходите по престоя и пътуването – съгласно федералните разпоредби за командировъчни.

### Доклади

Съветът предоставя доклади на Конгреса не по-късно от 30 юни всяка година, както и отчетен доклад за дейността си заедно с препоръките по различни въпроси. Копия от него се представят на заместник-секретаря по начално и средно образование и на служителя по управление на комитетите към мимистерството на образованието.

## ПРАКТИКА ПРАКТИКА

### Съвет за образование на хората с индиански произход



САЩ, щат Монтана

Монтанският консултативен съвет по въпросите на образованието на индианците е учреден от Борда по обществено образование и от Офиса за обществено обучение в Монтана. Той се застъпва за по-пълноценно сътрудничество между племенните, щатските и федералните организации, институции, групи и агенции за утвърждаване на висококачествено образование и равни възможности за учениците от индиански произход, живеещи в щата Монтана.

### Статут

Консултативният съвет:

- 1) Съветва Борда по общественото образование и Суперинтенданта по обществено образование по всички образователни въпроси, засягащи учениците от индиански произход, включително акредитирането, сертифицирането и обучението на учители.
- 2) Утвърждава изравняването на образователните възможности и подобряването на качеството на образованието, предоставяно на учениците от индиански произход на територията на щат Монтана.
- 3) Застъпва се, мониторира и оценява прилагането на член X от Конституцията на щат Монтана за всички образователни агенции относно образоването на ученици от индиански произход.
- 4) Определя цели и измерими резултати за изпълняване на отговорностите на Консултативния съвет и представя годишен отчет пред Борда по общественото образование и Офиса за общественото обучение.

***Дейности******Комуникационни***

Подпомага комуникацията за повишаване на качеството на образованието на индианците сред всички заинтересовани страни в Монтана. Разработва адекватни стратегии за комуникация, които да им позволяват да дават мненията и предложенията си по съответните проблеми, които впоследствие се обсъждат в съвета и се предприемат действия.

***Дейности по отношение на успеха в училищата***

Идентифицира и разпространява измерими поведенчески и академични критерии за успех на основата на проучвания, които показват доколко успешно е обучение на децата-индианци в щат Монтана.

***Дейности по отношение на оценяването на образователната система***

Постоянно оценява образователната система на щат Монтана, за да се гържи във фокус степента на удовлетворяване на нуждите на децата индианци. За целта изготвя подходящи препоръки към Офиса за обществено обучение и към Борда за обществено образование на основата на оценъчния процес.

***Анализ на данните***

Събира и анализира данните от мониторирането на образователните агенции по отношение на това, как се адресират образователните потребности на индианците.

***Лидерство***

Насърчава и утвърждава активното участие на индианците, племената и племенните организации в образователния процес. Насърчава и промотира индианското лидерство в сферата на образованието в процеса на вземане на решение на всички нива.

***Бюджет, законодателен преглед и мониторинг***

Подготвя бюджетни препоръки по въпросите на образователните цели и задачи на образованието на децата индианци.

### Членство

Съставът на съвета е от членове, които са представителни за индианското образование в щат Монтана. Те се избират след консултация с индианските племена, измежду организации, в които участват индианци, и измежду училища, посещавани от индиански ученици и възрастни.

## ПРАКТИКА ПЪКТИКЪ

### Съвет по образователните услуги за деца с увреждания



Съветът е учреден като консултативен орган към Щатския борд по въпросите на образованието. Учредяването му е в съответствие със Закона за подобряване на образованието на лица с увреждания.

### Статут

- 1) Съветва Държавния борд по образованието по отношение на нуждите на децата с увреждания в щата.
- 2) Коментира публично правилата и политиките, предложени от Щатския борд по образование по отношение на образованието на деца с увреждания.
- 3) Подпомага Щатския борд по образование в подготовката на оценки и доклади до секретаря по образование.
- 4) Съветва Щатския борд по образование в разработването на корективни планове за действие, адресиращи по адекватен начин заключенията във федералните мониторингови отчети.
- 5) Съветва Щатския борд по образование относно развитието и прилагането на политики, свързани с координирането на услуги на деца с увреждания.
- 6) Изпълнява и други задачи, поставени му от федералния закон или Щатския борд по образование.

САЩ, щат Северна Каролина

### Членство

Състои се от 23 членове – 19 назначени и 4 служебни. Те се назначават от губернатора, временния заместник-председател на Сената, говорителя на Парламента и Щатския борд по образование. Между членовете му са лица с увреждания и/или техните родители, учители, представители на висшето образование, на държавните и на частните

училища, на бизнеса и професионалните общности и др. Изискването е по-голямата част от членовете на съвета да са лица с увреждания или родители, чиито деца са с увреждания.

### **Мандат**

За представителите на Щатския борд по образование той е четири години, за останалите представители – две години. Членовете имат право на два последователни мандата, което прави общо четири години.

Членовете на съвета не получават възнаграждение, но получават дневни и пътни. Заседанията на съвета са четири пъти в годината и са отворени за обществеността.

## ПРАКТИКА

### ПЪБЛИКЪ

#### **Консултиране с гражданите в Голяма Лондонска община**



„Нашият подход към социалното включване е фокусиран върху премахване на барьерите за участие и осигуряване на възможност гласът на всеки гражданин да бъде чул, както и върху коректното поставяне на дневен ред на проучените техни нужди.

### ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

#### **Какво разбираме под консултиране и ангажираност?**

Под „консултиране“ ние разбираме процеса на предоставяне на ефективни начини гражданите – ползватели на услуги и заинтересовани страни – да оказват влияние върху решенията и политиките, които ги засягат.

Примери от работата на Голямата Лондонска община включват работни срещи за определяне на приоритети, консултации за кметски стратегии, промени в маршрутите на автобусите и др.

Обществената ангажираност в нашите дефиниции е сумарният процес на информиране и комуникация с лондончани, водещ до увеличаване на осведомеността им за стратегическите проблеми на Лондон и до създаване на възможности за включването им в обществени обсъждания и консултации при търсенето и вземането на решения по основополагащи политики и документи.

Законовите гаранции за консултациите са от съществено значение,

за да могат публичните власти да ги осъществяват устойчиво и пълноценно.

За нас това означава:

- 1) осигуряване на достъпен и приобщаващ процес, адекватен на целта;
- 2) осигуряване на равен достъп и представителство на всички заинтересовани индивиди и общности;
- 3) включване на резултатите от процеса на участието на гражданите в процеса на изготвяне на самите политики и в крайните решения по тях;
- 4) плътно сътрудничество с всички групи, на принципа на равнопоставеност и зачитане на човешките права.

### ***Как утвърждаваме равнопоставеност в процеса на консултации?***

Голямата Лондонска община се придържа към нормативно уредени стандарти, чрез които утвърждава във всички свои дейности принципа на равните възможности и расовото равенство.

Общината прилага форми и механизми за участие, гарантиращи максимална представителност и приобщеност – осигуряване на гласа на специфични групи, които устойчиво са изключени или не са представени в обществените процеси.

Общината прилага специфични насоки, примери и източници на информация, подкрепя гъвкави и творчески подходи към консултирането. За целта тя внимателно отчита контекста, интересите и нуждите на аудиторията или целевата група и преценява къде, кога и как е най-добре да се стигне до нея.

Използват се както съществуващи форуми, така и подходящи външни организации, улесняващи достигането до групите и общностите и вземане на решения и предложения по обсъжданите политики и документи.

ПРАКТИКА  
ПЪРВАТА

## Правителствена програма „Гражданско участие“



ФИНЛАНДИЯ

**Политическата програма**

Тя се основава на мисленето, че насърчаването на участието на гражданите в процесите на вземане на решения увеличава качеството на провежданите от правителството политики. Тя предлага на всички министерства да въведат добре обмислени стратегии за диалог и взаимодействие с гражданските организации и отделните граждани, които да са разнообразни и интерактивни.

В резултат на проекта финландското правителство представя доклад пред парламента за възможностите за гражданско участие. В допълнение се взема предвид опитът от реализирането на правителствената реформа на централното управление.

Подготовката и мониторингът на програмата са възложени на министерска група. Административните решения, свързани с политическите програми, са изготвени от правителството в съответствие с утвърдени процедури в сътрудничество с граждански организации.

**Политическият ангажимент**

Управляващите и държавните служители отчитат, че е необходимо да поемат по-сериозен ангажимент към усъвършенстването на процесите на консултиране. За тази цел те разработват общи принципи и стандарти, които са подписани от държавните секретари и излизат с политически документ – обща декларация. Това е един от инструментите за увеличаване на ангажимента на администрацията и на политическия елит.

Друг инструмент със същата цел е издаването на Наръчник за държавни служители, съдържащ принципите, Етичен кодекс на консултирането, въпросите на електронната консултация и казуси с най-добрите практики за консултиране и участие. Изготвя се и електронна програма за държавните служители по въпросите на консултирането.





## ПРЕДЛОЖЕНИЯ

за минимални стандарти  
и правно регулиране  
на участието  
на гражданите  
във вземането  
на решения

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА СТАНДАРТИЗИРАНЕ НА ВЗАИМАДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИ И ГРАЖДАНИ

Очевидно неудовлетворителното състояние на реализиране на присъщите на българските граждани права да участват във вземането на решения по публичните политики налага държавата да предприеме мерки в няколко посоки. Основна сред тях е въвеждането на единни на национално ниво стандарти, на базата на които гражданите да бъдат ефективно и по съпоставим начин включвани във вземането на решения по политики на държавната и на местните власти.

Това следва да стане едновременно с укрепването на съществуващите правни механизми във връзка с участието, с което да се създадат надеждни задължения 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.

По-году поместваме разгърнатата схема от минимални стандарти, които визират и трите форми на взаимодействие *институции-граждани*. Те са изготвени от експерти на гражданския сектор в рамките на кампания „Чуй гражданите“ и са предоставени на вниманието на правителството и Парламента от едноименната гражданска мрежа в края на 2010 г. Заложени са и в проекта за Бяла книга на гражданското участие в България, която, както и настоящият наръчник, са част от експертните продукти на същата кампания.

Нещо повече – стремежът е чрез наръчника да дадем идея как предложенията за единни стандарти се преплитат с предложенията за нормативни промени в няколко действащи общи закони, а така също и в нормативна база на общинско ниво.

## 1. **Характер на предложенията за единни минимални стандарти**

Предложените минимални стандарти визират и трите форми на взаимодействие 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 държавни органи и местни власти при разработването на нормативни и стратегически документи и при изпълнението на съответните политики. Обозначени са и като минимални, защото очертават базисния кръг правила за взаимодействие на институциите с гражданите, като над тях всяка публична институция 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 стандартите да бъдат внесени за разглеждане от смесена експертна работна група по въпросите на гражданското участие, каквато предлагаме да бъде създадена към Министерския съвет, с представители на МС и неговата администрация – от една страна и на структури на гражданското общество – от друга. Идеята е след обсъждането им и постигането на съгласие по тях в рамките на консултативния процес те да бъдат приети с акт на МС, за да се институционализират и съблюдават от всички институции на централно, областно и местно ниво.

NB

### **А. Минимални стандарти за информиране на гражданите**

#### **Общи положения**

**Информирането е процес, при който** държавните органи и местните власти изготвят и разпространяват информация за подготвянето и реализирането на политики, нормативни актове и стратегически документи<sup>1</sup>, както и за взетите управленски решения във връзка с тях. Минималните стандарти, отнасящи се до предоставянето

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

на информация, очертават основните изисквания, съгласно които публичните институции следва да изготвят и разпространяват информацията по провежданите политики.

Предложените по-долу три групи стандарти са съсредоточени върху аспектите на проактивното 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.

## СТАНДАРТ II ИНФОРМИРАНЕ

### 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 с нея 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 пълен 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.

## СТАНДАРТ II ИНФОРМИРАНЕ

### 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 и пр.) според спецификата на документа/поли-

миката, за която информацията се предоставя, както 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 той се осигурява за цялата полагаща се на гражданите информация съгласно Закона за достъп до обществена информация.

## СТАНДАРТИ ИНФОРМИРАНЕ

### Група 3. Навременост 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 консултативни 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 пет дни след провеждането им.

**3.3.** Информацията, свързана с текущите действия по политиките, по планирането и свързаните с тях решения, се публикува на интер-

нет сайтовете на съответните институции на централно, областно и местно ниво в разумен срок, позволяващ на гражданите да си съставят своевременно мнение и при желание от тяхна страна да реагират с мнение и предложения

## **Б. Минимални стандарти за консултиране с гражданите**

### **Общи положения**

**Процесът на консултиране с гражданите 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-долу седем групи стандарти за обществени консултации се отнасят както до обществените обсъждания по нормативни и стратегически документи, провеждани в различни форми, така и до консултациите в рамките на постоянно-действащи или временни обществено-консултативни органи (обществени съвети, работни групи, комисии и др.)

**СТАНДАРТИ  
СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ****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 по проекти за нормативни актове и стратегически документи се осъществяват в рамките на обществени обсъждания с широката общественост в различни форми, както и чрез обсъждания в постоянно действащи или временни общественно-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  
СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ****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 един 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.



**СТАНДАРТ И  
СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ****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 и консултации 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.** В акта за създаването на обществено-консултативните органи се определят всички релевантни категории заинтересовани страни и техните квоти съобразно характера на органа и относителната тежест на обсъжданите въпроси, като може да се определи и квота за участието на индивидуални граждани. Определянето се осъществява чрез консултации със заинтересованите страни.

**3.4.** По преценка на органа, създаващ Съвета, могат да се приложат 2 подхода относно състава му:

**Вариант 1:** Съветът се състои от председател, заместник-председател и членове.

**Вариант 2:** Съветът има основен и разширен състав. Основният състав се състои от председател и членове. Разширеният състав се състои от основния състав и асоциирани членове. (Подходът се прилага, когато се налага по-голям брой членове и би се затруднила дейността на Съвета и вземането на решения).

**3.5.** Актът за създаване на обществено-консултативните органи осигурява баланс на интересите на държавата/ местните власти, от една страна, и на гражданското общество, от друга, чрез балансира-

но участие на представителите им. Броят на членовете, които са 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).

**3.6.** Търси се баланс в представителството и по други признаци: между по-малки и по-големи организации, между такива от градове и села, между участието на мъже и жени, на уязвими малцинства, на хора с увреждания и на други групи със затруднен достъп до институциите.

**3.7.** Идентифицирането на конкретни организации измежду определените в учредителния документ категории заинтересовани структури на гражданското общество, проявяващи интерес за участие в обществено-консултативния орган, се извършва чрез заявяване от тях на интерес в определен срок и формат. Заявката се прави в отговор на покана, отправена чрез интернет сайта на съответната институция на централната/на местната власт, където се посочват и критериите, на които да отговарят организациите или индивидуалните граждани (ако е предвидена възможност за членство в индивидуално качество).

**3.8.** Критериите се обсъждат и определят в консултации със заинтересованите страни. Могат да се предвидят общи и допълнителни критерии, като 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. Подбраните критерии се оповестяват публично и се прилагат по прозрачен начин.

**3.9.** Преценката за съответствие на заявките интерес организации с определените критерии се извършва от специално създадена комисия, чийто състав осигурява балансирано участие на представители на заинтересованите страни.

**3.10.** Кандидатстващи организации, които не са съгласни с преценка-

та на комисията по избора, могат да възразят в определен срок пред нея и да представят нови доказателства.

**3.11.** Всяка структура на гражданското общество определя самостоятелно (в рамките на конкретен срок и на базата на утвърдени критерии) и предлага за членове на съответния обществен-консултативен орган своя представител и ако учредителния акт предвижда това – един негов заместник.

**3.12.** Сродни организации могат да излъчват общи представители за членове, съобразно предвидените в акта за създаване на обществен-консултативния орган брой и квоти за отделните типове организации, като механизмът за това се утвърждава с акта за създаване на органа, включително и варианти за действие, в случай, че не се постигне споразумение.

**3.13.** 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).

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

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

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

## СТАНДАРТИ СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ

### Група 4. Набиране на мнения и предложения от граждани и граждански организации

**4.1.** Консултативният процес за набиране на мнения и предложения по законопроекти и стратегически документи<sup>1</sup> 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 за предложения и становища не по-малък от 30 дни, след който 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 може да бъдат изпратени лично до заинтересовани лица и организации, или да се предлагат на вниманието им по друг подходящ начин. Информация за началото на консултативния процес се оповестява чрез средствата за масово осведомяване.

**4.3.** Информацията, предоставяна на гражданите и на всички заинтересовани страни при откриване на общественото обсъждане включва: държавния орган/органа 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; срока, 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 прилагат и обобщената информация от обсъждането на концепцията и докладът от проведена оценка на въздействието.

<sup>1</sup> Възможност за общественото обсъждане на старателни документи не се предвижда в общите нормативни актове. Значимостта на тези документи е голяма, доколкото засягат интереси на големи групи хора. Поради това провеждане на общественото обсъждане по тях се предлага сред предложенията за изменение и допълнение на Закона за администрацията, иницирани от гражданска мрежа „Чуй гражданите“. В настоящия наръчник те са поместени на с. 149-152

**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, включително 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 звена на кампанията, предоставят им своевременна 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, например за техническа или друга експертиза по обсъждания въпрос.

## СТАНДАРТИ СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ

### 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 организиран, 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 две седмици от публикуването на обобщената информация да представят бележки, предложения или коментари.

**5.4.** При сериозно разминаване на позициите на гражданите с тези

**СТАНДАРТ И  
СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ**

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 в друг подходящ консултативен формат, с цел обсъждане на аргументите на гражданите по спорните въпроси/решения с оглед включването им в крайния вариант на обсъждания документ.

**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 обхвата им и прилаганите форми спрямо вида и сложността на обсъждания документ, на съотношението на разходите спрямо резултатите и пр. и приключва с обобщаващ доклад.

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

**6.3.** Върху изпълнението на взетите решения се оказва текущ контрол от председателя на обществено-консултативния орган, а отчет за дейността му се публикува на интернет сайта на институцията/общината.

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

**6.5.** Отчетът за дейността на обществено-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.

**6.6.** 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 резюмета от протоколи от заседания, както и друга документация, осигуряваща прозрачност на процесите и решенията.

**6.8.** 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.

**6.9.** В годишния 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.

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

## СТАНДАРТИ СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ

### Група 7. Административна и ресурсна осигуреност на обществените консултации

**7.1.** На базата на утвърдени на национално ниво единни минимални стандарти и правни норми, уреждащи взаимодействието на институциите с гражданите при вземането на решения по публичните политики (което трябва да се уреди на политическо ниво – б.а.) държавните органи и местните власти могат да изготвят и закрепят по нормативен път свои вътрешни правила за обществени консултации,

които да осигуряват и по-висока защита на правото на гражданите на участие.

**7.2.** За целите на ефективното обсъждане на политики и стратегически документи в рамките на общественоконсултативни органи, последните могат да изготвят съответна методика, в консултация с граждани и със структури на гражданското общество.

**7.3.** Дейността на общественно-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 и създаването на общественно-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 общественно-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 две седмици преди редовно заседание и не по-късно от една седмица преди извънредно заседание).

## ***В. Минимални стандарти за активно експертно участие на гражданите***

### **Общи положения**

**Активното експертно участие на гражданите във вземането на решения е взаимодействие, основаващо се на партньорство между тях и представители на публичните институции. При него 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 експертно 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-году са предложени няколко групи минимални стандарти, отнасящи се до работата им.

Те са приложими – със 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 вземането 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 групи 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, където е важно разнообразието на гледни точки.

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

**1.3.** Към експертно-консултативните органи може 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.** Основният принцип за набиране на членове е осигуряването чрез тях на конкретно необходимата експертност, от като се нуждае съответният консултативен формат.

**2.3.** В отделни заседания на експертно-консултативните органи и към работните групи, ако има такива се осигурява право на ad hoc участие на експерти извън списъчния състав на членовете, ако са поканени от председателя на съвета поради конкретни нужди на обсъжданията по специфични въпроси, или са заявили интерес, депозират станoviще по точка в дневния ред.

**2.4.** Актът за създаването на експертно-консултативните органи осигурява баланс на интересите на съответните централни институции/местни власти, от една страна, и на гражданското общество, от друга, чрез балансирано участие на представителите им. Броят на членовете, които са представители на централните институции/местните власти, не надвишава броя на представителите на гражданското общество. Търси се баланс в представителството

**2.5.** В Идентифицирането на конкретни организации измежду определените в учредителния документ категории заинтересовани структури на гражданското общество, които проявяват интерес за участие в експертноконсултативния орган, се извършва чрез заявяване от тях на интерес в определен срок и формат.

Заявката се прави в отговор на покана, отправена чрез интернет сайта на съответната институция на централната/на местната власт, където се посочват и критериите, на които да отговарят организациите или индивидуалните граждани (ако е предвидена възмож-

ност за членство в индивидуално качество).

**2.6.** Критериите са фокусирани върху подходящите спрямо характера на конкретния съвет специфични изисквания за експертиза и се обсъждат и определят в консултации със заинтересованите страни. Подбраните критерии се оповестяват публично и се прилагат по прозрачен начин.

**2.7.** Преценката за съответствие на заявите интерес организации с определените критерии се извършва от специално създадена комисия, чийто състав осигурява балансирано участие на представители на заинтересованите страни.

**2.8.** Кандидатстващи организации, които не са съгласни с преценката на комисията по избора, могат да възразят в определен срок пред нея и да представят нови доказателства.

**2.9.** Всяка структура на гражданското общество определя самостоятелно (в рамките на конкретен срок и на базата на утвърдени критерии) и предлага за членове на съответния консултативен орган своя представител и, ако учредителния акт предвижда това, един негов заместник.

**2.10.** Сродни организации могат да излъчват общи представители за членове, 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 създаване на органа, като се предвиждат и варианти за действие в случай, че не се постигне споразумение.

**2.11.** Окончателните резултати от процеса на избор на участници се обявяват публично от съответната институция/община.

**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 документация.

**3.3.** На интернет страницата на всяка институция на централно, областно или местно ниво се качва информация за дневния ред на заседанията, на експертно-консултативните органи, 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 им се публикува на интернет сайта на съответната институция/община.

**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 годишния 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 годишните си отчети пред местните общности.

## **СТАНДАРТИ СЪВМЕСТНО УЧАСТИЕ**

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


**4.1.** На базата на утвърдени на национално ниво единни минимални стандарти и правни норми, уреждащи взаимодействието на институциите с гражданите при вземането на решения по публичните политики (което трябва да се уреди на политическо ниво – б.а.) държав-

ните органи и местните власти могат да изготвят и закрепят по нормативен път свои вътрешни правила за активно експертно участие на гражданите, които да осигуряват и по-висока защита на правото им на участие.

**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 изготвени 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 две седмици преди редовно заседание и не по-късно от една седмица преди извънредно заседание).



## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ, СЪОТНОСИМИ КЪМ ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

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 приемането 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.

В рамките на широка гражданска кампания под наслов „Чуй гражданите“, протичаща по време на изготвянето на този наръчник, на вниманието на правителството и Парламента бе предоставен изготвен от гражданските експерти законопроект, включващ изложените по-долу предложения за изменение и допълнение на четири нормативни акта: Закон за нормативните актове, Административно-процесуален кодекс, Закон за администрацията и Закон за местното самоуправление и местната администрация. Те имат потенциала, при синхронизираното им обсъждане и приемане, да окажат реален положителен ефект върху практиките.

### **1. 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.

## 2. Промени в Административно-процесуалния кодекс (АПК)

Чрез изменения и допълнения на АПК се засилват гаранциите на 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.

### 3. 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 и дейностите 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 и експертни органи, 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 реализирането на планираните мерки;
- отчетност за взаимодействието на изпълнителната власт с граждани и граждански организации при вземането на решения по публичните политики.

### 4. 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:

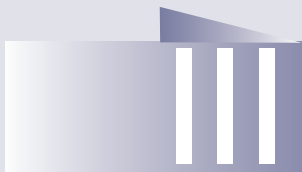
- правото на гражданите и на техните организации да участват в процеса на вземане на решения чрез обществени обсъждания на стратегии, приоритети и прогнози, програми и планове за развитие на общината;
- правото на участие в обществени обсъждания на нормативни актове, приемани от общинския съвет;
- участието на гражданите и гражданските организации в обществено-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 експертни консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност.

## **5. 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 приведат в съответствие с тях, като заинтересованите страни дагат становища и предложения в режим на обществено обсъждане.

**NB**

Гражданските организации предлагат на правителството и парламента изложените по-горе законови промени да бъдат предвидени за обсъждане от смесени експертни работни групи между представителите на тези две институции – от една страна, и на гражданския сектор – от друга, с цел обсъждането и подготовката им за приемане по съответния ред.



### III. КАК ДА ПРИЛАГАМЕ НА ПРАКТИКА СТАНДАРТИ И ПРАВНА РЕГУЛАЦИЯ ЗА КОНСУЛТАЦИИ С ГРАЖДАНИТЕ

В момента на подготвянето на този наръчник широко гражданско обединение, състоящо се от над 300 граждански организации и голям брой индивидуални граждани, провежда кампания под наслов „Чуй гражданите“, целяща въвеждането на единни минимални стандарти и правно регулиране на процесите на взаимодействие между институции и граждани при правенето на публичните политики. В рамките на кампанията са изготвени двете групи предложения, които представихме по-горе в този раздел.

Реализирането на тези задачи е разположено изцяло на територията на политическия дневен ред и е в правомощията на вземащите решения на най-високо ниво на законодателната и изпълнителната власт. Поради това не може да се прогнозира кога и по какъв начин стандартизацията и регулацията на гражданското участие ще бъде реализирана на национално ниво. Нищо не пречи обаче – нито действащата, макар и недоразвита нормативна база, нито наличното ниво на автономност на общините, централните институции и местните власти да приемат свои собствени мерки за повишаване качеството на информацията, която предоставят на гражданите и качеството на консултациите, които провеждат с тях под различни форми.

Поместените в този наръчник примерни минимални стандарти и предложения за правна регулация могат да служат като основа, на която те да стъпят при реализирането на подобни цели.

В допълнение към тях предлагаме на вниманието им и четири типови документа, изпълняващи различни административни функции и съдържащи конфигурации от предложените минимални стандарти. С тяхна помощ вземащите решения и служителите в администрацията на всички нива може да реализират на практика стандартизиране и регулиране на взаимодействията си с гражданите при правенето на политиките, за които са отговорни.

**ПРИМЕРЕН ПРАВИЛНИК****ПРИМЕРЕН  
ПРАВИЛНИК ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ДЕЙНОСТТА НА КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ****Глава първа****Общи положения**

**Чл. 1. (1)** С Правилника се урежда организацията на дейността на консултативния съвет за..... към....., наричан за краткост „Съвет“, определени с акта на създаването му.

**Чл. 2. (1)** Съветът е структура на обществена основа за осъществяване на консултации, за координация и взаимодействие между институциите и структурите на гражданското общество.

**(2).** Съветът осъществява следните функции:

**1.**

.....

**Чл. 3. (1)** Съветът осъществява дейността си въз основа на годишна работна програма, в която се определят приоритетите и задачите за следващата година в съответствие с целите, произтичащи от нормативните актове и стратегическите документи и актуалните проблеми в областта на ..... (посочва се съответната област). Тя е съгласувана с годишната работна програма на органа, създаващ Съвета, по отношение на планираното обсъждане и приемане на нормативни актове и стратегически документи.

**(2)** Програмата се приема от Съвета не по-късно от 30 ноември на предходната година.

**(3)** Съветът приема и представя в Общинския съвет/съответно в МС годишен отчет за дейността си в срок до 31 март на следващата година.

**Глава втора****Състав на Съвета и участници в дейността му**

По преценка на органа, създаващ Съвета, може да се приложат два подхода:

**Чл. 4. Вариант 1: (1)** Съветът се състои от председател, заместник-председател и членове.

**Вариант 2: (1)** Съветът се състои от основен и разширен членски състав. Основният състав се състои от председател и членове. Разширеният със-

тав се състои от основния състав и асоциирани членове. (Подходът се прилага, когато се налага по-голям брой членове и би се затруднила дейността на Съвета и вземането на решения.)

(2) Председател на Съвета е ....., заместник-председател – .....

(3) Членове на Съвета са представители на .....(изброяват се институциите, представени в Съвета) и на структурите на гражданското общество ..... (посочват се типовете структури на гражданското общество, релевантни по проблематиката и мисията си за участие в Съвета).

**Чл. 5. (1)** Поименният състав на Съвета се определя със заповед на председателя му по предложение на ръководителите на съответните институции и организации и по правила, определени с акта на създаването му *(виж на с. 158 приложено примерно Решение за създаване на консултативен съвет към общински съвет)*.

(2) Участието на членовете в дейността на Съвета е лично. При обективната им невъзможност да участват в заседание, членовете, които са представители на институции, се заместват от изрично упълномощени техни служители, а членовете-представители на структури на гражданското общество – от заместници, определени от съответните организации.

(3) При неучастие на член на Съвета (или на съответния резервен член, ако е предвиден такъв в акта за създаване) в повече от две поредни заседания без уважителни причини, както и при констатирана трайна невъзможност за участие в заседанията, председателят на Съвета отправя писмено предложение до ръководителя на съответната институция или организация за определяне на друг представител.

(4) Промяна в поименния състав на Съвета се извършва въз основа на писмено уведомление до председателя на Съвета.

**Чл. 6. (1).** Председателят на Съвета:

1. представлява Съвета;
2. насрочва заседанията, определя дневния ред и ръководи заседанията на Съвета;
3. контролира изпълнението на решенията на Съвета.

(2). При отсъствие на председателя неговите функции се изпълняват от заместник-председателя.

**Чл. 7.** Всеки от членовете на Съвета:

1. съдейства и подпомага .....

2. изпълнява взетите решения на Съвета и разпорежданията на неговия председател;
3. активно участва в разработването на конкретни инициативи и становища в сферата на .....
4. предоставя експертни мнения, становища или заключения по обсъжданите въпроси;
5. предоставя информация относно изпълнението на решенията и предложенията на Съвета от съответната институция/организация;
6. предоставя информация по въпроси, попадащи в кръга на неговата компетентност.

**Чл. 8.** Съветът има секретар, който е служител на Общинската администрация и има право на съвещателен глас.

### Глава трета

#### **Провеждане на заседанията**

- Чл. 9. (1)** Заседанията на Съвета са редовни и извънредни.
- (2)** Веднъж на шест месеца Съветът утвърждава предварителен график за провеждане на редовните заседания за следващия; редовните заседания се провеждат в рамките на предварителния график.
- (3)** Заседанията на Съвета са открити. Съветът може да реши да проведе закрито заседание или част от заседание въз основа на мотивирано предложение на председателя или на не по-малко от 1/4 от членовете му.

- Чл. 10. (1)** Редовните заседания се провеждат въз основа на приетата от Съвета годишна работна програма.
- (2)** Извънредни заседания се провеждат по инициатива на председателя или по искане на не по-малко от 1/4 от членовете на съвета.

- Чл. 11. (1)** Дневният ред и материалите за редовните заседания се изпращат на членовете на Съвета не по-късно от 14 дни преди датата на заседанието на хартиен носител и по електронен път.
- (2)** Дневният ред се публикува на електронната страница на Съвета не по-късно от седем дни преди датата на заседанието.
- (3)** Материалите и дневният ред за извънредните заседания се изпращат на членовете не по-късно от седем дни преди датата на заседанието.

**Чл. 12.** Всеки член може да прави мотивирани предложения за допълва-

не на дневния ред на редовните заседания в срок до пет работни дни преди датата на заседанието. Предложенията се гласуват в началото на съответното заседание.

**Чл. 13. (1)** Членовете на Съвета и упълномощените членове (съгласно чл. 5, ал. 2) потвърждават участието си в заседанието пред секретаря не по-късно от три работни дни преди провеждането му.

**(2)** В случай, че поради обективни причини титулярът и неговият заместник, ако избор на резервен член е предвиден в акта на създаване, не могат да вземат участие в заседанието на Съвета, те може да изпратят писмени становища по въпросите, включени в дневния ред. Председателят на Съвета представя получените писмени становища и те се вземат предвид при гласуването.

**Чл. 14. (1)** Заседанията на Съвета са редовни, ако присъстват повече от половината от членовете му.

**(2)** Съветът в изключителни случаи може да вземе решение и неприсъствено чрез протокол, подписан от всички членове. Ако някой от членовете поиска мотивирано въпросът да бъде обсъден от Съвета, той се включва в дневния ред на следващото заседание.

**(3)** Решенията се приемат с явно гласуване и с мнозинство повече от половината от присъстващите членове.

**(4)** Изразените особени мнения при вземане на решенията се представят в писмена форма и представляват неразделна част от протокола.

#### Глава четвърта

#### **Организация на работата**

**Чл. 15. (1)** Заседанията на Съвета се свикват и ръководят от неговия председател.

**(2)** Съветът приема правила за провеждане на заседанията, в които се определят редът за взимане на участие, ограниченията за време на изказвания и др.

**(3)** Дейността на Съвета в информационно, аналитично, административно и техническо отношение се осигурява от съответната администрация.

**Чл. 16. (1)** Съветът може да създава работни групи и други помощни звена при необходимост, които да работят по конкретни мерки/дейности или по конкретен въпрос в рамките на проблематиката на Съвета.

2) Работните групи и другите помощни органи се срещат по график, който определят сами с оглед на задачите по разглежданите проблеми, както избират и свой председател. На заседанията им се води протокол, подписан от председателя.

(2) Предложените от работните групи и от другите помощни звена анализи и мерки се гласуват на заседание на Съвета.

**Чл. 17.** Секретарят на Съвета:

1. организира подготовката и провеждането на заседанията на Съвета;
2. изготвя протоколите от заседанията на Съвета;
3. води отчетност за становищата и решенията на Съвета;
4. изготвя и публикува резюметата от протоколите на заседанията на Съвета;
5. организира и координира изпълнението на решенията на Съвета и необходимия обмен на информация между заинтересованите страни;
6. подпомага председателя на Съвета в неговата работа;
7. осигурява публикуването на необходимата информация за дейността на Съвета на електронната му страница;
8. осигурява оперативното взаимодействие на Съвета с други структури на администрацията и на неправителствения сектор;
9. съхранява документацията на Съвета;
10. организира работата на работните групи, създадени от Съвета.

### Глава пета

#### **Участие на други лица в заседанията**

**Чл. 18. (1)** На откритите заседания могат да присъстват представители и на други неправителствени организации и експерти, поканени от председателя на Съвета.

(2) Председателят на Съвета може да кани за участие в заседанието организации и лица по своя инициатива или по тяхна заявка, когато те са изпратили до секретариата становище по точка от дневния ред на заседанието не по-късно от три работни дни преди датата на провеждането му.

(3) Лицата по ал. 2 могат да вземат участие в дискусиите по точките от дневния ред, за които са представили становище.

(4) Получените писмени становища, мнения и предложения от организации и лица, които не са заявили участие в заседанието, но допринасят за работата на Съвета, се обобщават от секретаря, който ги представя накратко по време на заседанието.

(5) Председателят на Съвета представя накратко получените становища, мнения и предложения по ал. 4 по време на заседанието, ако те са свързани с обсъжданите въпроси.

### Глава шеста Протокол и архив

**Чл. 19. (1)** За всяко заседание се води протокол, като архивът се съхранява и на електронен носител.

(2) Архивът е публичен при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация.

**Чл. 20. (1)** До пет работни дни след провеждане на заседанието секретарят на Съвета изготвя проект на протокол, който се изпраща за потвърждение на коректността му на всички членове на Съвета по заявления от тях начин.

(2) Членовете на Съвета могат да дадат предложения за допълнение или изменение в протокола, като окончателен вариант на протокола се изготвя до две седмици след провеждането на заседанието. Протоколът се подписва от председателя на Съвета.

**Чл. 21. (1)** Секретарят изготвя резюме от протокола на всяко заседание на Съвета, което включва информация за участниците в заседанието, кратко описание на всеки въпрос, разглеждан от Съвета, взети решения, срок на изпълнение и отговорник за изпълнението на всяко решение, взети под внимание становища и предложения на организациите, участвали в заседанието.

(2) Резюмето по ал. 1 се публикува на интернет страницата на институцията не по-късно от една седмица след подписването на протокола от заседанието.

### Глава седма Контрол върху изпълнението на решенията

**Чл. 22. (1)** Всяко решение на Съвета задължително включва отговорник за изпълнението и срок. Ако отговорник не е изрично посочен, за такъв се приема председателят на Съвета.

(2) Отговорникът за изпълнение на решение на Съвета информира председателя на Съвета за хода на изпълнението.



**Чл. 23. (1)** Председателят задължително включва в дневния ред на всяко редовно заседание кратък отчет за изпълнението на приетите решения на предходни заседания.

**(2)** При неизпълнение на решение на Съвета председателят внася за обсъждане в Съвета доклад относно причините за неизпълнението, подготвен от отговорника за изпълнението.

**Чл. 24.** В годишния доклад за дейността на институцията се включва задължително отчет на изпълнението на решенията с обяснение на причините за неизпълнение или неспазване на срокове.

### Глава осма

#### Публичност на работата

**Чл. 25.** Съветът публикува в интернет всички документи и материали за дейността си, включително:

1. Акта за създаване ;
2. Състава на Съвета;
3. Годишната програма;
4. Предварителния график с прогнозни дати за провеждане на редовните заседания;
5. Резюме от протоколите от заседанията;
6. Годишните отчети за работата на Съвета.

Заклучителна разпоредба

Правилникът се приема на основание .....

● „Примерният Правилник за консултативен съвет“, поместен по-горе, е приложен при създаването на консултативен съвет, без значение от кой орган на власт.

● Приложеното в дясно „Примерно Решение за създаване на консултативен съвет“ може да се използва в практиката на общинските съвети.

● Когато Министерският съвет създава обществено-консултативен съвет, той се произнася с Постановление, правното основание е чл. 21 от Закона за администрацията.



## ПРИМЕРНО РЕШЕНИЕ

### РЕШЕНИЕ

#### за създаване на консултативен съвет на Общинския съвет

1. Създава Съвет за ..... (посочва се името на Съвета) като постояннодействащ консултативен орган на Общинския съвет с консултативни и информационно-аналитични функции по въпросите на .....(или при провеждането на политиката в областта на .....)

2. Съветът осъществява следните функции:

а)

б)

.....

3. При изпълнение на функциите си Съветът чрез председателя си предлага за одобряване и приемане на органа, който го е създал, проекти на нормативни актове, програми и стратегии по въпросите на .....

4. По преценка на органа, създаващ Съвета, могат да се приложат два подхода относно състава на съвета:

**Вариант 1.** Съветът се състои от председател, заместник-председател и членове.

**Вариант 2.** Съветът има основен и разширен състав. Основният състав се състои от председател и членове. Разширеният състав се състои от основния състав и от асоциирани членове.

*Подходът се прилага, когато се налага по-голям брой членове и би се затруднила дейността на Съвета и вземането на решения).*

5. Председател на Съвета е ....., заместник-председател/и е/са ..... (по преценка може да бъдат определени повече от един заместник-председатели).

6. Членове на Съвета са представители на .....(изброяват се институциите) и на ..... (посочват се типовете структури на гражданското общество – организации на бизнеса, синдикални организации, неправителствени организации и местни инициативни групи).

При определяне на състава на съвета трябва да се има предвид следното:

– за представителство в Съвета се идентифицират всички заинтересовани страни, свързани с проблематиката на Съвета;

- участието в съвета трябва да осигури баланс между представителите на местните власти и другите институции на местно ниво от една страна и представителите на структурите на гражданското общество – от друга; броят на членовете на институциите не трябва да надвишава тези на гражданското общество;
- квотите на структурите на гражданското общество се определят според относителната тежест на въпросите, които ще се обсъждат в Съвета, като може да се предвиди и квота за участието на индивидуални граждани.

При определяне на членовете на съвета трябва да се има предвид следното:

- могат да се предвидят основни и резервни членове - подходът гарантира винаги участието на представител на организацията;
- за да се създаде работещ орган, броят членове не трябва да е прекалено голям;
- освен членовете на Съвета могат да се предвидят наблюдатели с право на съвещателен глас;

**7.** В двуседмичен срок от създаването на Съвета председателят отправя публична покана за заявяване интерес за участие в работата му, като посочва критерии, определени в режим на консултации, на които трябва да отговарят организациите или индивидуалните граждани (в случай, че има определена такава квота).

**8.** Неправителствените организации и индивидуалните граждани (когато последното е релевантно), които имат интерес да участват в работата на Съвета, попълват формуляр по образец и писмено заявление до председателя на Съвета, към което прилагат удостоверение за актуално състояние, съответно автобиография.

Преценката за съответствие на заявите интерес организации и индивидуални граждани (когато Съветът е предвидил такава квота) с определените критерии се извършва от специално създадена комисия.

Комисията се определя от Общинския съвет или от Председателя му и съставът ѝ трябва да осигурява обективност на преценката и балансирано участие на заинтересованите страни. Комисията оповестява решението си на електронната страница на общината.

Когато заявите интерес организации и индивидуални граждани не са съгласни с преценката на комисията, те имат право в 14 дневен срок да възразят и да представят допълнителни доказателства.

**9.** След изтичане на срока за заявяване на интерес, председателят на Съвета уведомява всички организации и индивидуални граждани (когато последното е релевантно), които са заявили интерес и отговарят на критериите за участие, като на организациите се определя срок за излъчване на свои представители.

– Представителите трябва да отговарят на утвърдени критерии, свързани с наличието на съответстващ опит и експертиза в областта на дейността на Съвета, които онагледяват с автобиография (или представяне от страна на предлагащата ги организация), придружаващи предложението за участието им. Критериите за избор на членове се определят в режим на консултации и се обявяват публично.

**10.** Всяка структура на гражданското общество сама определя своя представител в Съвета, както и един негов заместник (когато е релевантно), съгласно установените в съответната организация процедури и на базата на утвърдените критерии.

Организациите могат да излъчат общи представители за членове по споразумение. В случай, че такова не се постигне:

**Вариант 1:** Представителите, които не са избрани за основния състав на Съвета, могат да се включват като асоциирани членове в разширения му състав. (когато е предвиден основен и разширен състав).

**Вариант 2.** Представителите на организациите могат да се определят чрез жребий.

**Вариант 3.** По право като членове могат да се включат представителите на организациите, които през предходната година или мандат са участвали като асоциирани членове.

*Във всички случаи с акта за създаването на Съвета се определя желаният механизъм измежду посочените по-горе.*

**11.** Съветът може да създава работни групи по конкретни въпроси, свързани с непосредственото изпълнение на функциите му.

**14.** За участие в работата на Съвета не се дължи възнаграждение, но на членовете, които са от други населени места, се осигуряват пътни и дневни разноски съгласно действащото законодателство.

**15.** Организационно-техническото подпомагане на Съвета се осигурява от общинската администрация.

**16.** Организацията на дейността на Съвета се определят с правилник, приет от Общинския съвет.

## ПРИМЕРНА ЗАПОВЕД

### ЗАПОВЕД

#### за създаване на експертна работна група

На основание чл. .... .

*(Посочва се разпоредбата от Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет или от Устройствения правилник на общинската администрация, с която кметът е овластен да създава експертни работни групи.)*

### НАРЕЖДАМ

1. Създавам експертна работна група в състав:

Председател: ..... .

*(Посочват се имената, длъжността, институцията.)*

Членове: ..... .

*(посочват се имената, длъжността, институцията.)*

Секретар: ..... .

*(Определянето на секретар не е задължително, прилага се по преценка на кмета на общината.)*

2. При определяне на състава на експертната работна група да се има предвид следното:

– трябва да се включат експерти от всички заинтересовани страни, които да са определени от институции и структури на гражданското общество, или да участват в индивидуално качество, за да се осигури широка представителност и надеждна експертиза, свързана с проблематиката на работната група;

– участието в работната група трябва да осигурява баланс между представителите на местните власти и другите институции на местно ниво – от една страна, и представителите на структурите на гражданското общество – от друга;

– за да се създаде работещ орган, броят на членовете не трябва да е прекалено голям;

– критериите, на които трябва да отговарят членовете на работната група, трябва да бъдат съобщени на заинтересованите страни преди из-

*даването на заповедта и да са изготвени в режим на консултации. Те трябва да търсят наличие на съответстващ за работната група опит и експертиза, необходими за изпълнението на целта, за която тя се създава;*

*– на институциите и организациите трябва да бъде даден разумен срок, в който да посочат конкретни лица за включването в работната група.*

**3.** В срок до ..... (посочва се крайният срок, за приключване дейността и) работната експертна група трябва да:

**3.1** .....

**3.2** .....

**3.3** .....

*(Посочват се задачите на работната група)*

**4.** Работната експертна група провежда заседания веднъж седмично/месечно *(Посочва се конкретната необходимост)*.

**5.** Представителите на структурите по т. 1 периодично информират своите преки ръководители за извършената в рамките на работната група дейност. *(Посочва се по преценка с оглед дейността)*.

**6.** При необходимост в работата на експертната група могат да бъдат привлечани и други лица извън посочените в т. 1 с доказана експертиза в областта на дейност на работната група.

**7.** Председателят на работната експертна група представя доклад за свършената работа, подписан от всички членове. В случай на особено мнение на член на експертната група то се оформя писмено и се прилага към доклада.

**8.** Контролът по изпълнението на заповедта възлагам на .....  
Настоящата заповед да се доведе до знанието на лицата по т. 1 за сведение и изпълнение.

Кмет на Община .....

**NB**

Приложената „Примерна Заповед за създаване на експертна работна група“ може да се използва и от другите органи на изпълнителната власт.

## ПРИМЕРНИ ТЕКСТОВЕ

### ПРИМЕРНИ ТЕКСТОВЕ

за включване в Правилник за организацията и дейността на общински съвет, на база предложените минимални стандарти за обществени консултации

**Разпоредби, регламентиращи участието на граждани в процеса на вземане на решение на общинско ниво**

Правилникът има за цел осигуряването на ефективна организация на работата на общинския съвет, неговите органи и общинските съветници, взаимодействието им с общинската администрация, гражданите и техните сдружения за осъществяване на местното самоуправление.

Председателят на съвета провежда консултации и съвещания с председателите на постоянните комисии, представители на политически партии, обществени организации.

Председателят на съвета с участието на общински съветници организира два пъти в месеца прием на граждани от общината по график, оповестен в медиите и на официалната интернет страница на общината.

### Текстове относно предоставянето на информация

Общинският съвет приема план за работата си, който се оповестява в медиите и на официалната интернет страница на общината.

Най-малко три дни преди заседанието председателят на общинския съвет информира обществеността за предстоящото заседание, като обявява дневния ред, датата, часа и мястото на провеждане на заседанието на предварително определените за това места в общината чрез печатни и електронни медии и на официалната интернет страница на общината.

Приетите от общинския съвет нормативни актове, стратегически

документи и решения се оповестяват чрез публикуване в медиите и на официалната интернет страница на общината.

На заседанията на общинския съвет се водят пълни протоколи и по възможност запис, които се изготвят най-късно три дни след заседанието. Протоколът се подписва от протоколчика и от председателя най-късно в седем дневен срок от заседанието.

Към протокола се прилагат мотивите и текстът на решенията и другите актове на общинския съвет, както и предложенията по тях и когато не са четени на заседание и се отбелязват резултатите от гласуването.

Информация за обсъжданите въпроси и взетите решения, както и за застъпените позиции при вземането на решенията, се разгласява чрез медиите и официалната интернет страница на общината.

## **Текстове относно участие в сесиите на общинския съвет**

Председателят на общинския съвет и председателите на комисиите информират гражданите за датата, часа, мястото и дневния ред на заседанията на съвета и съответните комисии, като предоставят на официалната интернет страница на общината, както и по друг подходящ начин информация относно обсъжданите въпроси и съществуващи документи и решения, въз основа на които желаещите да участват граждани и граждански организации могат да подготвят становища и питання.

Гражданите могат да се изказват, да отправят питання, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес. Питанията се правят в рамките на определено време.

При определяне на дневния ред за всяко заседание на общинския съвет председателят на съвета включва отделна точка „Изказвания, питання, становища и предложения на граждани“, ако такива са постъпили и определя поне 30 минути на тази точка за едно заседание.

Председателският съвет разглежда по реда на постъпването им в



деловодството на общината исканията по предходната алинея и включва в проекта за дневен ред онези от тях, които са по обществено значими въпроси.

Гражданите имат право да присъстват на заседанията на общинския съвет.

Председателят на общинския съвет е длъжен да осигури условия за присъствие на гражданите, представители на организации и на медиите.

Гражданите, представителите на организации и на медиите са длъжни да спазват установения ред и да заемат специално определените за тях места.

Граждани, които смуцават провеждането на заседанията, явяват се в нетрезво състояние, нарушават реда за изказване или отправят обидни думи към други лица в залата, се отстраняват от заседанието.

## Текстове относно консултирането с гражданите

Общинският съветник е длъжен да търси мненията и предложенията на гражданите и техните организации по въпроси на планираните и провежданите политики, като ги внася в Общинския съвет по съответния ред.

Постоянните и временните комисии трябва да провеждат консултации чрез създадените към общинския съвет обществено-консултативни съвети и чрез други подходящи форми.

Общинският съвет със свое решение може да създаде консултативен обществен съвет, който да подпомага работата му по конкретни въпроси. С решението си общинския съвет приема и правила за функционирането и участието в консултативния/обществения съвет.

С акта за създаване на консултативния/обществен съвет се определят целта, задачите, формите на взаимодействие, квотите на отделните заинтересовани страни и начин на представителство в него, като се осигурява баланс между интересите на местните власти и гражданското общество. Актът за създаването, правилникът

за дейността и актуална информация за членовете се публикуват на интернет страницата на общината.

Съветът организира и осъществява определените задачи въз основа на приета от него годишна работна програма. Председателят на съвета осигурява публичност на взетите решения на заседанията.

Финансовото осигуряване на дейността на съвета е за сметка на бюджета на общината, като експертното и техническото му подпомагане се осъществява от общинската администрация.

Съветът представя годишен доклад за дейността си пред Общинския съвет, като докладът се публикува и на официалната интернет страница на общината.

Кметът на общината създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Съветите включват експерти от администрацията, както и представители на неправителствени организации (възможно и индивидуални граждани), имащи отношение към съответната дейност или проблем.

### **Текстове относно обществените обсъждания**

Общинският съвет организира обществени обсъждания на стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината и на нормативни актове, приемани от общинския съвет. Целта на обсъждането е индивидуалните граждани на общината, гражданските организации и другите заинтересовани страни да дадат становища и предложения по проектите за решения.

Решението за организиране на обществено обсъждане се приема с мнозинство – гласували повече от половината общински съветници.

Процедурата по общественото обсъждане на проекта на стратегически документ или на нормативен акт се открива с публикуването му на интернет страницата на общината. Обществено обсъждане се оповестява и чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращане на съответния проект до заинтересовани лица и организации или по друг подходящ начин.

При публикуването на проекта за обсъждане се осигурява и информацията относно:

1. крайния срок, етапите и формите за провеждане на общественото обсъждане;
2. наименованието, адреса, телефона, факса, електронния адрес на звеното, отговарящо за изработването на проекта и лице за контакт;
3. мястото и срока, в които е осигурен пълен достъп до цялата преписка по издаването на документа.

На заинтересованите лица – граждани и структури на гражданското общество се предоставя най-малко едномесечен срок за предложения и становища, включително по изготвената оценка на въздействието.

При необходимост срокът на общественото обсъждане може да бъде удължен или да бъде проведено допълнително обсъждане. Обявлението за допълнително обсъждане съдържа информация за резултатите от вече проведеното обсъждане и за предмета и обхвата на допълнителното.

Всеки гражданин може да представи становище по предмета на обсъждането писмено и в електронна форма при обозначаване на подателя, както и устно в рамките на специално организирани форуми, обсъждания, консултации или в друга подходяща за неговите възможности форма, определена в обявата за обсъждането. За представените на място в устна форма становища и предложения от общественото обсъждане се води протокол.

Становищата по предмета на обсъждането трябва да са мотивирани, като може да се предлагат и други възможни решения.

Общинската администрация публикува текущо в интернет страницата си постъпващите становища по обсъждания акт, като е длъжна да ги разгледа и анализира, ако те са подадени в срок и отговарят на изискванията на закона.

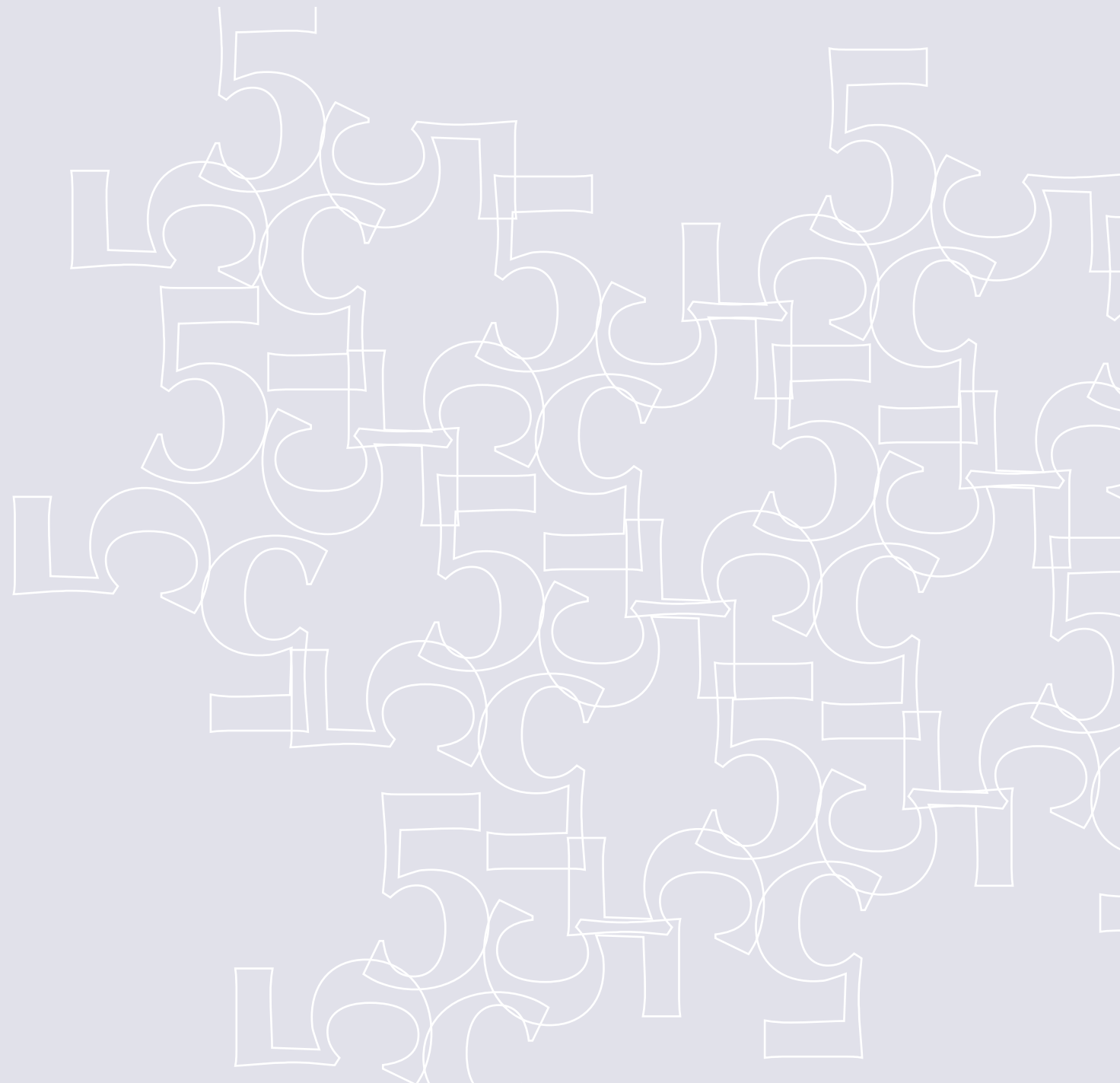
В едномесечен срок от приключване на общественото обсъждане кме-

тът публикува на интернет страницата на общината обобщена информация за приетите и отхвърлените предложения, както и мотивите за неприетите предложения.

На гражданите и организацияте, чиито предложения са отхвърлени, се предоставят две седмици да представят бележки предложения или коментари.

Проекти за правилници, наредби, инструкции и решения, заедно с мотивите към тях, се внасят от общинските съветници и кмета на общината. Вносителят прилага и информация за резултатите от проведеното обществено обсъждане.

Н А Ц И О Н А Л Н А К А М П А Н И Я „ Ч У Й



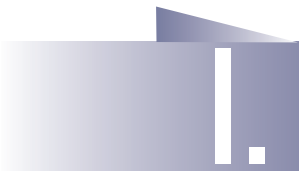
Г Л А С Ъ Т Н А Г Р А Ж Д А Н И Т Е В П У Б Л И

# ЕЛЕКТРОННО

гражданско

участие





## ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ НА ЕЛЕКТРОННОТО ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

Използването на потенциала на информационните комуникационни технологии (ИКТ) е неизменна част от дискусиите за преодоляване на проблеми в демократичното управление на съвременните общества. Отгръпването на гражданите от политическия живот и особено растящото безразличие на младите хора, неудовлетвореността им от работата на публичните институции, наред с глобалните процеси на фрагментация на обществата и загубата на колективна идентичност в полза на индивидуализма, пораждаат необходимостта от взаимодействие между граждани и власт, от обновяване на демокрацията чрез промяна в начина, по който се разбира управлението.

*„Стратегията за електронно участие на правителството цели да осигури подходи, чрез които новите технологии да бъдат ефективно използвани в демократическия процес и да поддържат комуникацията между политиците и обществеността в периода между изборите. Предложението е насочено към осигуряване на разнообразни възможности за консултация и диалог между правителство и граждани по въпроси на текущите политики.“*

*Из „Консултативен доклад за електронната демокрация“, публикуван от правителството на Обединеното кралство през 2002 г.*

Като отчитат спецификата на ИКТ, редица изследователи приписват на използването им следните три основни цели: 1) електронно улесняване на условията за участие; 2) електронно включване на гражданите и 3) електронно властяване.

**Електронното създаване на условия за участие** се отнася до преодоляване на дигиталните бариери за онези социални групи, които традиционно не използват интернет. **Електронното участие** обозначава процеса на електронно консултиране, начините за включване на гражданите в процеса на изготвяне и прилагане на политиките. **Електронното властяване** се отнася до подкрепата на инициативи за повлияване на политическия дневен ред – като например електронни форуми по съществен проблем, електронни форуми за развитие на политики и т.н.

Очевидно нарастващото приложение на ИКТ за усъвършенстване на демократичните процеси дава основание да се говори за „преоткриване на демокрацията в епохата на информацията“. Форумите, чрез които гражданите могат да оказват влияние върху политиките, нарастват по брой и вид. Чрез електронните средства за комуникация хората придобиват реална възможност за контрол върху действията в публичната сфера на тези, които вземат решенията за управлението на страната – законодатели, политици, администрация. От своя страна, това води до увеличение на прозрачността и отвореността на самите политически процеси.

NB

Идеята, че ИКТ могат да допринесат за усъвършенстването на съвременните демокрации се поражда през 70-те години. Но едва през 1990 г. налагането на интернет и свързаните с него технологии в бизнеса и всекидневното на хората дава тласък на развитието на електронното управление и формите на електронно участие на гражданите.

Позицията на Европейския съюз за ИКТ в работата на администрациите е изразена в *Декларацията на министрите от 19 септември 2007 г.* в Лисабон, а преди това в Решение 2004/387/ЕС на Европейския парламент и съюза от 21 април 2004 г. за гоставка на паневропейски услуги за публичната администрация, бизнеса и гражданите. Разработени са и множество национални политически рамки, стратегии и планове за прилагането на ИКТ.

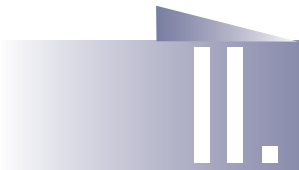
На портала на Европейската комисия за приложението на ИКТ ([www.eurpractice.com](http://www.eurpractice.com)) се намират отчетите на всички държави членки, включително и България, за напредъка по прилагането на ИКТ в работата на администрацията и управлението. Държавите членки идентифицират и обменят информация за своите водещи инициативи в областта на електронното управление, насочени към нуждите на хората в неравностойно положение и на тези, за които съществува възможност да бъдат изолирани.



**Приоритетни политически действия****Декларация на министрите, 19 септември 2007 г., Лисабон**

## ● Приобщаващо електронно управление

- ▶ Да се увеличи социалното въздействие на електронното управление, като се гарантира, че всички граждани могат да се възползват от електронните услуги на правителството.
- ▶ Да се вземат мерки за постигането на по-добра социална среда, по-висока степен на съгласуваност и по-голяма ефективност на гържавните услуги, които са насочени към групите, нуждаещи се от социална подкрепа, както и към такива, които не използват директно информационни технологии.
- ▶ Да се изградят целенасочени, комбинирани, гъвкави и достъпни услуги, осъществяващи се по много канали. Те да включват и подкрепа за гоставка на съвременни ИКТ инструменти, като същевременно се запазва функционирането и на традиционните канали.
- ▶ Да се улесни комбинираната гоставка на услуги на всички нива. За целта да се акцентира върху въвеждането на посредници (с възможност те да бъдат обучени), като се осигури и нужната законова регулация при необходимост те да действат от името на гражданите.
- ▶ Да се проучат нови начини за гражданско участие и повишена прозрачност на политиките на основата на иновативни информационни технологии за демократична ангажираност и прозрачност.
- ▶ Да се сподели и организира обмен на опит за насърчаване на демократичната ангажираност, участие и прозрачност, постигнати с помощта на ИКТ, като се ползва опитът на Съвета на Европа и другите европейски структури.
- ▶ Всяка гържава-членка да идентифицира и обмени информация за своите национални инициативи, насочени към увеличаване на гражданското участие и публичния дебат чрез интензивно ползване на електронните средства.
- ▶ Прилагането на гореописаните политики да ангажира гържавите членки в процес на трансформационна промяна в провеждането на публичните политики, подпомагана от електронните технологии.



## ОСНОВНИ ПОНЯТИЯ, СВЪРЗАНИ С РОЛЯТА И ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ИКТ ЗА РАЗВИТИЕТО НА ДЕМОКРАЦИЯТА

В съвременните международни и национални политически документи и законодателство можем да открием три основни понятия, свързани с ролята и приложението на ИКТ в развитието на демокрацията. Тези понятия са електронно правителство, електронно управление и електронна демокрация.

**Електронното правителство** се отнася до електронната гоставка на услуги, до електронния работен поток, електронното гласуване и електронната продуктивност. Основната аргументация за съществуването на електронното правителство е по-доброто му функциониране на по-ниска цена, т.е. по-високата му продуктивност.

**Електронното управление** се отнася до процесите на електронното консултиране, електронния контрол, електронното ангажиране/включване.

**Електронната демокрация** (е-демокрацията) е следствие от електронното управление, но същевременно тя е по-широко понятие. Отнася се до използването на ИКТ за усъвършенстване на демократичните процеси в рамките на една демократична гържавна уредба. Все още е-демокрацията е в начален етап на развитие и самото понятие също е спорно. Обикновено под усъвършенстване на демократичните процеси чрез е-демокрацията се имат предвид по-голяма достъпност, по-широкото и пряко участие на гражданите в процесите на вземане на решения и постигането на по-голямо гражданско влияние върху крайния политически резултат – по-ефективни политики, увеличена прозрачност и отчетност, по-широк обществен консенсус. Сумарно всичко това означава, че управляващите придобиват възможност за все по-висока степен на одобрение от гражданите, а следователно се увеличава и тяхната политическа легитимност.

NB

Норвегия и Дания са страните в света, които имат най-висок процент въведено електронно управление – съответно 53 % и 47 % .

Непосредствено след тях са Финландия – 46%, САЩ - 34%, Франция – 18 %, Германия и Корея – по 17%, и Обединеното кралство – 11 %.



## ЕЛЕКТРОННО УЧАСТИЕ

**Електронното участие** обозначава процеса на електронно консултиране, по-конкретно – начините на включване на гражданите в процеса на изготвяне и прилагане на политиките, инструментите и практиките за използване на ИКТ. Възможностите на обществеността да се ангажира в политическия процес чрез електронни мрежи варира от изпращането на електронни съобщения към политиците до създаването на специализирано електронно пространство за всяка основна политическа инициатива, било то свързана с нова политика или с промяна на съществуваща.

На този етап съществуват два основни концептуални подхода към електронното участие – подходът на Стефан Клифт за изграждане на култура на електронна демокрация и подходът на Ан Макинтош. Клифт изхожда от позицията на застъпник за развитие на електронната демокрация, Ан Макинтош акцентира върху създаването на технологични решения, с които да се улеснява достъпът до информационните и комуникационните технологии. Клифт работи за изграждане на система от мрежи, чрез които гражданите да се ангажират с политическия дискурс и да утвърждават начини да допринасят към държавната политика и процесите на вземане на решения, както и да препоръчват методи за използване на технологиите с цел повлияване на управленските процеси.

Той е създал мейлинг лист за новини – Democracy Online newswire (‘do-wire’), където се проследява развитието на демокрацията и се споделят постиженията с колеги от цял свят. Клифт работи с правителствата и ги насърчава да използват информационните технологии и

инструментите, които те предлагат за включване на гражданите в процесите на вземане на решения, както и да използват интернет за инструмент на електронното гласуване. Като използва своя международен Център по теледемократия, Макинтош се включва в електронни консултации по различни политически проблеми на Шотландския парламент. Разработва инструменти за получаване на обратна връзка от граждани, също и специфични програми за млади хора, както и програми по проблеми на транспорта (с Лондонския общински съвет).

## 2. Форми на електронно участие

Както традиционните начини за гражданско участие, така и електронните може да бъдат очертани по функционален признак като информирани, консултирани и активно експертно участие на гражданите. Това е и разделението, което приема Групата за публична администрация към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Конкретните подходи за практическата реализация на електронното участие на гражданите също може да бъдат характеризирани като виртуални реплики на съществуващите традиционни формати за гражданско участие – *електронни граждански панели, е-форуми, е-общоградски срещи в общинската зала, е-граждански журита, е-прочувалия, е-въпросници и пр.*

Електронното участие на гражданите може да се реализира като част от инициативи на държавата и политиките за допитване до гражданите и за отчитане на мнението им при създаването или промяната на дадени политики. Това е подходът отгоренадолу. Възможно е и реализирането на електронно гражданско участие отдолунагоре, т.е. когато гражданите имат възможност сами да достигнат по електронен път до управляващите и да инициират дискусии и дебати по съществуващи проблеми или политики.

ПРАКТИКА  
ПЪРВАТА

## Кодекс за практикуване на е-демокрация



## ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Правителството на Обединеното кралство определя седем критерия за ефективни електронни консултации, които са част от *Кодекса за практикуването на електронна демокрация*, разработен от службата „Електронен пратеник за Обединеното кралство“:

- Времето за консултиране трябва да бъде разчетено и вписано в процеса на планиране на една политика (включително и законодателството) или услуга от самото начало, така че да се даде възможно най-добрата перспектива за подобряване на предложенията и да се гарантира достатъчно време за всеки етап.
- Когато се планира консултацията, трябва да е напълно ясно към кого е насочена, по какви въпроси, за какъв времеви период и с каква цел.
- Документите, които се предлагат в рамките на консултативния процес за информация, коментар, експертно мнение и пр., трябва да са възможно най-ясни за читателите и да ги улесняват да контактуват с организаторите, включително да се оплакват.
- Документите трябва да са широко достъпни и да използват електронните средства в най-пълна степен (без обаче да се изключват и други средства) и да са ефективно насочвани към всички заинтересовани групи и индивиди.
- Трябва да бъде отделено достатъчно време за преглед на отговорите от заинтересованите групи – стандартният минимален период за консултация е дванадесет седмици.
- Отговорите следва да бъдат анализирани внимателно и непредубегено, резултатите да бъдат широко достъпни, коректно да отчетат изразените мнения и да излагат основанията за взетите решения.
- Специализирани звена трябва да мониторират и оценяват електронните консултации, като определят и координатор, който да следи за това резултатите от консултативните процеси да бъдат обявени и широко разпространени.



## КАК ИНФОРМАЦИОННИТЕ КОМУНИКАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ (ИКТ) МОГАТ ДА ПОДПОМОГНАТ ИНФОРМИРАНЕТО НА ГРАЖДАНИТЕ?

Държавите и публичните администрации произвеждат огромни количества данни. ИКТ позволяват те да се обработват, да се направят достъпни и да се разпространят бързо и ефикасно. Това се отнася и до информацията, свързана с изграждането на политики.

Основните ИКТ инструменти, които публичните институции използват за информиране на гражданите, са:

- **Уебсайтове:** Във всички страни от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие централните правителствени звена имат свои собствени уебсайтове.
- **Портали:** Повечето държави създават портали като входни врати към всичко, което се предлага от публичните институции по интернет. Те представляват точка за достъп до различни звена на централното управление, както и към други нива на управление.
- **Търсачки, ясни структури на сайтовете и връзки:** Тези инструменти помагат на потребителите бързо да намират информацията, която търсят. Ясната структура на сайта и връзките с други сайтове, съдържащи подходяща информация, улесняват навигацията. Търсачките позволяват потребителите да търсят документи само с ключови думи и дават списъци от връзки и пряк достъп до идентифицираните документи. Административните уебсайтове също така предлагат няколко нива на търсене за всеки отдел, което улеснява фокусирането на търсенето.
- **Електронни информационни точки:** Правителствата могат да дават онлайн достъп до публична информация чрез електронни пунктове и компютърни терминали, поставени в обществени сгради, безплатно за гражданите.

- **CD-ROM:** Компактни дискове, офлайн устройства за съхраняване на информация и др. улесняват достъпа до приложения, които са претоварени с данни.

Информационните продукти, публикувани и разпространявани от публичните институции чрез ИКТ, са:

- **Официални документи, текущо законодателство, бюджетна информация, каталожна документация:** Много правителства и парламенти предоставят свободен онлайн достъп до текущо изготвяното законодателство.

- **Процеси и процедури за създаване на политики:** В тази група продукти се включва широк кръг информация, качена на уебсайтовете на публичните институции във връзка с изготвянето и провеждането на техните политики – прессъобщения, законодателни графици, съобщения за обществени консултации и свързаната с тях информация и др.)

- **Ахивирани публикации:** Създават удобства за гражданите, които могат да изтеглят електронно интересуващите ги информационни продукти в компютрите си.

- **Официални данни за управленски структури и персонал:** Те включват данни за структури, имена, постове и контактни данни за вземащите решения и служителите в публичната администрация.

Подробностите от информацията, която публичните институции предоставят, често са трудно откриваеми от гражданите поради липса на предварително знание къде какво да търсят. Вземащите решения и служителите в институциите могат да правят информацията си достъпна чрез използване на ИКТ:

- **Навигация, ориентирана към потребителя:** Правителствените структури често групират и представят информацията си във специални рубрики, улесняващи гражданите да се ориентират във виртуалното пространство, без да им се налага да се лутат в неизвестност кои административни единици се занимават с едни или други въпроси. Често се създават и специални секции, предназначени за определени групи граждани.

Правителствените структури и звена в нарастващ брой страни се стремят да интегрират съвременни информационни подходи с по-традиционни информационни продукти, например чрез:

- **Забавни елементи:** Включват филми, дублиращ глас или музика, анимация, игри и т.н., които могат да съпътстват „тежки“ правителствени документи като доклади, стратегии, планове и други и да ги приближават до вниманието на гражданите.

*Когато използвате ИКТ за даване на достъп на гражданите до информация, обърнете внимание на следното:*

- **Отчитайте потребността от управление на информацията:** Качването на текстове и документи в уебсайтовете води до огромен обем достъпна електронна информация. Трябва да се планират мерки капацитетът за управлението ѝ да расте пропорционално.

- **Съобразете характера на информацията със силните и слаб страни на ИКТ:** Съобразяването на информацията със средствата за нейното използване я прави много по-достъпна за гражданите. Документи, които оригинално са приготвени за друга медия, не стоят добре на компютърен екран. Електронната текстова информация е по-лесна за четене, ако е кратка.

- **Осигурете технически варианти за потребителя:** Каквато и информация да качват институциите на уебсайтовете и порталите си в техническо отношение тя трябва да е максимално съвместима дори с по-остарели обарудване и софтуер.

- **Отговорете на нарасналите очаквания и изисквания:** Информационните технологии се развиват бързо и остаряват бързо, очакванията на гражданите за скорост и обхват на информацията растат. Това трябва да се отчита от всички публични институции, за да са в състояние да отговарят на растящите очаквания на гражданите и да планират нужните финансови средства и човешки ресурси.





## КАК ИКТ МОГАТ ДА ПОДПОМОГНАТ КОНСУЛТИРАНЕТО И АКТИВНОТО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ?

Чрез различните технически средства правителствата все повече развиват практиките си за обществени консултации. Самата същност на ИКТ обаче нерядко ограничава обхвата на участниците, по различни причини – гражданите не са непрекъснато онлайн, много често не са информирани и не знаят, че една или друга институция провежда в момента консултацията по даден въпрос/политика. За да се повиши обществената информираност за предлаганите възможности чрез онлайн консултации. Въпросът е как ИКТ могат ефективно да улесняват активното участие на гражданите.

Сред най-популярните ИКТ инструменти за консултиране с гражданите са:

- **Електронна пощенска кутия:** Тя дава на гражданите възможност да изпращат обратна връзка до публичните институции по въпросите, които ги интересуват. Това може да бъдат адреси на електронна поща; може да има няколко пощенски кутии, посветени на различни въпроси и т.н. Интернет кутиите може да предлагат онлайн бланки с определени сектори за попълване.
- **Електронни списъци за разпространяване на информация:** Чрез тях институциите, провеждащи консултации с гражданите, изпращат на заинтересованите лица документи и проектонасоки по изготвянето или адаптирането на свои проектозаконови/документи/политики. Гражданите могат да се абонират за тези списъци чрез уебсайта и след като получат информацията трябва да изпратят своите предложения, мнения и коментари.
- **Уебфоруми и групи за новини:** Тези инструменти са подобни на електронните списъци, но имат и важно различие – гражданите могат да виждат реакциите на всички участници и на свой ред да реаги-

рат и взаимодействие. Правителствата могат или да използват посредници или модератори за подбор и премахване на обидно съдържание. Финландското правителство има уебфорум за политики, в който гражданите не трябва да се регистрират – опитът показва, че модераторите се намесват в редки случаи (например, за да отстранят расистки обиди).

- **Онлайн чатове на живо:** Те дават на участниците възможност да обменят мнения в реално време, в период с определена продължителност – обикновено два часа. Често броят на участниците се ограничава до 10–15 души, за да може разговорът да протече по-организирано и интензивно в рамките на групата.

- **Анкетни:** Публичните институции могат да провеждат допитвания относно качеството на предоставяните от тях услуги или по въпроси, свързани с политиките си – чрез уебсайтовете или електронната поща. Често тези допитвания дават интересна информация, но същевременно те рядко са представителни за населението като цяло.

Сред най-популярните ИКТ инструменти за активно участие на гражданите във вземането на решения по публичните политики са:

- **Външно свързване:** Чрез ИКТ представители на институции могат да се свързват от своите уебсайтове с уебсайтове, поддържани от организации на гражданското общество и да дават видимост на техни коментари и мнения по дадени политики.

Много често когато тази възможност се използва „прихванатите“ граждански мнения и коментари могат да са различни, дори противоположни на правителствените, но пък това позволява на управляващите да поддържат открит и плуралистичен подход във формирането и провеждането на съответните политики, както и развиването на открит обмен с гражданите и гражданското общество.

- **Използване на институционални уебфоруми и онлайн чатове.** Чрез тях вземащите решения и служителите в институциите могат да комуникират с гражданите и да си осигуряват предложения по съответните законопроекти/документи/политики, по които провеждат консултации.

● **Интерактивни игри и планиране на сценарии:** Чрез тях публичните институции могат да предлагат атрактивни начини за привличане на гражданите в разработването на предложения по политиките си. Те се използват както от управляващите власти, така и от неправителствени организации и научни институти като средство за демонстриране как политическите решения, за които се застъпват, може да се осъществят на практика и какъв би бил предполагаемият ефект от тях.

Когато използвате ИКТ инструменти за консултиране и активно участие на гражданите, обмислете доколко техният конкретен потенциал отговаря на целите ви:

● **Използването на приложения за събиране на данни и анализ** може да помогне за събиране, организиране и анализ на обществената обратна връзка и приноса на гражданите.

● **Включването на гражданите във фазата на гизайна на ИКТ дейности** за консултиране може силно да повиши шансовете за широко гражданско участие.

● **Модерирането и фасилитирането** на дейности за електронна консултация може да е наложително в редица случаи, за да се даде възможност на всеки участник да бъде чул, но и да се изолират неправомерни коментари. Същевременно трябва са отчита колко тънка е границата между модерация и цензура, и че цензурата противоречи на самата идея за свободна и открита публична дискусия.

● **Учене от опита:** Много от въпросите, свързани с използването на традиционните инструменти за консултиране и активно участие, може да се прилагат и при ИКТ инструментите за информиране.



## КАКВИ СА ОГРАНИЧЕНИЯТА НА ИКТ И КАК ДА СЕ СПРАВЯМЕ С ТЯХ?

Независимо от сериозните преимущества и възможности, предлагани от ИКТ за информиране, консултиране и активно участие на гражданите, употребата им има и редица ограничения. Всички публични институции трябва да ги отчитат, ако желаят ИКТ взаимодействията им с гражданите да бъдат успешни.

Сред тези ограничения са следните:

- **Дигиталното разделение**, което означава разделението между хората с достъп до ИКТ (и специално интернет) и тези, които нямат такъв достъп. То се поражда от различното ниво на доходи, образование, пол и възраст и разделя домакинствата, бизнеса, географските области и цели държави.

В икономически развитите страни повечето граждани имат достъп до ИКТ, докато той е рядкост в редица развиващи се страни. Това повдига въпроса как да се осигури равен достъп до участие в обществени консултации на всички граждани чрез конфигурации от други форми.

- **Трудност в достъпа до и ползването на ИКТ имат и редица специфични групи** – например хората с увреждания, възрастните, членовете на малцинствени групи, при последните от които бариера може да бъде езикът.

- **Недостатъчна компютърна и ИКТ грамотност на гражданите:** Отнася се до факта, че дори когато гражданите имат достъп до ИКТ, те не винаги знаят как да ги ползват. Защото става дума за умения, които не се придобиват за една нощ и са необходими последователни усилия за придобиването им.

- **Недостатъчен капацитет в управленските нива:** Същият проблем може да е валиден и при работещите в институциите. И въпреки

че пропорцията на държавните служители с достъп до компютър е много по-висока от тази за широката общественост, капацитетът им за употреба на ИКТ в отношенията управляващи–граждани все още не е на съпоставимо високо равнище.

Друг проблем, който трябва да се отчита, е че употребата на ИКТ увеличава много силно обема на обратната връзка от гражданите по въпроси на провежданите политики, което натоварва човешките и техническите ресурси на държавните органи и общинските административни звена.

● **Технически капацитет:** Използването на ИКТ за подкрепа на дейности за информиране, консултиране и активно участие на гражданите изисква адекватно техническо оборудване от двете страни. ИКТ системите за комуникация между институции и граждани може да бъдат несъвместими.

● **Защита на личните данни и сигурността:** Те са твърде сериозни от гледна точка на гражданите и трябва да бъдат своевременно решавани, за да бъдат насърчени гражданите да участват активно с предоставяне на мнения и предложения по политиките на различните държавни органи и местни власти.

● **Специфика на средата:** ИКТ са електронни средства и създават единствено опосредстван контакт между хората. Сериозен проблем е зависимостта им от енергийни източници и от добри телекомуникации, които много често не са налице.

Тези и други особености създават ограничения за използването на ИКТ за осигуряване на взаимодействие между институции и граждани. В редица случаи неелектронни средства може да имат значими преимущества в сравнение с електронните.

#### **Мерките за преодоляване на тези ограничения са:**

● **Осигуряване на достъп:** Публичните институции следва да осигуряват широк достъп на гражданите до ИКТ чрез поставяне на свързани ИКТ или електронни информационни точки в обществени библиотеки, в училища, домове за възрастни хора и други обществени пространства.

● **Грижа за специалните потребности:** Технологиите за разпознаване на говор за незрящите или специална помощ за възрастните хора са начини да се отговаря на специалните им потребности при ползването на ИКТ.

● **Технически, обучаващи и организационни мерки:** Заедно с усилията за осигуряване на адекватно и съвременно техническо оборудване трябва да се осигурява оперативността на ИКТ между управленските звена и съществуващите ИКТ системи и да се създава сигурна инфраструктура. Така могат да се преодоляват вътрешните технически ограничения на ИКТ. Обучението на служителите да си служат с тях увеличава вътрешния човешки капацитет на администрацията.

● **Стратегическо предвиждане и планиране:** Имайки предвид, че инвестициите в ИКТ са сериозни, трябва да се залага на стратегическото планиране и съвременно идентифициране на рисковете, както и на ефективни подходи за предотвратяването им, преди още да са възникнали и преди настъпването на финансови загуби.

● **Правни и политически промени за защита на личните данни и сигурност:** С цел осигуряване на надежни гаранции, че с личните данни на гражданите, набирани по време на електронни консултации няма да се злоупотребява е необходимо своевременно адаптиране на действащото законодателство за тази сфера.

● **Интегрирането на ИКТ с традиционните инструменти** е много гъвкав и затова надежден подход. Публичните институции следва да черпят от възможностите на новите ИКТ, като същевременно поддържат традиционните си дейности, в които да бъдат включвани и ИКТ. Така няма да бъдат в зависимост от присъщите им ограничения.

В заключение, трябва винаги да се отчитат ограниченията в употребата на ИКТ за целите на взаимодействията между институциите и гражданите по политиките, които планират и провеждат. При всички случаи не трябва да забравя, че техническите средства са само инструмент за постигане на ефективно гражданско участие и че в основата си последното е въпрос и за ценности, за политическа воля, и за готовност за прилагане на отвърдени международни стандарти



## ОСНОВНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА УСПЕШНО ЕЛЕКТРОННОТО УЧАСТИЕ

ИЗИСКВАНИЯ	ВЗЕМЕТЕ ПРЕДВИД
Започнете да планирате отрано.	Продължителността; участниците; подготвителната информация; форматът за даване на коментари от тези, които каните за консултация; използването на коментарите.
Потърсете широка ангажираност.	Потърсете подкрепа на най-високо ниво; обмислете добре естеството на целта, публичността на резултатите; подгответе отговор на въпроса, как възнамерявате да използвате получените мнения.
Отчитайте, че развитието на електронното участие поражда сложни въпроси за защита на личните данни, неприкосновеността на личната информация, конфиденциалността.	Осигурете защита на данните, на неприкосновеността и конфиденциалността им.
Прецизирайте много внимателно своя подход спрямо целевата група.	Избора на подходящи участници; подходите за провеждане на сесиите да са съгласувани със спецификата на групата; където е необходимо да се осигури допълнителна подкрепа (например, за хората с увреждания).
Комбинируйте онлайн включването с традиционни методи.	Използването на допълващи методи - като обществени кръгли маси, фокус-групи и специализирани интернет страници с цел осигуряване на наличието на различни комуникационни канали.

ИЗИСКВАНИЯ	ВЗЕМЕТЕ ПРЕДВИД
<p>Изпробвайте и адаптирайте инструментите и методите, които използвате.</p>	<p>Изправността на съответните технологични средства (софтуер, електронни въпросници). Направете съответните модификации на основата на предложения на ползвателите.</p>
<p>Утвърждавайте широко и мотивирано ценността на гражданското онлайн участие.</p>	<p>Използването на пресконференции, на реклама, на линкове до други интернет страници, на електронни съобщения – целта е да се увеличи осведомеността и да се набере подкрепа.</p>
<p>Анализирайте разликите.</p>	<p>Патребността от време, ресурси и експертиза, за да се гарантира, че резултатите от консултациите са разбрани и интерпретирани правилно с оглед на коректността им.</p>
<p>Осигурявайте динамична обратна връзка.</p>	<p>Резултатите от онлайн-консултациите трябва да се публикуват колкото се може по-бързо, като ясно се изложат следващите стъпки и се обясни как ще се използват мненията на гражданите.</p>
<p>Оценявайте коректно и чрез валидни и развиващи индикатори процеса на участие на гражданите и неговите въздействия.</p>	<p>След края на консултативния процес си направете списък с научените уроци и оценете за себе си избора на участниците, нивото на удовлетвореност, качество на мненията.</p>





## СВЕТЪТ И ЕЛЕКТРОННОТО КОНСУЛТИРАНЕ

ПРАКТИКА  
ПЪБЛИКЪ

### Електронни консултации на гражданите с ЕК



ЕВРОПА,  
Европейска комисия

Гражданите на Европейския съюз имат възможност да играят все по-голяма роля в европейските политики благодарение на интернет портала „Твоят глас в Европа“ ([www.epractice.eu/yourvoice](http://www.epractice.eu/yourvoice)), създаден от Европейската комисия. Той замества предишната версия на сайта, като осигурява вход на 11 езика на ЕС и позволява на гражданите, бизнеса и всички други заинтересовани страни да изразят мнение по новите политически инициативи.

Твоят глас в Европа дава достъп до публичните консултации на комисията по отношение на всички политики на ЕС. Заинтересованите страни могат да участват в консултациите пряко, например като изпращат коментари или попълват онлайн въпросници. След като консултацията е приключила, резултатите и свързаните с нея последващи действия се оповестяват публично на портала.

Всички потребители на сайта могат да видят какви са реакциите на гражданите и как комисията е отчетла техните мнения.

ПРАКТИКА  
ПЪБЛИКЪ

### Портал: участие на гражданите на национално и европейско ниво



СЛОВЕНИЯ

Порталът е въведен от словенското правителство като услуга на електронната демокрация, която позволява на гражданите да следят отблизо подготовката на нормативните актове и да установят отношения на сътрудничество за премахване на административните бариери.

Услугата *електронна демокрация* се подразделя на: елиминиране на административните бариери, комуникация с избраните представители, демократични процеси, законодателство и законови разпоредби в ЕС, публична информация и избори. Порталът предоставя възможности на гражданите и гражданските организации за диалог със словенските представители в Европейския парламент, с публичната администрация на Словения. По този начин те имат възможност да влияят на политиките в собствената си държава и в ЕС.

Порталът разполага с *Граждански форум* за осъществяване на диалог

със словенските представители в Европейския парламент. Платформата на форума е достъпна след регистрация. Създадени са е-пунктове, за да се насърчава участието на гражданите, които нямат интернет, за да се осигурят условия за участие на групи в неравностойно положение. Проведени са няколко публични презентации на съществуващия онлайн *Граждански форум* и на електронното участие. Основен резултат от функционирането на *Гражданския форум* е подобрената комуникация между гражданите и техните представители в Европейския парламент, изразяваща се в нараснал интерес на последните да иницират дебати и да търсят мнението на обществеността, като разработват съвместно с тях политически предложения.

**ПРАКТИКА**  
**ЦЪВКІКЪ**

**Онлайн дискуссионен форум**



ДАНИЯ

Форумът стартира през октомври 2001 г. като онлайн дискуссионен форум, предоставящ политическа информация и информация за изборите. Целта му е да увеличи гражданския интерес и познания за политиката. Специално внимание е отделено на младите хора, на които предстои да гласуват за първи път.

Чрез форума гражданите имат възможност да повдигнат въпроси, свързани с лечението на алкохолизма, със здравеопазването, с транспорта на хората с учреждения. Над 450 постинга се отбелязват за един месец, което надвишава заложения индикатор от 200 постинга. В дебатите се включват голям брой политици.

**ПРАКТИКА**  
**ЦЪВКІКЪ**

**Портал U: информация за опазването на околната среда**



ГЕРМАНИЯ

Портал U е централният онлайн информационен портал на екологичната администрация в Германия. Той представлява изключително достъпен и удобен вход за снабдяване с публична информация и данни по въпроси на екологията. Като следва духа на Орхуската конвенцията и Директивата на ЕС за екологичната информация, порталът предлага информационни услуги, които целят да направят управлението по-прозрачно, да образуват обществеността по проблемите на опазването на околната среда и по този начин да усъвършенстват публичното участие в свързани с екологията процеси на вземане на решения.

Доколкото Директивата на ЕС за екологична информация гарантира правото на всеки гражданин на свободен достъп до публична екологична информация, целевата аудитория на портала е твърде широка. Опитът показва, че заинтересованата публика (членовете на НПО, журналисти, частни фирми в областта на екологичния бизнес и членове на екологичната администрация) са най-честите му потребители.

### ***Политически контекст и законова рамка***

Порталът е част от приетата от немската екологична администрация Стратегия за прилагане на националното и регионалното законодателство за разпределение и достъп до екологична информация. Тя на свой ред прилага Директивата на ЕС за екологична информация, произтичаща от Орхуската конвенция.

● ***Порталът е последна гума на технологичните иновации*** в областта на информационните портали. Той предлага следните възможности:

● **Благодарение на модулната си системна архитектура** той позволява изграждането на допълнителни информационни портали на различни нива на административната йерархия, като се използва технологията му.

● **Осигурява единен достъп до информационни източници**, като се избягва складирането на дублирана информация. Иновативната комуникационна инфраструктура дава възможност за използването на всички източници на база-данни в мрежата. Прилага се принципът „всички за всички“, т.е. всички членове на мрежата се възползват от нея.

● **Порталът осигурява централна информационна инфраструктура**, която може да бъде използвана от всички партньори (федерални щати), за да изпълняват своите задължения по отношение на националното, регионалното и европейското законодателство. Софтуерът му се използва от тях за реализирането на регионални и местни портали за екологична информация без допълнителни разходи. Разходите за развитие, функциониране и поддръжка на портала се разпределят отново на принципа „Всички за всички“. Федералното правителство е основният източник на финансите (над 40 %) и задълженията на другите финансови източници са разпределени в съответствие с тяхното население и икономическа сила.

**ПРАКТИКА**  
**ПЪБЛИКЪ**

**Безплатен интернет за хора в неравностойно положение**



КАНАДА, САЩ,  
ОБЕДИНЕНО  
КРАЛСТВО,  
ДАНИЯ И  
ШВЕЦИЯ

Канада, САЩ, Обединеното кралство, Дания и Швеция са прилагат програми за достъп на обществеността, с които да се преодолеят различията в ползването на ИКТ. Целта им е да осигуряват безплатен интернет достъп за всеки гражданин във всяка библиотека, училище, център на общността и пункт.

Така например в Обединеното кралство има стратегическа цел предвиждаща за всеки гражданин единен вход за достъп до интернет на всеки километър, така че държавната информация и гоставаката на услуги да са сигурни за всички.

**ПРАКТИКА**  
**ПЪБЛИКЪ**

**ИКТ – достъпни за възрастните хора**



ШОТЛАНДИЯ

Основният фокус на проекта е да се създадат условия за възрастните хора да ползват интернет и да могат да се информират за всички етапи на процеса на правене на политики.

**Участници**

Инициативата е подета от местната власт в Единбург. Ръководена е от мениджър по електронно управление към Общинския съвет. Към Общинския съвет на Единбург работи малък екип от изследователи, чиято роля е да изпълнят системата с диалог по важни въпроси и съответния интерфейс към крайната база данни, както и да се идентифицират подходящи целеви групи, които да тестват и оценят системата. Тъй като инициативата е насочена конкретно към възрастните хора, в тестването на системата са включени домове за възрастни хора и библиотеки и клубове, където те се срещат.

**Използвана технология**

Проектът използва разговорни „агенти“, за да може информацията да е по-достъпна, но най-важен е стремежът тези агенти да са интерактивни. Въведен е разговорен „агент“, даващ напътствия на гражданина как да ползва онлайн информацията и услугите, като из-

ползва текст-говор технология, чрез която той задава въпросите си на прост език, докато гумите му се появяват едновременно в говорещ балон на екрана. Така гражданинът може да дава или писмен, или устен отговор, а агентът отговаря чрез NLP технологията и чрез разговорен „агент“, който е свързан с интерфейса с данните на местната администрация. Целта е да се осигури възможност на гражданите да подават молба или отговор по възможно най-естествен начин, а системата да ги разбира и предприема нужното действие.

### ***Електронни консултации***

Екологичната група на шотландската изпълнителна власт решава да включи гражданите на Шотландия в обсъждане по въпросите на устойчивото развитие в страната. Целта е да се информират хората за ключовите проблеми, пред които тя е изправена, и да бъдат насърчени да споделят възгледите си по широк кръг въпроси – от ефикасното използване на ресурсите до начина на живот и транспорта. Етапът, на който участват гражданите, е фазата на политическия анализ, където са заложили няколко предварително дефинирани проблема, по които правителството се стреми да събере повече мнения, преди да разработи съответния политически документ (в случая това е политиката за устойчиво развитие). Онлайн-консултацията позволява на правителството да проведе широка дискусия по проблемите и да получи първоначален коментар от аудиторията.

### ***Участници***

Изпълнителната власт в Шотландия учредява *Стратегически комитет от всички заинтересовани страни* в шотландското общество, който да ръководи консултирането. Комитетът се председателства от държавен служител и включва граждански организации като „Приятели на земята“, Шотландски граждански форум, Шотландски форум на доброволческите организации, търговски организации като ВТ и „Шел“ и Университета „Напиер“ като център за изследвания на електронната демокрация. Стратегическият комитет се споразумява за спецификацията и съдържанието на Интернет страницата за консултации. Внимателно са използвани най-добрите практики от традиционните консултации. Електронното консултиране е управлявано и оценявано от изследователски център. Всички заинтересовани

страни са отговорни за публичното представяне на електронното консултиране и за разпространението на резултатите. Екологичната група е отговорна за включването на резултатите в съответната политика. Целева аудитория е всеки гражданин с интерес към устойчивото развитие в Шотландия.

### ***Използвани технологии***

Електронната консултация е форум за дискутиране на проблеми. Използван е изследователски инструмент, наречен електронен консултант, който е разработен от университета. Системата на електронния консултант е на сървър на мрежата на университета.

### ***Правила на участие***

Съдържат ясни препоръки за условията на употреба на сайта и за условията за конфиденциалност. Всеки потребител може лесно да добави коментар. Взето е решение да няма регистрационен процес. Потребителите предоставят минимум лична информация.

### ***Продължителност и устойчивост***

Реалният процес на електронно консултиране продължава четири месеца. Впоследствие електронният консултант е използван и за други консултации. Структурата и съдържанието на сайта са пригодени за ползване от различни аудитории.

## **ПРАКТИКА ПРАКТИКА**

### ***Електронни петиции към Шотландския парламент***



**ШОТЛАНДИЯ**

В стремежа си да впише по-пълноценно в дневния ред на Европарламента по въпроса за електронното участие Шотландският парламент подкрепи изграждането на система за електронни петиции, която да бъде включена в работата на Парламентарната комисия по обществени петиции. (*Интернет страницата на комисията е [www.scottish.parliament.uk/petitions](http://www.scottish.parliament.uk/petitions)*). Функцията на инструментът за електронни петиции е да създава петиции, да ги преглежда и да ги подписва, да добавя основна информация и да се присъединява към интегриран дискуссионен форум, както и да подава самите петиции. Инициативата осигурява възможност на гражданите за реално учас-

тие във вземането на решения, тъй като чрез електронната система петициите се внасят директно в Парламента на Шотландия. Системата може да бъде използвана в повечето етапи на процеса на изготвяне и провеждане на публичните политики. Прилагана е успешно при приемането на нова политика, дебатирана в Парламента, както и за изменение на съществуваща по посока на по-голямата ѝ адекватност спрямо нуждите на гражданите. Голям брой граждански организации и отделни граждани са се възползвали от системата за електронни петиции.

### ***Използвани технологии***

Инструментът за електронни петиции има функцията да преглежда текста на петицията онлайн, да чете допълнителна информация за проблема, да дава възможност на всички, които решат да я подкрепят да добавят своето име и адрес. Всички граждани могат да се включат в онлайн дискуссионен форум и да добавят своите коментари „за“ или „против“ съответната електронна петиция.

### ***Правила на участие***

Тъй като системата събира имена и адреси, съществуват много ясни правила за конфиденциалност, което е в синхрон с практиките на парламента. Условиата на употреба на имената и адресите са добре изяснени.

### ***Фактори на успеха***

- Подкрепата на депутата, който е свикал Комисията за публични петиции.
- Управленските процедури, които допускат тази електронна дейност да се превърне в част от нормалния работен ритъм на Комисията.

ПРАКТИКА  
ПЪРВИНА

## Технологията „Виртуален глас“



ХОЛАНДИЯ

Проектът цели подкрепа на участието на гражданите в мащабни градски инициативи за реконструкция и е приложен в градовете Апелдорн и Тилбург. „Виртуалният глас“ позволява достъп до три-измерни презентации – както изглеждат в настоящия момент и както биха изглеждали в бъдеще. И всичко това може да се види на обикновени компютри: докато разглеждат „виртуалния глас“, гражданите разполагат с всякакъв вид мултимедийна информация, могат да направят коментар в електронен форум, да гласуват за различни проекти, да побърят с другите посетители на сайта. Последното нововъведение е прилагането на онлайн гласуване в Тилбург, където гражданите дават гласа си за един от трите проекта за централна търговка част.

**Целева група:**

442 000 жители на Апелдорн, Тилбург и Хелмонд. Освен тях – хора от всички краища на Холандия и от европейски държави са посетили тези сайтове.



**При изготвянето на този наръчник сме се позовавали на принципи, подходи, изводи и заключения, заложи в следните издания и разработки:**

- Code of Practice on Consultation – UK Government, 2008
- Viewfinder: A Policy Maker’s Guide to Public Involvement, 2009
- Deliberate Public Engagement: Nine Principles, 2008
- Граждански проект за Бяла книга на гражданското участие в България, „Национална кампания чуй гражданите“, 2010
- Проучване на ефективни механизми и практики за консултативен процес с гражданите при изготвянето и провеждането на публичните политики в България, Ф-я „Междуетническа инициатива за човешки права“, 2010
- Ръководство за обществени консултации в България, проект Програма ФАР BG-0103.01
- Анализ на нормативната уредба за идентифициране на консултативните съвети по състав и функции и сравнителен анализ на практиките в работата на консултативните съвети, Индъстри Уоч Груп ООД, 2008
- Предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практиките на консултативните съвети и за оптимизиране на консултативните механизми, Индъстри Уоч Груп ООД, 2009
- Стандарти за провеждане на обществени консултации – МС на РБългария, 2009
- Наръчник на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за информиране, консултиране и обществено участие в изграждането на политики, София 2004 г.
- Структурите на гражданското общество – ефективен партньор на институциите при правенето на политиките, Ф-я „Междуетническа инициатива за човешки права“, 2008
- Съвет на Европа – Кодекс на добрите практики на гражданското участие в процеса на вземане на решения, [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Bulgarian\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Bulgarian_final.pdf)
- Европейска комисия – Общи принципи и минимални стандарти за консултация със заинтересованите страни, COM /2002/ 704

***Съставител и редактор:***

*Калина Бозева*

***Дизайн и полиграфични процеси***

*ЕТ „Терафт“ – Кръсто Терзиев*

**Електронен адрес на Секретариата на кампанията: [ieifoundation@yahoo.com](mailto:ieifoundation@yahoo.com)**

**Търсете „Чуй гражданите“ във Фейсбук.**

” Не е функция на правителството да предпазва гражданина от грешки, но е функция на всеки гражданин да накара правителството да не изпада в грешки “

Робърт Джаксън (1892-1954)  
Съдия във Върховния съд на САЩ, писател

# ЧУЙ ГРАЖДАНИТЕ!



„Ние, гражданите,



ИМАМЕ КАКВО да кажем...



„Но не ни чуват по етажите на властта.“



„Политиците са за нас,



а къде сме ние?..“