



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕН

СБОРНИК С ДОБРИ ПРАКТИКИ И УСПЕШНИ МОДЕЛИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ ОТ СТРАНИТЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ПРЕПОРЪКИ ЗА ВНЕДРЯВАНЕТО ИМ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ С ЦЕЛ ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА

София
Март, 2019 г.

Проект „Подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката и законодателството свързано с опазването на околната среда“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

www.eufunds.bg



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Настоящият Сборник е разработен в рамките на Договор BG05SFOP001-2.009-0031-C01, проект „Подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката и законодателството свързано с опазването на околната среда“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Общата цел на проекта е насочена към повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката и законодателството в сферата на опазване на околната среда, чрез осъществяване на интегриран комплекс от дейности от Водещата организация – Сдружение „ВОб – Вяра, Образование и Бъдеще“ и от Партньора – Изпълнителна агенция по околна среда (ИАОС).

Специфичните цели, към които е насочен проектът са:

1. Подобряване на партньорското управление с гражданите и бизнеса чрез прилагане на добри практики и иновативни решения за провеждане на политиката и законодателството в областта на опазване на околната среда.

2. Повишаване на откритото и отговорно управление на администрацията чрез създаване на Регистър на заинтересованите страни в сферата на опазване на околната среда, както и чрез провеждане на широка Информационна кампания.

3. Отпращане на препоръки за подобряване на регулаторната среда чрез въвеждане на добри практики и Механизъм с приложим инструментариум за осигуряване на обратна връзка и оценка от страна на гражданите и бизнеса относно действията на Изпълнителна агенция по околна среда при опазване на околната среда ИАОС.

В настоящия Сборник са изследвани и анализирани добри практики в държавите членки на ЕС, свързани с прилагането на ефективни подходи, мерки и модели за активизиране обмена на информация за опазването на околната среда; за повишаване на партньорството между заинтересованите страни (НПО, граждани и бизнес) и отговорните за това органи на национално и европейски ниво. Проучването включва и анализ на инструментите за прилагане на иновативни решения с цел увеличаване на гражданското участие в процесите на мониторинг на политиката за опазване на околната среда на национално ниво.

Проект „Подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката и законодателството свързано с опазването на околната среда“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	4
I Цел	5
II Добри практики за гражданско участие в страните от ЕС	6
1. Австрия	25
2. Белгия	26
3. Великобритания	28
4. Дания	32
5. Естония	33
6. Испания	36
7. Италия	37
8. Латвия	37
9. Литва	38
10. Малта	39
11. Полша	40
12. Румъния	41
13. Словакия	42
14. Унгария	43
15. Финландия	45
16. Франция	45
17. Холандия	47
18. Хърватия	48
19. Чехия	50
20. Швейцария	51
21. България	51
III Добри практики за опазване на околната среда	53
1. Хага	53
2. Милано	55
IV Препоръки за въвеждане на конкретни мерки в България	56
1. Консултативни органи	56
2. Гражданско участие на местно ниво	60
3. Интернет платформа	62
Заклучение	65
Библиография	68



ВЪВЕДЕНИЕ

Изменението на климата е въпрос от световно значение, който засяга всички хора. Постигането на ново глобално правно обвързващо споразумение в областта на климата и последващите действия във връзка с него беше основен приоритет в световен мащаб. Значима стъпка в посока опазване на околната среда и борбата с климатичните промени е Парижкото споразумение от 12 декември 2015 г. Дългосрочната цел, която правителствата си поставиха, е поддържане на покачването на глобалната средна температура далеч под 2°C и продължаване на усилията за ограничаването ѝ до 1,5°C. На Парижката конференция държавите представиха цялостни планове за действие в областта на климата с цел намаляване на вредните си емисии, като се договориха на всеки 5 години да съобщават своя принос в тази насока, за да се определят все по-амбициозни цели. Правителствата, също така, приеха да се отчитат както взаимно, така и пред обществеността доколко се справят с изпълнението на целите, като по този начин ще се гарантират прозрачността и контрола. В знак на солидарност ЕС и други развити държави ще продължат да предоставят финансова помощ за борбата с климатичните промени на развиващите се страни, за да могат те да намалят емисиите си и да изградят устойчивост спрямо последиците от изменението на климата.

Политиката на Европейския съюз в областта на околната среда има за цел насърчаването на устойчивото развитие и опазването на околната среда за настоящето и бъдещите поколения, което е в синхрон с договорките от Париж. Достиженията на правото на Европейския съюз, включва множество нормативни актове, включително директиви, регламенти, решения и препоръки, които обхващат хоризонталното законодателство, замърсяването на водата и въздуха, управлението на отпадъците и химикалите, опазването на природата, промишленото замърсяване и управлението на риска.

В тази насока през юни 2018 г. беше приет нов Регламент (ЕС) 2018/956 относно мониторинга и докладването на въглеродните емисии и разхода на гориво на нови тежкотоварни автомобили. Регламентът е от изключителна важност както за всички граждани, екологични организации и бизнеса, така и за отговорните органи в държавите членки, защото представлява целенасочена мярка на европейска политика за опазване на околната среда. Нещо повече, през февруари тази година европейските институции се споразумяха да намалят с 30% до 2030 г. вредните емисии от тежкотоварните автомобили, поставяйки ограничения, чиято цел е намаляване на замърсяването на въздуха и борба с климатичните промени. Евродепутатите изтъкват, че като световен лидер в про-



изводството на най-добрите камиони и автобуси, ЕС поставя реалистични цели на производителите в процеса на трансформация към ниски емисии в транспортния сектор. Европа трябва да генерира политики за борбата срещу изменение на климата и защита на околната среда, като в същото време се запази конкурентоспособността на европейските производители. Представените данни показват, че около 70% от превоза на товари по суша се извършва от камиони, което е от решаващо значение за развитието на търговията в Европа. Но също така тежкотоварните автомобили представляват 6% от общите емисии в ЕС. Ограничаването на емисиите от транспортирането е от съществено значение за постигане целите на ЕС за намаляване на емисии до 2030 г. и отговор на ангажиментите на Европа към Парижкото споразумение за климата.

Амбициозните цели, които ЕС си поставя, повдигат сериозни проблеми както на национално, така и на регионално ниво, за което свидетелстват излезлите през м. септември 2018 г. резултати от одита на Сметната палата, осъществен в рамките на Съвместен кооперативен одит на Работна група по одит на околната среда към Евросай (Европейска организация на върховните одитни институции). Един от основните изводи на одитния доклад е, че липсват съгласуваност и прозрачност в политиката между ангажирани структури и заинтересовани лица страни в сектора. Недостатъчната информация относно добри практики и иновативни механизми, чрез които гражданите могат да участват в работата на държавните институции и да влияят при вземането на решения в сферата на опазването на околната среда, може да бъде посочена като една от водещите причини за липсата на диалог, както и за повишаване напрежението между отделните страни.

За целта са изследвани и анализирани, от гледна точка тяхната приложимост, добри практики в държавите членки на ЕС, свързани с прилагането на ефективни подходи, мерки и модели за активизиране обмена на информация, за повишаване на партньорството между заинтересованите страни и отговорните за това органи на национално и европейски ниво. Също така, трябва да се анализират инструментите за прилагане на иновативни решения с цел увеличаване на гражданското участие в процесите на формиране, осъществяване и мониторинг на конкретните политики.

I ЦЕЛ

Този сборник цели да представи и дефинира формите и нивата на гражданско участие в процеса по вземане на политически, социални и икономически



решения на местно и национално ниво. Също така цели да идентифицира и анализира примери за добри практики на разработване и имплементиране на модели, механизми и инструменти за гражданско участие във различни етапи от политическия цикъл, а именно формулирането, имплементирането и мониторинга на нормативни проекти. Представените и разгледаните примери, на местно и национално ниво, произхождат от различни държави членки на Европейския Съюз (ЕС). Моделите анализирани в този сборник са както от общ характер, така и конкретно свързани с тематиката опазване на околната среда. Основната идея на този сборник е, на база разгледаните европейски практики, да изведе конкретни предложения за адекватни и подходящи механизми на гражданско участие, които да бъдат имплементирани в България с цел включване на обществото в разработването, имплементирането, мониторинга и оценката на политики, процедури, регулации и други нормативни проекти, свързани с опазването на околната среда. Сборникът също разглежда влиянието на неправителствения сектор в процеса на вземане на решения, като обръща внимание на възможностите и перспективите за ефективно партньорство между този сектор и публичната администрация във връзка с разработването и подобряването на екологичната политика у нас. Докладът представя резултати от проведеното проучване на европейския опит за конституиране и функциониране на консултативни органи и интернет форми за граждански консултации, като открил добрите практики на гражданско участие във вземането на решения, които модели биха могли да се приложат в България. Развиването на гражданско участие в политическия процес допринася за постигане на прозрачност, обективност, легитимност отчетност и отговорност на взиманите решения, както и по-ефективното, и целево законотворчество и успешно прилагане на принципите на демократичното управление и обществен контрол. Сборникът е изготвен, съобразно нуждите на Сдружение „ВОБ – Вярa, Образование и Бъдеще“ и партньорът ИАОС, като допълнително би могъл да бъде полезен на представители на местната и централната власт, както и на НПО сектора и гражданите.

II ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В СТРАНИТЕ ОТ ЕС

Участието в процеса на вземане на решения означава възможност за гражданите, гражданските организации (вкл. НПО) и други заинтересовани страни да влияят върху разработването и имплементирането на политики и нормативна уредба, особено тези, които пряко ги засягат и/или афектират. Европа

Проект „Подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката и законодателството свързано с опазването на околната среда“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



все повече осъзнава важността на гражданското участие в тези процеси, както на общностно, така и на национално ниво. Общественото участие в публичната администрация спомага за разработване на честни, експертно подкрепени и необходими регулации, постигане на между-секторен диалог и консенсус, разработване на дългосрочни решения, повишаване на регулативната легитимност, подобряване на имплементацията и споделяне на отговорностите, както и стабилизирание на демократичната идентичност и повишаване на публичното доверие в страната.

Обхват и дефиниции на гражданско участие. Обхват.

Освен по време на избори, гражданското участие може да се прояви и при различните етапи на създаване и развитие на закони, регулации, стратегии и политики, решенията от които афектират обществото или конкретен негов сегмент. Прилагането на концепциите на представителната демокрация не изключва гражданското участие във формулирането, имплементирането и мониторинга върху изпълнението на различни законодателни проекти. Международният Пакт за граждански и политически права от 1976 г. гласи, че гражданското участие в публичните работи и аспектите на публичната администрация е широка концепция, свързана с упражняването на политическа власт и покрива всички аспекти на формулирането и имплементирането на политики от местно, регионално и международно значение. Разбира се, разпределението на властта и начините, по които гражданите могат да упражняват своите права в публичната администрация, защитени от текстовете на този пакт, се регламентират в Конституцията и други фундаментални законови текстове на съответната държава – обикновено това са събрания или участие в органи, които представляват гражданите в консултации с правителството.

Участие на граждани и неправителствени организации (НПО)

Спрямо приетият в Европа Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процесите на вземане на решения структурирани организации, асоциации и общности от неправителствен тип (НПО) събират и предават възгледите на своите членове, потребителски групи и загрижени граждани. Това е принос от основно значение за политическия процес на вземане на решения, който повишава качеството, разбирателството и приложимостта в по-далечна перспектива на политическите инициативи. Този кодекс не коментира прякото гражданско участие на индивидуално ниво. Това, обаче, не означава, че участието трябва непременно да е ограничено до организирани групи и НПО, тъй като Международният пакт от 1976 г. разяснява, че всеки трябва да има правото и възможността да се включва в администрирането на публичните работи без ограничения, както индивидуално, така и чрез свободно избрани представители.



Формата на участие чрез НПО – автономни организации на доброволчески принцип, които не преследват икономически цели – е най-популярен.

Участие и политически дейности

Важно е да се прави разлика между „гражданско участие“ във формулирането, имплементирането и мониторинга на процес на вземане на решения във връзка с публичната администрация и политиките и „участие в политическа дейност“, които са коренно различни. Участието на граждани и НПО се свежда до медиация на идеи и комуникация между обществото и властите, подкрепа и аргументация за законови промени, мониторинг на изпълнение на приети национални и международни нормативни уредби, научно-изследователска и обществено-образователна дейност във връзка с публични въпроси и дебати, както и предоставяне на средства за преследване, промотиране и защита на интересите на конкретни обществени групи. Някои НПО-та използват методи и инструменти на влияние, лобирание и агитиране, с цел постигане на своите цели по важни и наболели за тях теми и проблеми. Често, с цел ограничаване възможността за даване на мнение и изразяване на недоволство, действията на тези организации се категоризират като политически от управляващите. Добра практика е дефинирането на термина „политически дейности“, с цел извеждане на конкретен списък с действия, които да ограничат дейността на тези организации до целите на тяхното съществуване, а именно платформа за гражданско участие.

Ценности и принципи на гражданско участие

Важни аспекти от концепцията за гражданско участие са:

- включването в процеса на вземане на решения на граждани, които са пряко повлияни и/или заинтересовани от съответните решения и промени;
- включване на гражданите в процеса на изработване на механизмите и моделите на тяхното участие;
- предоставяне на необходимата информация на гражданите, с цел постигане на максимално ефективно и полезно участие от тяхна страна;
- идентифициране и комуникиране на нуждите на всички участници в процеса, включително граждани и управляващи;
- вземане под внимание гражданския принос при окончателното решение на даден проблем и комуникиране на заключенията, свързани с ефекта на гражданското участие върху крайния резултат.

Идентифицирани са няколко основни принципа на координирано и структурирано гражданско участие, включително доверие и честност в комуникацията между заинтересованите страни, прозрачност в документалния и информационния поток, равнопоставеност и отдаденост на участващите групи и



приемане на всички права и задължения, произхождащи от участието в процеса, отговорно и обективно участие и ефективен принос от всички заинтересовани в процеса, независимост и равнопоставеност на граждани и НПО, обратна връзка и оценка на процеса, както и колективно участие и канализиране на идеи от различни заинтересовани участници.

Стандарти и правна рамка за значимо участие на граждани

Международната и европейската рамка за регулиране и промотиране на гражданското участие в процеса на вземане на решение при формирането на политики търпи постоянно развитие, разширяване и подобряване.

На глобално ниво, публичното участие на граждани и граждански организации в процесите на вземане на решение и изграждане на политики се гарантира от Международния Пакт за граждански и политически права – Чл.25, Декларация за правата и отговорностите на човека, приета на Общото събрание на ООН от 1999 г., както и от резолюциите за равноправно участие в публичните работи и проекто-законови, на съответната държава, на Съвета на ООН по Правата на Човека. Конвенцията от Орхус от 1998 г. приема минимални изисквания за степен на публично участие конкретно във връзка с вземане на решения по политики свързани с проблемите с опазването на околната среда. <https://www.coe.int/bg/web/compass/legal-protection-of-human-rights>

На ниво Съвет на Европа, гражданското участие в публичната администрация е гарантирано от Европейската конвенция за защита на човешките права и свободи, конкретно чл. 10 за свободата на изразяването на мнение и чл. 11 за свободата на събранията и сдружаването, които промотират активната гражданска роля като форма на контрол и наблюдение над властта и нейната дейност. Европейската конвенция за достъп до официални документи от 2009 г. задава минимален стандарт за публичен достъп до официалните документи, които са на разположение на властта. Също така, препоръките на Съвета на министрите на ЕС от 2001 и 2009 г. разпознават ползите от инициативата Електронна демокрация и създават конкретен наръчник за прилагане на концепцията, с цел постигане на прозрачност и отговорност при институции и разширяване на гражданското участие и роля в публичната администрация, както на общността, така и на национално ниво. Препоръка на Съвета на министрите от 2007 г. отбелязва важната роля, която НПО играят в промотиране на демокрацията и човешките права, информизиране на обществото, гарантиране на прозрачност и отговорност – същият текст препоръчва НПО да бъдат активно включвани в процеса на публичната администрация, без дискриминация, под формата на диалог и консултация. Съществува Кодекс на добри практики във връзка с методите, механизмите и инструментите чрез които НПО могат активно да участват във формулирането,



имплементирането и мониторинга на различни политически решения и нормативни текстове. В доклада на секретаря на Съвета на Европа от 2015 г. се заключава, че държавите членки трябва да осигурят среда и механизми за колаборация между властта и неправителствените организации. Множество решения от парламентарни събрания на ЕС също дават подкрепа на участието на НПО в демократичния и конституционния процес, в ролята им на надзирател и съблюдаващ орган. Съвета на Европа успешно развива стандарти, препоръки и мерки за успешното участие на конкретни категории граждани, които да бъдат прилагани на различни нива в съюза – по-конкретно на групи, които имат принципни затруднения да участват активно в публичните работи, включително чужденци, жени, хора с увреждания, млади хора и малцинства.

Конкретно на ниво ЕС, подходът за гражданско участие в законодателния процес е гарантиран от Лисабонската Конвенция, по-конкретно чл. 8 от текста, във връзка с гражданското участие в демократичния живот, спомагане на свободния публичен обмен на мнения и гледни точки по политически въпроси и поддържане на постоянен диалог и консултация с гражданските организации във връзка с нормативни текстове и модели на имплементация на законодателни промени. Дори преди приемането на Лисабонската Конвенция, текстовете разработени под формата на наръчник за европейско управление (от 2001 г.) представят множество добри практики и препоръки във връзка с повишаване на легитимността на процеса на вземане на решения, които се материализират в официален документ за Принципи и минимални стандарти от 2002 г., който се фокусира върху стандартизиране на съдържанието на консултативния процес, дефинирането на целеви групи на дискусиата, определяне нивото на публичност на консултацията, както и постигане на ефективна комуникация, на обратната връзка от страна на управляващите. Също така, ЕС разработва и актуализира напътствия за подкрепа на развитието на НПО в страните членки.

За да се гарантира приноса на граждански (обществени) групи и организации в политическия процес на вземане на решения, без дискриминация и ограничения, се изисква подходяща нормативна среда, която се изгражда на база правото на закона, фундаментални демократични принципи, политическа воля, ясни процедури, дългосрочна подкрепа за устойчиво гражданско общество и общи цели за сътрудничество. Тези условия спомагат конструктивни взаимоотношения между гражданските организации и администрацията, на база доверие, разбиране и общ стремеж към демократично участие. Правилата и принципите за гражданско участие в политическия и законодателния процес на правителствено и местно ниво са разписани в различни нормативни документи, с различна тежест и обхват. Те наблягат на ценности и ползи, които се



стремят да промотират и постигнат, но всичките подчертават важноста на гражданското участие в изработването на политики и закони.

Участието в политическите процеси по презумпция трябва да е отворено за всички пълнолетни граждани на съответната община или страна. Гражданите могат да участват индивидуално или под формата на официални или неофициални сдружения и организации, където попада и НПО сектора. Важно е да се отбележи обаче, че различните политически процеси и решения изискват участие от страна на различни представители на обществото, в зависимост от това кои обществени сфери и сегменти за засегнати от казуса. Докато достъпа до информация трябва да е на лице за цялото общество, понякога консултациите и активното участие могат да бъдат предвидени за и фокусирани върху конкретни целеви групи от граждани. Правителството може да ограничи публичното участие на конкретни групи до част от политическия процес – например, само до етап оформяне на проектозакон. В хърватския кодекс се казва, че при покана за гражданско участие в работни групи трябва да се съобразят изискванията за експертиза, квалификации, предишни изяви по темата и други, но останалата част от обществото трябва да има правото да изрази мнение по създадения от работната група документ (законопроект). Когато граждански организации упражняват активно участие или допринасят по отворена процедура по консултиране от името на членовете на своите сдружения, те носят отговорност към тези, които представляват и трябва да гарантират тяхната информираност и поне минимално ниво на компетентност по конкретния казус. Така НПО сектора спомага за постигане на прозрачност в процесите.

Рамка за постигане на значимо и ефективно гражданско участие

Този раздел коментира активното гражданско участие с оглед на политическия цикъл, с цел постигане на значимо участие. Разделът демонстрира добри съществуващи рамки, модели и практики във връзка с различни етапи от цикъла, като се набляга на факта, че гражданското участие е възможно и препоръчително на всички етапи от цялостния законодателен процес.

Фази от политическия цикъл

Генерално, политическият процес е цикъл, който се състои от три основни етапа, а именно:

1) разработване на нормативна уредба (формулиране на политиките),

2) имплементация и реализация на законовата рамка,

3) мониторинг и изучаване на нейния реален ефект след приложение. ЕС

набляга на значението и важноста на гражданското участие във всичките фази на този процес. Няколко основни аспекта трябва да бъдат подсигурени, с оглед на спазване на добрите практики, по време на политическия цикъл, включи-



телно:

- информиране на гражданите, посредством лесен достъп до актуализирани сведения за развитието на съответните политики,
- разработване на разбираеми и лесни за прилагане механизми и процедури за вземане на политически решения, които да насърчават гражданското участие,
- активно включване на участници в граждански диалог, чрез приемане и обсъждане на предложения и осигуряване на обратна връзка,
- предоставяне на допълнителни стимули, средства и ресурс за мотивиране на значимо участие от страна на гражданите.

Формулиране на политиките

Процесът започва с решение за създаване на нови или изменение на стари регулации, спрямо политическата стратегия и приоритета на управляващите. Формулирането на политики може и трябва да бъде повлияно от гражданите, бизнесът и НПО сегмента. Освен това, властите могат да търсят активното участие на неправителствените организации, с оглед на рафиниране на идеи и конкретизиране на нуждите на различни обществени групи. В процеса на оформяне на проекто-закона, управляващите могат да включат гражданите посредством консултации, диалог и дори референдум.

Реализация и имплементация на политиките

Тази фаза включва ефективно прилагане и разпространяване на формулираните политики. Тук гражданското участие често се свежда до имплементиране и промотиране на нормативната уредба с помощта и партньорската подкрепа на НПО, чрез тяхната дейност и участие в диалога, гарантиращи прозрачността и ефективността на процеса. Обективността на надзора провеждан от НПО в тази фаза се гарантира от установените процедури за подбор на гражданското участие (в лицето на НПО).

Мониторинг и оценка на политиките

Тази фаза оценява и проследява ефекта на имплементираните политики. Мониторингът е ключова част от процеса и може да предостави необходимата информация за рестартиране на политическия цикъл в същата законодателна сфера. НПО сегмента е изключително подходящ инструмент за провеждане на този етап от процеса, с участието и партньорството на правителството, тъй като има пряк достъп до и възможност за директен диалог с пряко повлияните от законодателната дейност. Тук отново е важно да има ясни процедури за подбор на неправителствените организации, които участват в процеса, с цел постигане на оптимална прозрачност и ефективност в тази фаза.

Според правилата и практиките на държави от ЕС в процеса на изработ-



ване на закони, законопроектите, регулациите и други нормативни документи, пряко свързани с гражданите, трябва да са достъпни и отворени за тях. Добър пример за това са Хърватия, Словакия и Унгария. Естония добавя и законовите промени, министерските постановления, планове и програми за развитие, инструкции и процедури, стратегически документи и международни споразумения към списъка с документи, за които обществото трябва да се информира. Много европейски страни предоставят и допълнителна информация, свързана с конкретния политически процес, включително обхват и цели, резюмета на контекста и конкретните казуси, обосновка за нормативния документ, детайлна административна информация за процеса на гражданско участие.

Нива и измерения на гражданско участие

Участието е продължение на взаимодействието между властта и гражданското общество, като се започне от предоставяне на информация, премине се през диалог, дебат и анализ, и се стигне до имплементиране на взаимно приети и договорени нормативни решения. Принципно, всички етапи на политическия процес (подготовка, законопроект, приемане, имплементация и оценка) биха извлекли ползи от гражданско участие в тях. В практиката обаче, според етапа на политическия цикъл, формата и интензитета на гражданското участие варират. В европейската практика са разпознати няколко основни нива на участие, включително: достъп до информация, консултация и активно партньорство (участие). Фундаменталната форма на колаборация и измерение на участието е диалогът между страните, допринасящи за политическия процес.

Достъп до информация

Това е ключово право и предпоставка за гражданското участие, в която властите информират общността за процеса, дейността или документите, които искат да прокарат. Това включва правото на гражданите да получат достъп от правителството до цялата необходима информация от съответния политически цикъл, включително проекти, коментари, планове и обосновки. Публичната власт е отговорна за верността, целостта, адекватността и навременното разпространяване на необходимата за процеса информация и документация. Тази комуникация може да се осъществи посредством провеждане и публикуване на анкети и изследвания, електронно провеждане на въпроси и отговори, електронни оповестявания за събития и възможности за гражданско участие, чрез официални електронни портали, имейл напомняния, организирани информационни кампании, както и електронни записи от срещи, изслушвания и дебати



в реално време. Франция и Холандия предлагат пример за добри практики на достъп и публично разпространение на информация, като ниво на гражданско участие.

Консултация

Тази форма на участие се състои в приканване на гражданите да дадат своите мнения, коментари, гледни точки и обратна връзка по конкретни документи, планове и казуси. Обикновено публичната администрация изисква консултация по предварително дефинирани и определени части и аспекти от нормативната уредба, но процесът би следвало да позволява и участие по други теми от цялостния законопроект или план. Има много модели на организация на консултацията, но основните характеристики, които тази практика трябва да има включват: ясно и точно дефиниран процес, предоставяне на достатъчно време за обратна връзка и включване на всички, които са афектирани от законопроекта или изменението. Това е участие, посредством подход на реакцията, тъй като обществото се включва по запитване на администрацията, но се срещат случаи, в които гражданите могат да изискат от управляващите да бъдат запитани по конкретни казуси. Обикновено консултациите се прилагат като модел за участие на етапа формулиране и прилагане на политики. Това гражданско участие може да бъде проведено по различни начини, включително посредством електронни платформи и страници, панели и фокус групи, както и семинари и публични дебати (чрез комисии и пленуми). Следенето на прогреса на публично участие става обикновено посредством резултати от гласуване, проучвания или въпросници.

Консултациите по конкретни документи обикновено изискват предоставяне на допълнителни данни и информация, като оценка на влияние и изследвания свързани с имплементацията, които да бъдат достъпни преди физическото провеждане на консултации – предоставят се също и обобщени и синтезирани текстове за улеснение на ползвателите. Когато гражданите биват включени в конкретен политически цикъл, би следвало те да бъдат отново консултирани при последващи законопроекти, чернови и промени по съответния нормативен казус. Добра практика е процедурата по консултацията да предоставя опция за удължаване срока на допитване, особено когато текстовете имат по-сложно или обемно съдържание.

С цел заздравяване гражданското доверие в даден процес, обратната връзка, под формата на доклад или отговори на въпроси, е неизменима част от процедурите по консултацията – така членовете на обществото знаят, че техните съвети, идеи и мнения са разгледани, обмислени и взети под внимание. Също е важно да се извърши оценка на проведената консултация, с цел подобряване в бъдеще, прехвърляне на опит, премахване на пречки в комуникацията и извличане



на максимална ползва, както за гражданите, така и за администрацията. Оценката може да има вътрешен и външен (обратна връзка от участниците) характер.

Малта и Австрия предлагат пример за добри практики и стандарти в сферата на организирането и провеждането на процедури по публични консултации и обсъждания, като ниво на гражданско участие.

Активно участие (партньорство)

Това ниво на граждански принос се свързва с колаборация и споделяне на отговорности на всички етапи от процеса на вземане на политически решения. Това ниво се смята за най-висша форма на гражданско участие и включва извеждане на план-програма, идентифициране на проблеми и казуси, изработване на законопроекти, вземане на решение и имплементация, както и делегиране на конкретни задачи на НПО сегмента – реално гражданите получават право на място на заседателната маса, редом с представителите на властта. Въпреки, че има съгласуваност във връзка с общите цели на процеса, предполага се, че участващите граждани трябва да запазят своята независимост (политическа), както и да защитават и промотират решенията, които те искат да видят в действие. Този тип партньорство може да се появи на всеки етап от политическия цикъл, но най-често се забелязва при формирането и имплементирането на политически решения, законодателни текстове и промени.

Полезни инструменти и механизми на такъв тип гражданско участие включват създаване на работни групи или комисии, които да дават експертни съвети при избиране подходящи политики, активно участие в процеса на изработване на законопроект, участие в процеса на взимане на решения (определяне на бюджет), партньорство между администрацията и неправителствените организации за имплементиране на политики. Основен проблем остава избора на граждани, НПО и заинтересовани страни, които да участват активно в процеса. Различни държави прилагат разнообразни модели и подходи в тази насока, включително избор на участници на случаен принцип или чрез отворено писмо за покана, както и на база тяхната експертиза, квалификации и предходен принос в конкретната сфера на казуса.

Латвия и Полша (Вроцлав) предлагат добър пример за успешни практики в сферата на провеждането на процедура по пряко и активно гражданско участие, под формата на работно партньорство с държавната администрация, като ниво на гражданско участие.

Диалог

Кодекса за добри практики към Съвета на Европа представя и диалога като активна форма на гражданско участие. Това е висша институционализирана форма на публично участие, която, добре структурирана, развита и при-



ложена правилно, може да бъде устойчив и дългосрочен модел на гражданско включване в публичната администрация. Типичен пример за този модел на работа са съвместните комитети или съвети. Съгласно разработения от Съвета на Европа Кодекс на добрите практики в гражданското участие в процеса на вземане на решения, този модел изисква двупосочна комуникация между участващите страни, която е изградена на базата на споделени цели и общи интереси, с цел гарантиране на редовен и ползотворен обмен на идеи и гледни точки. Диалогът е фундаментална форма на колаборация и би следвало да доведе до общо съгласувани и приемливи за всички страни резултати. Този модел на комуникация се цени и използва във всички етапи на политическия цикъл и най-вече във връзка с формулирането и преформулирането на политики. Полезни инструменти и механизми на работа при този модел включват:

- провеждане на продължителни публични изслушвания и форуми със заинтересованите страни (не само по конкретни казуси);
- много-секторни съвети с участието на НПО по конкретни казуси;
- идентифициране на ключови фигури от публичната администрация за връзка и комуникация с НПО сегмента;
- организиране на събития, целящи увеличаване капацитета на гражданското участие, информираността за него и опциите за неговата реализация.

Важно е да се разпознават различните фази на политическия цикъл и нивата на участие, както и тяхната взаимосвързаност, когато се регулира гражданското участие и се изграждат негови нови механизми. Дания предлага добър пример за успешна практика в сферата на прилагането на модел на диалог, на държавно и местно ниво, като форма на гражданско участие в политическите процеси на страната.

Гарантиране на значимо гражданско участие

Важно е да се има предвид, че гражданското участие не е единично изолирано явление и не може да бъде наистина постигнато, ако не бъде продължително подхранвано и подкрепяно. Съществуват различни модели в практиката, които могат да подсилят устойчиво и значимо гражданско участие посредством законодателна рамка или практически инструменти. Този раздел разглежда как тези модели работят и какво може да бъде научено от тяхната имплементация, с цел запазване и промотиране на принципите и нормите на гражданско участие в политическите процеси на страните.

Международно приетите документи в защита на човешките права раз-



познават правото на гражданите да участват в политическите и публични работи, както и факта, че механизмите на това участие трябва да бъдат установени от законова рамка. В Европа, тези права на гражданите са уредени в множество тематични документи в обхвата на различни регулации – в някои държави (Хърватска и Румъния) тези документи са юридически обвързващи, а други страни (Австрия и Великобритания) налагат това право на гражданско участие посредством стандарти, кодекси и напътствия за добри практики. Документите, имащи тежест на закон, могат да обхващат различни аспекти от това гражданско право, включително административно задължение за публикуване на законопроекти и свързана информация, принципи на участие, обхват и обекти на консултация, включване на обществени представители в консултативни съвети и работни групи, обявяване началото на процеси по вземане на решение, минимални крайни срокове за отговор по консултации, препоръки за механизми на провеждане на консултация и обратна връзка от гражданите, наличие на орган следящ за имплементацията на публичните консултации, както и спазване на правилата за практическо провеждане на консултации. Много държави разработват документи (споразумения за сътрудничество и стратегии за развитие) за политики свързани с колаборации и диалог между администрацията и НПО сектора. Съществуват много мерки (прилагани от различни европейски държави) за подсигуряване на значимо гражданско участие и справяне с предизвикателствата пред имплементацията на процедурите за такова ефективно участие, включително разпределение на достатъчно средства и ресурси за провеждане, координиране и мониторинг на процеса на участие, въвеждане на допълнителни регулации и разпоредби, гарантиращи имплементацията на процедурите по гражданско участие, разработване насоки, цели, план и информационни материали за всички участници в процеса, както и идентифициране и таргетиране на пряко заинтересовани граждански групи.

Литва и Белгия предлагат добър пример за успешни практики от гледна точка на гарантиране на значимо и смислено гражданско участие, посредством разработване на нормативна уредба, подкрепяща общественото включване в демократичния процес.

Инструменти и практики гарантиращи значимо и успешно гражданско участие

В Европа се прилагат множество механизми и инструменти за подкрепа, развитие и мониторинг на гражданското участие и принос в процесите по вземане на политически и административни решения.



Електронно участие

Този механизъм включва електронни портали, страници, платформи, форуми за петиции и други (интегрирани във всички фази на процеса по вземане на решения), които допринасят за прозрачност, отговорност и адекватност на институциите, както и за информираност на гражданите и стимулиране на тяхното участие. Естония, Финландия, Франция и Италия предлагат добри примери за успешни практики в областта на организирането и провеждането на процедура по електронно гражданско участие, с помощта на публично достъпни софтуерни решения и електронни системи.

Подобряване на информираността, имплементацията и мониторинга на участието

Важно е да се организират обучения и семинари за развитие на капацитета и уменията на всички участници в процесите на формулиране и имплементиране на политики, развитието на проекти и ролята на гражданското участие, с цел разбиране на реалностите на всяка от страните, включително граждани, НПО и представители на публичната администрация. Също е важно да се организира мониторинг, за да се подчертае важността на мерките за имплементиране на гражданско участие пред администрацията. Хърватия дава добър пример за успешна практика в сферата на имплементацията и мониторинга на процедури по гражданско участие.

Структури за сътрудничество

За да се осъществи връзката между властите и НПО сектора, много държави създават координационни административни органи, представители на правителството, съвместни организации, комитети, работни групи или съвети. Посредством тях се постига задълбочен диалог между заинтересованите страни и мотивация за имплементация на приетите механизми за гражданско участие. Великобритания дава добър пример за успешна практика в създаването на структури за сътрудничество между администрацията и гражданите, особено на местно ниво.

Конкретни модели за гражданско участие

Държавите използват различни методи и инструменти за стимулиране на различните етапи от процеса по формулиране и имплементиране на политики и законови документи. Изборът на конкретен инструмент се прави и аргументира в началото на процеса и зависи от конкретния казус – обект на



консултация, големината на целевата група, която казуса афектира, нивото на новаторство при изработването на решение, време за реакция, общи допустими и бюджетирани разходи за процеса, ефекта върху други закони и цялостната нормативна рамка, както и налично реално необходимо ниво на експертиза.

В обобщен вариант, в рамките на вече споменатите нива на участие, моделите използвани да стимулират гражданското участие, особено в процеса на разработване на проектозакони, са:

- достъп до информация – създаване на електронни портали и регистри, публикуване на информация на официални страници на правителството и подопечни агенции, разпространяване на информация по медиите, портали и вестници на НПО и др.

- консултации – публикуване на покана за консултации посредством гореспоменатите информационни източници, обществени изслушвания, конференции, публични дискусии и дебати, граждански съвети, фокус групи, онлайн събития за въпроси и отговори, експертни панели и дискусии, запитвания по имейл списъци и др.

- активно участие и диалог – между-секторни работни групи, експертни срещи, електронни форуми и др.

На практика има няколко основни категории модели на гражданско участие в законодателния процес, които администрацията и гражданските организации прилагат. Използването на един тип модели не изключва прилагане на други такива – паралелното използване на различни модели на участие е препоръчително и се явява честа практика, като по този начин в процеса се включва по-широк кръг от афектирани и заинтересовани страни. Така например, публикуването на законопроекти с цел събиране на граждански коментари и мнения може да бъде съчетано с организиране на публични дебати за изслушване на мнения, с цел провеждане на дискусия и намиране на по-добри решения по различни казуси посредством диалог и активно участие от страна на заинтересованите страни. Друг аргумент в полза на паралелното прилагане на различни модели на участие е фактът, че не всеки гражданин (или гражданска организация) има възможността, способността и правото да участва на всеки етап в процеса или да се възползва от всеки съществуващ модел на участие – паралелното прилагане разширява обхвата на целевата група от граждани участващи в процеса. Добра практика е процесът на гражданско участие да остане активен и отворен, докато е възможно да бъдат направени поправки по нормативните текстове, дори и след изпращане на документа за правителствено одобрение. В рамките на един политически цикъл, моделите могат да бъдат прилагани колкото е необходимо, в зависимост от вида и тежестта на нормативния документ. Важно



е избраният метод(и) на участие да взема под внимание ефекта на казуса върху заинтересованите страни, както и нуждите, възможностите и други условия на ситуацията.

Подготовка за процеса по участие.

Назначаване на координатор на участието.

С цел координиране и мониторинг на процеса на консултиране и спазване на законовите норми и кодекси в тази насока, добра практика е назначаването на представител на администрацията като главен координатор на процеса. Естония и Великобритания предлагат добри примери за успешна практика в сферата на координиране на гражданското участие.

Разработване на списък със заинтересовани страни.

Създаването на списък с граждани и организации, които работят в сферата на съответната правителствена агенция или са заинтересовани да вземат участие в процеса е полезен инструмент за провеждането на по-ефективен процес на обществено участие. Тази процедура дава отговор на въпроса „Кой да участва в процеса?“ и може да промотира кооперация и съдействие в по-нататъшното развитие на казуса и след разписването на законопроекта. Съществуването на такъв списък цели да подпомогне процеса, но не трябва да бъде рестриктивен за участието на други заинтересовани и афектирани страни, които имат желание да се включат в обсъждането по конкретен закон. Естония дава добър пример за успешна практика на списъци със заинтересовани страни в процеса на гражданско участие.

Планиране.

Разработването на план за провеждането на процеса помага на държавните органи да избистрят целите на процеса и наличните за него финансови ресурси от самото начало, както и да подберат най-подходящите методи за участие. Естония и Австрия имплементират успешна практика „планиране на процедурите от процеса на гражданско участие“.

Предоставяне на информация за процеса.

Добрите практики повеляват гражданите да бъдат своевременно информирани за планирания процес по създаване на законопроект или внасяне на промени в нормативен документ. Предоставянето на тази информация позволява на гражданите да се подготвят навреме и да допринесат ефективно и смислено за предстоящия процес. Могат да бъдат приложени различни инструменти за широко разпространение на информацията. Естония и Румъния дават добър пример за успешна практика в информирането на обществото по казуси, подлежащи на гражданско участие.



Използване на Интернет.

Електронни страници на правителствени агенции.

Практика в много европейски държави е администрацията да се задължава да публикува законопроекти (и информация за тях) на електронните си страници. Добър пример за това дават Великобритания и Унгария.

Този модел позволява да бъде информирана голяма част от обществото за разработвания нормативен текст и подсигурава участието в процеса и изразяване на мнение на по-голяма група от заинтересовани лица, в сравнение с тази, която участва в публични дебати или работни групи. При използването на модела, практиката препоръчва прилагането на единен формат за публикуване на граждански коментари и мнения, което улеснява следенето и оценяването на адекватността на получените предложения, както и спомага за идентифицирането на проблемите, които могат да се появят на етап имплементация на нормативната уредба.

Моделът се използва при информиране на гражданите и консултиране със заинтересованите страни за конкретен нормативен документ или по казус, свързан с регулации и политики на администрацията. Моделът се прилага през отделна секция в уебсайта на конкретното министерство или агенция. От една страна, моделът може да се приложи при започване на работата по законодателния процес под формата на нотификация, съдържаща данни и материали по проекта или казуса, с цел по-добра информираност и време за подготовка на гражданите желаещи да участват в общественото обсъждане или в работни групи (активно участие). От друга страна, моделът се прилага и след изработването на законопроекта, с цел провеждане на обществени обсъждания и получаване на коментари от гражданите в електронна или писмена форма по цялостния документ или по конкретни аспекти, текстове и членове. След провеждане на консултациите добра практика е да се предоставя обратна връзка по гражданското участие и ефекта от него върху нормативния документ под формата на обобщен доклад, публикуван електронно. Важно за успешното прилагане на модела е администрацията да информира обществото за процеса своевременно, да поддържа актуална информация за процедурата, както и да разгледа всички получени коментари и да произведе доклад за обратна връзка по тях. Гражданските организации могат да спомогнат имплементацията на модела като популяризират процеса, промотират електронната страница, представят колективни мнения и препоръки по обсъждането, особено идващи от по-изолирани обществени групи. Основните разходи на администрацията по прилагането на този модел на публично участие са свързани със създаването и поддържането на електронна страница за целите на процеса.



Централизиран електронни портали.

В допълнение към публикуване на отделни електронни страници някои правителства разработват централизиран електронни портали и бази данни, служещи за гарантиране гражданското участие на ниво получаване на информация и участие в обсъждания. ЕС има разработен портал Your Voice in Europe за събиране на граждански коментари и гледни точки по политики на съюза, дискусии по наболели и текущи казуси, онлайн връзка с европейски лидери, министри в европейския парламент и други агенции. Великобритания, Естония и Унгария успешно прилагат тази практика, като модел на гражданско участие. Този тип инструменти се използва основно за информиране на обществото за текущи дейности и регулации, акумулирани от различни министерства и публични агенции в централизирана единна локация (система). Тези платформи също биват използвани и за механизми за обществено обсъждане, обмен на информация и дебати. Често, публикуването на нотификации и информация на централизираните платформи се провежда в паралел с отделни електронни страници на министерства и агенции. Платформите се използват от администрацията за споделяне на информация, данни и планове, както и при стартиране на законодателен процес и организиране на обществено обсъждане, дискусии, петиции и дебати по конкретни казуси или нормативни документи. Централизиранят портал се актуализира в унисон с актуализациите на отделните институционални електронни страници. Администрацията е длъжна да подsigури хармонизация на информацията, мониторинг на получените граждански коментари и изработването на доклад за обратна връзка в отговор на гражданското участие. НПО сектора може да спомогне разработването и развитието на портала чрез промотиране на процеса и събиране на коментари, мнения и препоръки от своите членове, с цел съставяне и представяне на колективни коментари.

Публикуване на коментари (колективен коментар)

Словакия дава добър пример за успешна практика в създаването на подходяща, улесняваща и стимулираща среда за публикуване на граждански коментари, като форма на тяхното участие.

Организиране на обществени срещи и работни групи.

Този модел се свързва с най-висша форма на активно участие на граждани и неправителствени организации и се прилага в началните етапи на подготовка на първични и вторични законодателни проекти. Чрез него всички заинтересовани страни могат да имат пряко участие и да повлияят върху разработването на даден законопроект и неговата имплементация, с цел постигане на оптимален ефект и консенсус във връзка с разнообразните нужди, проблеми



и гледни точки в обществото. Добрите практики, свързани с модела, препоръчват организирането на междусекторни работни групи с представители от компетентните министерства и държавната администрация, отговаряща за законопроекта, членовете на граждански и други организации (вкл. бизнеса), вътрешни и външни експерти, както и други заинтересовани страни (вкл. индивидуално участие на граждани). Представителите на заинтересованите страни се номинират и избират (от администрацията и/или съответната организация) по предварително зададени критерии – участниците биват често избирани на база тяхната квалификация, опит и експертиза по дадената тема, контекст и съдържание на нормативния текст. Всички участници се канят на всяка среща на работната група по конкретния казус и получават информация за организацията на всяка проведена консултация и резултатите от нея. Резултатите от работните срещи се оповестяват публично и са на разположение на всички заинтересовани страни.

При организацията на работни групи, администрацията поема отговорност за своевременно изпращане на покани за участие до заинтересованите страни, разработване на критерий за избор на участници, подготвяне на оперативен и финансов план, предоставяне на възможност за нормално протичане на работния процес и актуализиране на свързаните информация и данни, както и своевременно публикуване на резултатите от работата на групата. От друга страна, НПО сектора се явява мост между работната група и членуващите граждани с оглед предоставяне на информация за работата на групата, търсене на тяхното мнение по възникнали казуси, както и представяне на техните гледни точки пред работната група. За постигане на тези цели, гражданските организации трябва да установят координационни механизми за обмен на информация и предложения с други НПО и граждани, активни в съответната сфера.

Средствата, необходими за организирането на този тип модел на участие, трябва да покрият разходите за организирането на срещите на работната група, възнагражденията за участието и/или писмените доклади и предложения на експерти, както и подготвяне на анализи и информационни документи по темата.

Румъния дава добър пример за успешна практика в организирането на работни групи и срещи, с цел безпроблемното и ползотворно провеждане на процедурите по гражданско участие.

Конференция за консенсус и публични дебати

Моделът на дебата се използва за представяне на законопроекти и планове за развитие от страна на администрацията и събиране на мнения, коментари и препоръки от страна на гражданите и НПО сектора по конкретни казуси или нормативни документи. Практиката показва, че ефективното прилагане на



модела е на етап изготвяне на политики и законопроекти. Целта е да се постигне консенсус между всички страни по процеса и да се изведат решения по конкретни проблеми. Дебатите могат да се организират с целеви групи, както и с конкретни организации или граждани паралелно, под формата на отворена дискусия по нормативен текст (документ) или дебати по конкретни политически и нормативни аспекти и казуси. Освен заинтересованите от казуса страни, на тези дебати често се канят и експерти, които коментират имплементацията и приложението на съответната нормативна уредба. Дебатите могат да бъдат в отворена или затворена форма (само с конкретни целеви групи), но резултатите от дискусиите винаги се оповестяват публично. Всеки дебат си има водещ (организатор), който следи за спазването на реда, процедурите и честното разпределение на времето за аргументация на всички участници, както и за извеждането на заключения от дискусиите и подготвяне на крайния доклад. Участниците в дебата получават нормативни материали, проучвания, препоръки и доклади по темата предварително (поне седмица по-рано), за да се подготвят. Множество дебати на регионално ниво по една и съща тема могат да бъдат организирани паралелно, с цел постигане на представително демографско участие.

Добрата практика изисква организирането на публичен дебат да се състои преди финализирането на нормативния проект и неговото разглеждане от правителството. Честа практика е дебатите да се организират със съдействието на неправителствени организации, които да промотират събитието, да информират гражданите (и други организации) преди и след дебатите, да асистират за организационната дейност. Разходите, които администрацията обикновено споделя с партниращата НПО, включват покани, локация за събитието, пътни и режийни на участниците, възнаграждение на отговорниците, както и други разходи за оборудване и логистика.

Австрия дава пример за добра практика в провеждането на конференции за постигане на консенсус по даден нормативен или социален казус, като форма на гражданско участие.

Модели на местно ниво

Гореспоменатите модели на гражданско участие са приложими, под една или друга форма, и на местно ниво. Унгария, Хърватска и Великобритания дават примери за добри практики в паралелното прилагане на различни модели за организиране и провеждане на гражданско участие на различни нива и по разнообразни теми и казуси.

Модерни примери за добра практика в гражданските инициативи

Искането на мнението на заинтересовани страни и граждани в процеса по извеждане на приоритети за финансирането на програми и проекти не е но-



ваторска идея. Много съществуващи консултативни инициативи правят индиректен опит за постигане на този ефект, включително по примера на множество рамкови програми, разработени от ЕК. Все по-често срещано явление, на глобално ниво, е правителствата да включват гражданите в политическите процеси и приоритизирането на проблеми изискващи решения, като по този начин управляващите признават ползата от изграждането на доверие и връзки с по-голям кръг от граждани и заинтересовани групи, с цел гарантиране прецизирането на широк диапазон от потенциални гледни точки и мнения по различни казуси. Расте броят на организациите, които развиват инициативи за гражданско участие и дават набор от примери за включване на малки представителни групи, както и за процеси на консултация и обсъждане с малки експертни и заинтересовани групи. Холандия, Белгия и Естония на местно и национално ниво имат добри и успешно прилагани практики (от последните няколко години) на модерни инициативи за гражданско участие, които съчетават в себе си различни от разгледаните фундаментални модели на обществено приобщаване в процеса на вземане на решения.

Гореспоменатите модели са подкрепени с примери в конкретни държави, които са изредени по азбучен ред по-долу:

1. Австрия

Австрия дава добър пример за организирането на консултативен съвет на територията на ЕС. В страната съществува така нареченият Австрийски съвет по икономически и социални въпроси, който включва работодатели и служители. Първоначално стартират като Съвместна комисия, която играе ролята на инструмент за сътрудничество между служители и работодатели и постепенно придобива функциите на лост за сътрудничество между изпълнителната власт и социалните партньори.

Структурата на Комисията включва участници от изпълнителната власт и от гражданския сектор. Дейността ѝ се характеризира с вземане на единодушни решения и с неформален характер на отношенията. За съжаление, членството в комисията е ограничено, което води до рискове гражданското общество да не може да изложи своите гледни точки и много заинтересовани страни да останат извън процеса на консултации.

Поради тази причина Министерството на околната среда създава Стратегическа група за гражданско включване, която се състои от 25 члена, експерти в различни области, чиято цел е да популяризира гражданското участие сред



различните заинтересовани страни и да изработи стратегии и стандарти за включване на гражданското общество в процеса на изработване на политики. Тази група разработва наръчник „Стандарти за гражданско участие – препоръки за правилно функциониране“, чиято цел е да подпомогне администрацията в процеса на консултации с гражданското общество, очертавайки насоките и процедурите на гражданско участие в процесите на съвместно вземане на решения и предоставяне на информация и консултации.

Австрия, също така, дава пример за добра практика при подготовката за процеса на гражданско участие и по-конкретно на етап планиране на тяхното включване. Гореспоменатите австрийски стандарти изискват отговарянето на няколко основни въпроса в етапа на подготовка на процеса на гражданско участие, а именно: цели и таргети на процеса; целеви групи; теми, клаузи и казуси, които подлежат или не на промени; преценяване на обхвата и тежестта на публично влияние; уведомяване гражданите до каква степен ще бъде взето под внимание тяхното мнение; ниво на гражданско включване (информативно, консултативно, активно участие); методи на участие и назначаване на организатори водещи процеса.

Освен гореспоменатите Консултативни съвети, в Австрия често се организират конференции за публичен консенсус, като модел на гражданско участие. Този тип конференции се предлага от Австрийските стандарти за участие и може да бъде приложен в случаи на възникване на политически или социално спорен въпрос. Избрана група от 10-20 заинтересовани страни (запознати с проблема), с помощта на подкрепящи тяхната позиция експерти, разработват отговор или решение на казуса. По време на три-дневна конференция експертите коментират всички аспекти на спорния казус, а през това време участниците им задават въпроси по темата и дискутират казуса в детайли. В резултат на конференцията се разработва доклад, който разяснява постигнатия консенсус, с оглед гледните точки на страните и изведените препоръки. Докладът се представя на представителите на администрацията вземащи крайното решение. Медите също са поканени да присъстват, за да се постигне допълнителна прозрачност на казуса и да се знае резултатът от конференцията.

2. Белгия

От гледна точка гарантиране на значимо гражданско участие, Белгия разработва нормативна уредба, гарантираща гражданското участие в политическите процеси на регионално и местно ниво. Специфичната цел на рамката е



да развие система от пасивни и активни инструменти, достъпни за всички агенции на публичната администрация, с ясно разписани и унифицирани правила и процедури. Също така, страната създава специален орган, който се занимава с жалбите, свързани с работата на тази система и прилагането на правилата. С указ от 2004 г. се въвежда задължителната публична консултация за всеки законопроект. Съществува и Кодекс за консултации, който дава предписания, стандарти и насоки за тяхното планиране, организиране, провеждане, анализ и оценка. Освен това, Белгия организира консултативни съвети, в които участват независими експерти и представители на НПО сегмента, за всеки сектор, като публичната администрация е длъжна да се консултира с тези съвети по различни въпроси.

Конкретен пример за добра практика при прилагането на модел за гражданско участие в демократичните процеси са т.н. G1000 събития. В резултат на дълъг период на политическа нестабилност и временно правителство, граждански активисти в Белгия започват организирането на тези събития. Тази идея в последствие се разпространява и в други европейски страни. Първото по рода си събитие е проведено на няколко етапа, като предимно е спонсорирано от граждански дарения (crowdfunding). Над 6000 души взимат участие в изработването на план за събитието, посредством предложения за теми, дискутиране на предложени идеи и гласуване по предложението. Идеите и предложенията се категоризират, а гражданите гласуват за трите приоритетни теми, на които искат да бъде обърнато конкретно внимание в планираните мероприятия за събитието. Следят се електронните адреси на гласоподавателите, за да се избегнат манипулации. Над 700 души (от всички участвали в планирането) са избрани да присъстват на събитието на случаен принцип или като представители на различни целеви групи. Допълнително дистанционно участие се осъществява посредством директен електронен теле-мост. Планираните теми са превърнати в широк диапазон от конкретни предложения, някои от които доста по-радикални от конвенционалните политически позиции. Изследвания сочат, че реалният политически ефект на препоръките на събитието е малък, поради слабата връзка и липса на комуникация между G1000 и управляващите, но за сметка на това също така показват, че методологията на събитието е допринесла за инициране на разговори на тема демократично обновяване и съживяване, което протича и до днес в Белгия. В резултат на това събитие, множество по-малки такива са проведени в Холандия, в частност Ротердам и Амерсфорт, Испания (Мадрид), Великобритания (Кембридж) и други. Дори и с малък мащаб, съществуването на този тип събития и цялостна концепция говори за гражданския апетит за демократична промяна. Основни поуки от събитието са, че елек-



тронните инструменти могат да спомогнат за ефективното събиране на мненията на масите, което в последствие да бъде прехвърлено в неелектронни политически действия, както и факта, че имплементиращите държавни или местни институции трябва да бъдат включени в диалога и процеса, за да може гражданското участие да постигне реални ефекти.

Друг пример за добра практика на гражданско участие в Белгия е провежданата в Антверпен Програма за бюджетно участие, която отделя над €1,1 млн. (около 10% от регионалния бюджет) всяка година за проекти. През 2017 г., над 1500 участници (с добро демографско разпределение, включително млади граждани и имигранти) се включват в процеса. Процесът протича в три публични етапа, като на всеки от тях участниците постигат консенсус върху проектите и темите, които да бъдат финансирани. Дискусиите се провеждат на групи по 6-7 участника. На първия етап се избират пет теми, на които да се обърне внимание. За 12-те най-популярни тематички участниците разглеждат допълнителни материали и информация за това какво се прави до момента и какви са средните разходи за различни свързани дейности. На всяка дискусийна маса, поне четирима участника трябва да гласуват за това конкретен проект да получи финансиране, а конкретното разпределяне на средства между проектите трябва да има пълен консенсус на масата. Резултатите от всички дискусийни групи се осредняват, за да се изберат финалните проекти, които да бъдат финансирани. След това, местната власт отваря процедура по набиране на конкретни проекти по граждански и предложения на НПО. Същите групи от участници допълнително разпределят бюджетите по проекти, на база ранкиране на получените от гражданите предложения. Основните уроци от тази форма на участие включват факта, че постигането на консенсус изисква отговорните за процеса да вземат под внимание всички предложени гледни точки, както и факта, че разделянето на малки групи за постигане на консенсус, може успешно да доведе до постигане на съгласие по дадени теми сред голяма аудитория.

3. Великобритания

В страните на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия се използва голям диапазон практики и инструменти за промотиране на важноста на гражданското участие в процеса на вземане на решения на национално и местно ниво. Някои от методите за гражданско участие включват граждански запитвания, панели и журита, анкети и гласуване, конференции и диалог за консенсус, граждански срещи за размисъл, онлайн форуми, страте-

Проект „Подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката и законодателството свързано с опазването на околната среда“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



гическо планиране на участието, младежки дейности, оценка на участието и др.

Моделът на гражданско участие под формата на консултативни съвети, е един от най-сполучливите примери как биха могли да се привличат експерти за решаване на даден казус, основавайки се на плурализма и колективното договаряне в процеса на вземане на решения. В него, гражданското общество е не само партньор, но е и двигател на промените и критик на правителството. Важна стъпка в тази насока е Споразумението за отношенията между правителството и гражданския сектор, което освен ежегодните отчети, отделя и особено внимание на консултациите при разработването на политики свързани със сектора. През 1998 г. се подписва първото национално споразумение между правителството и НПО сектора за прехвърлянето на отговорността за вземането на решения във връзка с някои политики, посредством консултативни периоди и бюджетно финансиране. Това дава основа за създаването на местни споразумения на територията на страната за дефиниране на сътрудничеството между властта и местни обществени инициативи, организации и доброволчески сдружения. Координацията се случва отново в електронното пространство. Ползите от това споразумения са развитието на услуги на база нуждите на общностите, развиване на организираността на обществото, повишаване на партньорството с администрацията, по-ефективно използване на външно финансиране, насърчаване участието в местното планиране. Практическата имплементация на тези споразумения е разписана в Ръководство по прилагане, което служи за наръчник с добри практики за провеждане на консултации и дискусии. Ключовите фактори за успех на тези споразумения на местно ниво включват предлагане на по-добри услуги, ефективни и практични подобрения, стимулиране на мултисекторно участие, активизиране на работна сила, включване на организацията в различни роли, създаване на практически инструменти и достъп до информация, създаване на механизми за мониторинг и работни групи, инициране на непрестанно участие и консултации. Медийното промотиране на ефективността на тези споразумения на местно ниво също е важен сегмент от успешната имплементация на програмата за сътрудничество. Често, инициативата има конкретен представител на местно ниво, който е лицето на кампанията, а също така се назначава група, която включва административни и граждански представители, за мониторинг на имплементацията на споразумението. Някои области назначават член на управленския кабинет, който представлява интересите на НПО сектора и поддържа връзката с гражданските организации. Финансирането на тази програма става чрез правителствени грантове за конкретни програми, както и посредством регионалните бюджети.

Във връзка със Споразумението се създава и Кодекса за практиките на



консултиране, който допълнително подчертава изключителното значение на диалога между изпълнителната власт и различните заинтересовани страни в разработването на политики, като по този начин се постига добре структурирана и ефективна процедура за консултации. Кодексът е част от добрите практики при консултиране с гражданския сектор и се използва постоянно в работата на правителството. Чрез него се дава възможност на всички заинтересовани страни предварително да заявят своето участие в консултациите, като по този начин успяват да се включат във всички етапи на процеса за постигане на дадена политика. Чрез специализирани интернет страници гражданите и заинтересованите страни имат възможност да получат подробна информация за консултациите, ползите от тях и начина за участие.

На етап подготовка за процеса по участие важен аспект е назначаването на координатор на участието. Във Великобритания, според Кодекса на консултациите, всяка правителствена агенция и орган трябва да назначи координатор по консултациите, който съветва представителите на администрацията, които провеждат обществени обсъждания и консултации. Координаторът получава информация от всички страни, участващи в процеса, за това как са протекли допитванията и дали са спазени предписанията на Кодекса, и споделя наученото с правителствените агенции, с цел достигане до заключение и решения за подобряване на процеса (при необходимост).

От гледна точка структури на сътрудничество, във Великобритания е създаден инструмент, на местно ниво, наречен „Квартално планиране“, който дава на гражданите възможност да участват в създаването на строителни политики за планиране и да оформят облика и идентичността на своите квартални общности. Тази форма на публична консултация дава право на изразяване на мнение на тема какво и къде може и трябва да бъде построено (в рамките на съществуващата законова рамка), включително във връзка с инфраструктурни подобрения. Общностите създават стратегии за участие, с конкретни цели за дейности, срещи и събития, както и желани резултати, канят доброволчески организации, организират комитети, работни срещи и семинари. Местната власт предоставя техническа, административна и финансова помощ на тези общности, с цел постигане на максимални ефекти от инициативата. По този начин администрацията провежда успешна политика на строително планиране в комбинация с гражданско участие (консултация) и провокиране на общностна заинтересованост, в условията на съществуващата нормативна рамка.

Използването на интернет инструменти играе голяма роля за включването на гражданите в процеса на взимане на решения по политически и нормативни въпроси. Тези, които не могат пряко да вземат участие в срещи и форуми



(особено на местно ниво), могат да ги следят дистанционно на живо (през интерактивен инструмент, позволяващ коментари и въпроси) или да гледат записи от събитията. Пример за това е електронната страница Haringay, която позволява провеждането на публични запитвания, събиране на подписи от петиции, обучения за гражданско участие, участие от страна на администрацията и органите на реда, сплотяване и взаимопомощ между различни граждански групи и общности и др.

Във Великобритания електронните страници на правителствените агенции и департаменти имат отделни функции, раздели и секции, предвидени да осигурят достъп до електронен процес на консултация и обсъждане. Гражданските коментари по конкретни въпроси повдигнати от администрацията се изпращат посредством електронен формуляр, както и по имейл и конвенционална поща. Електронните страници предоставят информация за целите на съответния нормативен документ, отворен за обсъждане, неговото съдържание, въпросите и казусите, по които администрацията изисква гражданското мнение, допълнителни материали по темата, целева група за обсъждането, както и административни данни и детайли на процедурата и контакти за връзка. Затворените за коментар консултации предоставят линк към получените от гражданите отговори по време на процеса, с цел постигане на прозрачност на процедурата по допитване.

От гледна точка на електронна централизация, главният правителствен уебсайт на Великобритания Direct.gov.uk съдържа централизиран електронен портал за консултации и обсъждания, който съдържа линкове към директните електронни страници на агенции и министерства провеждащи запитвания, както и инструмент за търсене (търсачка) на отворени и затворени процедури по допитване до гражданите на различни теми. Порталът също предоставя насоки за ползвателите относно формата на техните отговори и коментари по конкретни запитвания. Това участие на гражданските организации е популярно във Великобритания. НПО сектора в страната се ангажира да приобщава членовете си към процеса на изработване коментари по отворени процедури на обществено допитване, както и да спомага за комуникирането на обратната връзка от правителството към гражданите, взели участие в процедурата, като ясно и точно индикира позициите и интересите, които защитава и представява. Ресурсите, които трябва да бъдат заделени за прилагането на този модел са свързани предимно със създаване и поддържане на портала, както и назначаване на кадри от администрацията, които да отговарят за менажиране на връзката с отговорниците за поддръжката на портала.



4. Дания

На национално и местно публично-административно ниво, Дания прилага модела на диалога като средство за гражданско участие с цел да подкрепи и допълни демократичните процеси посредством технически приложения и устройства. Инициативата се нарича eDem и включва използването на разнообразни ИКТ инструменти, с които да осъществят участието на гражданите, включително и програми за инклузивитет на хора в неравностойно положение, както и оползотворяване на социалните медии. Към 2015 г. по-голямата част от публичния сектор в Дания е вече дигитализиран. Исторически, Дания се занимава с внедряване на електронна демокрация и правителство e-democracy от близо 20 години. В момента механизмът на eDem е съставен от множество отделни програми и инициативи, на национално и местно ниво, които се развиват и еволюират самостоятелно, без наличието на единна унифицирана стратегия. Някои по-конкретни примери за това са, както следва:

Държавно ниво

Достъпни данни Open Data – инициативата е проектирана да дава достъп до публични данни, с цел повторна употреба на тази информация от страна на гражданите. Достъпът до тази информация може да служи за различни цели, включително като база за създаването на нов тип услуги, аналитични документи и приложения. Инициативата спомога за предоставянето на нова информация и придобиване на познание и разбиране, което да облагодетелства гражданите и частния сектор.

Включване на социалните медии – множество държавни институции все повече използват социалните медии да информират обществото и да включат гражданите в различни дебати. В отговор на това, кабинетът на Министър председателя създава насоки, свързани с легалните аспекти на използването на социалните медии от министри и други фигури на публичната администрация.

Местно ниво

Пенсионерски съвет – иновативна социална инициатива, която подкрепя участието на пенсионерите в процесите на вземане на политически и административни решения на местно ниво. Самият съвет се явява връзката и медиатора с общинския съвет, а членовете на пенсионерския съвет се избират чрез демократичен процес (за 4 години) измежду всички 60+ годишни граждани. Общинският съвет е задължен по закон да се консултира и допитва до пенсионерския съвет за всички решения, които пряко засягат възрастната демографска група в района, като здравеопазване, общински услуги за възрастни, както и политики, свързани с културата.



Дигитални граждански комисии – алтернативен канал за консултации, който допълва eDem инициативите на общините. Гражданите просто се регистрират на електронната страница на общината и дават своите мнения и гледни точки по казусите, които са на дневен ред. Тези комисии се използват до голяма степен и като социологическо проучване, както и като средство за генериране на идеи за процесите на планиране и извеждане на общинска стратегия за развитие.

Основните елементи и фактори за успех на датската инициатива за поддържане на диалог с гражданите включва организиране на информационни кампании за граждани и служители на администрацията за опциите на гражданско участие в района, създаване на механизми и инструменти (вкл. ИТК) за гражданско участие, внедряване на политики за приобщаване на всички групи граждани в процеса на вземане на политически и административни решения (на местно ниво), особено възрастни граждани и хора в неравностойно положение.

5. Естония

Естония е една от европейските държави, в които гражданското участие е неделима част от процеса на разработване на политики, с цел получаване на допълнителна експертиза за по-добри резултати в законотворчеството. В страната са внедрени концепциите на консултативния съвет като модел за имплементиране на гражданското участие политическите цикли. В естонския модел, както Парламента, така и отделните министерства си сътрудничат тясно с неправителствения сектор за разработване на политики посредством граждански консултации по нормативни проекти. Нещо повече, с Концепцията за развитието на гражданското общество, партньорството между властта и гражданите за задълбочава, като се определят взаимно допълващите се роли на администрацията и неправителствения сектор за изготвянето и прилагането на публични политики. Участието на всички страни е гарантирано чрез създаването на обща междусекторна комисия. Комисията съблюдава за изпълнение на поетите ангажименти и осъществява контрол върху изпълнението на планираните цели. Механизмът за практическо осъществяване е продукт на усилията, идеите и вижданията на всички заинтересовани страни, постигнат чрез участието им в обща комисия. Въз основа на Концепцията е разработен Кодекс на добри практики за участие, който очертава основните принципи за активно и ползотворно гражданско включване във вземането на решения.

В Естония, на етап подготовка за процеса по участие, всяко министерство



назначава официален представител (координатор), чиято основна и пряка отговорност е включването на обществото в процеса по вземане на решения. Тези кадри съблюдават процеса по имплементация на Кодекса на добри практики на участие в техните министерства и съдействат, както на администрацията, така и на гражданите и НПО сектора, във всички аспекти на тяхното участие. Административната информация за назначеното лице е свободна достъпна в официалната електронна страница за консултации. Координаторът съветва страните по процеса, анализира ситуацията и процедурата и докладва резултатите от процеса.

Практиката в Естония изисква, при подготовка на процедурата по участие, отговорната административна агенция да регистрира и разработи Списък със заинтересовани страни, които искат да бъдат информирани за подготовката на конкретен нормативен документ. Също така, при прецизиране на това кой да бъде включен в конкретно допитване, освен регистрираните организации и граждани, трябва да бъдат взети под внимание и други потенциално заинтересовани групи, които да бъдат включени в процеса, на база опита на водещата процедурата агенция.

Кодексът на добри практики на участие в Естония препоръчва при подготовка на участието да се обърне внимание на неговото планиране. Съдържанието и формата на плана трябва да съответстват на вида и съдържанието на нормативния документ, който се обсъжда. Трябва да бъдат обмислени и взети по внимание следните детайли и аспекти: участници в процеса; етапите на участие; координатор на процеса; начало, продължителност и краен срок на процеса; формуляри; методи на обсъждане; информационни канали; оценка на процеса и крайни резултати.

Естонският модел изисква, при предоставяне на информация за процеса на гражданско участие, да бъдат публикувани по електронни канали всички свързани данни, анализи и документи, а също така при необходимост и по алтернативни канали, включително библиотеки, НПО, местно управление и информационни точки, както и посредством мас медите.

Имайки предвид, че Естония е едно от най-модерните електронни общества в Европа и в света, държавата се обръща към ИТ сектора за намиране на решение за подобряване на диалога между изпълнителната власт и гражданското общество, посредством реализиране на електронно участие. В резултат на иновативните подходи консултациите в Естония се случват изключително онлайн, чрез подаване на предложения за различни политики и гласуване за тях на базата на онлайн система, използвана за гласуване на местни, национални и европейски избори.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

С цел оптимално използване на интернет (като способ и система за електронно участие), през 2007 г. Естония разработва Централизиран електронен портал Osalusveeb.ee за гражданско участие, който допълва други съществуващи модели на участие и консултация. Порталът позволява на свободно регистрирани НПО и граждани да публикуват коментари, мнения, идеи и предложения по отворени процедури на обсъждане. Индивидуална обратна връзка не се предоставя, но всеки коментар получава отговор, под формата на публикуван доклад за процеса, с оглед на това дали предложението ще бъде взето под внимание (и до каква степен) или ще бъде игнорирано поради несъответствие, неприложимост или липса на релевантност. През същия този портал министерствата предоставят на гражданите информация за годишни планове, законопроекти, предложения за нормативни промени, планове за нормативно развитие, контекстуални документи, а също така инструментът позволява провеждане на запитвания и гласувания, в които гражданите могат да се включат свободно. Порталът съдържа информация за резултати от предишни граждански участия, наръчник за участие, контакти за връзка с всяко министерство и отговорни лица за включването на граждански организации в процеса. След затваряне на дадена консултация проектите се предават за междуведомствено обсъждане, чието развитие може да бъде проследено през портала. Инструментът предлага опция за база данни от текущи закони и законопроекти, в която заинтересованите страни могат да търсят информация по зададени критерии в софтуера на портала. Порталът позволява създаването на заинтересовани групи за колективни коментари, както и стартирането на петиции, инициативи и събиране на подписи.

През 2013 г. в Естония в резултат на период на политическа нестабилност и несигурност се провежда Велико Народно събрание Rahvaokogu. Разработена е електронна система след като Президентът на Естония инициира консултативен проект, с цел идентифициране на потенциални промени в Конституцията на страната, които да бъдат разгледани от парламента. Гражданските организации и политическите партии разработват процес с няколко основни етапа. Първият представлява 3-седмичен период на генериране на идеи и гласуване през публично достъпен софтуер, използван за избори в Рейкявик (Исландия). Това генерира около 2000 идеи и коментари от над 3000 регистрирани участници. Други 58 000 посещават, но не се регистрират на електронната страница. Идеите са групирани в 49 категории, а експерти от всяка сфера изготвят подробен анализ на получените предложения. Под формата на семинари се обсъждат всички анализирани идеи, за да бъдат филтрирани най-ефективните идеи за последния етап на мероприятиято. Най-високо оценените 18 идеи са дадени за

Проект „Подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката и законодателството свързано с опазването на околната среда“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



гласуване във Великото Народно Събрание в Талин. На това събитие участниците са разделени в групи по 10 човека, за да коментират и рафинират всяка от избраните идеи. След подобряване на идеите, участниците в Събранието гласуват за своите фаворити. Финален списък с 15 идеи се представя на президента, който на свой ред ги внася за обсъждане в парламента. Три от тези предложения са директно имплементирани, а други четири се вкарват частично в други парламентарни програми. Заключениеята от този процес включват факта, че не всички граждански предложения трябва и могат да бъдат приети, а някои от тях може да са частично адекватни, но важното е да има обратна връзка, аргументираща решенията на администрацията. Също така, партньорските програми позволяват постигането на широко участие в кратки срокове, а групирането на казуси позволява експерти да филтрират и рафинират предложенията, като изведат само най-адекватните и приложими такива.

6. Испания

В Испания гражданското участие в обществения живот е заложено в Конституцията и се изразява в задължение на държавните органи да създават благоприятни условия и да улесняват участието на всички граждани в политическия, икономическия, културния и социален живот в страната. В Испания консултативните органи имат за цел да подобрят както обективността при вземането на решения, така и предварителната им подготовка чрез междуведомствени съвети, включващи експерти с голям опит. Въпреки, че липсва обща разпоредба, която да регламентира комуникацията между администрацията и гражданското общество, правилата са разпръснати в различни правни разпоредби, които създават и регулират различни консултативни органи по гражданските въпроси в съответните сектори като Национален съвет на неправителствените организации, Консултативен съвет по околна среда, Съвет за младежта и др. Основните функции на тези консултативни съвети са свързани с предоставяне на мнение по проектни предложения и такива, които са внесени за разглеждане, също и даване на препоръки по самоинициативни въпроси.

Интересен пример е испанския Национален съвет по образование, създаден през 1985 г., който освен, че коментира и съветва по нормативни проекти и планови реформи в сферата, дава и годишна оценка на образователната среда в страната под формата на доклад, който в последствие се публикува. Съветът има право да повдига, дава мнение и препоръки във връзка с казуси по собствена инициатива. В съвета участват поне 80 членове, включително учители,



представители на родителски сдружения и ученически организации, синдикати, експерти в образованието и представители на властта. Председателят на съвета се назначава от министъра на образованието с Кралски декрет. Политически независимият съвет е уважаван и поради това има влияние върху разработването на образователната политика в Испания и определяне на тенденциите в тази сфера.

7. Италия

В Италия са създадени две електронни платформи на национално ниво, които са взаимосвързани - OpenCouncil of Europesione и Monithon. Тяхната цел е да позволят на гражданите да следят управлението и разходването на бюджетни средства и средства от кохезионни европейски фондове, ефекта на финансираните проекти и техния прогрес на изпълнение. Гражданите могат да изработват и публикуват доклади на база предоставените данни за проектите и допълнителни техни проверки и разследвания. Освен упражняване на контрол върху публичните средства, гражданите могат да дадат информация за приложимостта на конкретни проекти спрямо нуждите на обществото и по този начин да оценят ефективността на разпределение на средствата. Организиран са и училищни проекти, свързани с двете платформи, с цел насърчаване участието на младежта. Събирането на данните отговаря на конкретни стандарти, а гражданското участие се стимулира чрез промоционални и информационни кампании.

8. Латвия

За да гарантира активното и ефективно участие на НПО в процеса на вземане на решения от политически тип, Латвия прилага на национално ниво Меморандум (спогодба) за кооперация между НПО сегмента и министерския кабинет. Съществува комисия (съвет), която наблюдава за спазването на поетите в меморандума ангажменти. От 2008 г. насам, множество НПО са подписали тази спогодба с правителството в знак на готовност и желание да се кооперират с публичната администрация по законодателни въпроси.

С оглед на този меморандум, в нормативната уредба на Латвия, съществуват два активни закона за правна гаранция на гражданското участие в процеса на вземане на решения от публичната администрация. Теза закони



позволяват на НПО да участват в различни работни групи, съветващи органите на публичната администрация. Това съдействие и кооперация се осъществява благодарения на рамката на гореспоменатия меморандум.

Съветът за наблюдение върху спазването на меморандума е създаден през 2006 г. Освен мониторинг той определя бюджетни приоритети и съставя препоръки, свързани с необходимите законопроекти по имплементирането на кооперацията между НПО сегмента и институциите. В състава му са включени Директора на държавното канцлерство, представител на кабинета на Министър председателя, държавните секретари на министерствата и представители на НПО, които са подписали меморандума. Съветът се среща често, на база детайлен предварително съгласуван годишен план. Стабилният мандат на Съвета е най-ключовия елемент на механизма на кооперация, тъй като този орган гарантира продължителното съществуване и функциониране на успешна кооперация между правителството и НПО сегмента. Срещите и събранията на съвета също са от голямо значение, тъй като на тях участващите НПО представят приоритетите за различни обществени и бизнес сектори. Съветът има нужда от достатъчно финансиране и стабилен мандат, който да гарантира, че взетите от него решение и приети документи ще бъдат уважени и имплементирани от законодателите и администрацията.

9. Литва

В Литва е разработена нормативна уредба за гражданско участие на национално ниво, която цели да постигне прозрачност на законодателните процеси и да даде възможност на гражданите да повлияят на политическите решения. Рамката предоставя законови гаранции за поне три нива на гражданско участие (получаване на информация, провеждане на консултации, активно участие), включително право на участие за хората в неравностойно положение, при вземането на административни решения.

Литовската Резолюция за публичната администрация от 2003 г. и Законът за юридическата рамка на страната от 2012 г. задължават поддържането на публична електронна страница, на които има списък с видове документи, които задължително трябва да бъдат публикувани и достъпни за гражданите. Законът от 2012 г., както и Програмата за подобряване на публичната администрация 2012-2020 извеждат минимални стандарти за гражданско участие и задължават провеждането на консултации с местния Съвет на неправителствените организации при имплементиране на политики за развитие на НПО сектора. Законът



гарантира и включването на НПО в консултативните органи и регулира създаването и развитието на Съвета на НПО сектора.

10. Малта

Малта води инициатива по провеждане на процедури по публични консултации под наслов ePublic. Целите на кампанията са да подобри ефективността и прозрачността, както на публичното участие в имплементирането на проекти, така и на налагането на нормативни уредби и формулирането на нови политики. Инициативата позволява на гражданите да се абонират за известяване при наличие на нови онлайн консултации, да участват електронно в тях, а също така предлага опция и за директно излъчване на срещи на общински съвети или физическо присъствие на същите. Тази система се смята за една от най-добрите в Европа. Електронните публични консултации са част от цялостната инициатива на страната за електронно правителство и дигитализация. Цялостната програма включва и други електронни услуги като попълване на електронни формуляри (eForms), административни разплащателни услуги (MyBills), както и онлайн следене на обществени поръчки на територията на Малта (eProcurement).

Процедурата за електронните консултации, която се провежда през лесно достъпната интернет платформа, разработена от администрацията, се състои от четири етапа:

- Отваряне на консултацията – покана към гражданите да предоставят мнения и коментари;
- Затваряне на консултацията – получаване на коментари (през електронен формуляр, имейл или телефон) и модериране на всички коментари;
- Публикуване на обратна връзка – публикуване на гражданските коментари;
- Резултат от консултацията – публикуване на детайлен доклад за резултата от проведените консултации.

С цел постигане на успешен механизъм за гражданско участие, администрацията организира обучения за използване на компютърни устройства и интернет, както и за инструментите, предлагани от електронното правителство. От друга страна, правителството продължително напътства и настоява министерствата да използват инструментите на инициативата и да актуализират платформата с навременно публикуване на нови документи за текущите отворени консултации.



11. Полша

В Полша държавната администрация стига до заключението, че за да накара гражданите да бъдат по-активни, те трябва да се разглеждат като партньор и техните препоръки и идеи по конкретни решения и политики, трябва да бъдат вземани под сериозно внимание. Принципът на сътрудничество между държавата и гражданите, заложен в конституцията на страната, показва значимата роля на обществените консултации и ангажираността на правителството в ефективното им прилагане.

Сътрудничеството между изпълнителната власт и неправителствения сектор се изразява в процеса на консултации, свързан с предоставяне на информация от гражданите за предстоящи законодателни инициативи, чрез изразяване на становища и даване на идеи. В правителствения документ „Принципи за социален диалог“ се определят правилата, по които трябва да се осъществяват тези консултации, а именно субсидиарност, независимост, партньорство, ефективност, лоялност и прозрачност.

Основните органи за диалог с гражданите в Полша са два департамента към Тристранната социално-икономическа комисия и Съвета за дейности в обществена полза. Основните задачи на Съвета са свързани с даването на становища за прилагането на Закона за обществената полза, подпомагане решаването на спорове между изпълнителната власт и неправителствените организации, участие в процедури по одит и създаване на механизми за предоставяне на информация относно стандартите за извършване на работа в обществена полза. Това е основният орган, който се занимава с дейностите на неправителствения сектор в Полша.

Все по-често се наблюдава създаването на специализирани и постоянни консултативни работни групи, съвети и комисии към министерствата, чиито председатели се избират и утвърждават чрез конкурс. Бизнесът и неправителствените организации участват като редовни и временни членове, а участието на заинтересовани страни се осъществява на базата на различни критерии, заложи в отделни закони. Публичността на съветите зависи от ведомството, към което са създадени, като тя може да бъде намерена онлайн или предоставена чрез конкретно запитване.

Администрацията и НПО сектора си сътрудничат посредством информационен обмен, участие в консултации и работни групи, както и форуми, срещи и дебати. Също така, често държавата пуска обществени поръчки към сектора за извършване на услуги по различни законодателни проекти и инициативи. Консултациите с НПО дават опция за изразяване на независимо



гражданско мнение по предварително предоставена информация за нормативни проекти или други законодателни казуси. Основният орган, който се занимава с операциите на НПО сектора в страната е Съвет по дейностите в обществена полза, който одитира сектора и се явява като арбитър при възникнали спорове между него и администрацията. Консултациите в страната се провеждат под формата на комисии, състоящи се от администрация, експерти и заинтересовани граждани, с цел постигане на консенсус по конкретни казуси. Честа практика са и постоянните консултативни групи по министерства, организирани и водени от администрацията. В тях участват бизнеса, НПО сектора и дори отделни граждани (често експерти), а финансирането им зависи от съответния ресор. Съветът към министерството на екологията се популяризира активно на страницата на администрацията и е един от най-разпознаваемите в страната. Друг известен съвет е Национален консултативен съвет за хора с увреждания (към социалното министерство), в който освен НПО сектора участват представители на централната и местна власт, както и пратеник на синдикатите и работодателите. Основни функции на съвета са да дава предложения свързани с интеграцията и потребностите на хора с увреждания, както и съгласувана позиция по нормативни документи, програми и изменения във връзка със съответното законодателство. Протоколи от срещите и резолюциите на съвета се публикуват електронно.

При по-значими казуси е прието консултациите да са в по-широк кръг и да включват дискусии, семинари и електронни допитвания. Гражданските консултации се провеждат също под формата на публични изслушвания по законодателната програма на правителството, която се публикува два пъти годишно, спрямо предварителна регистрация на желаещите. Проблемът тук е, че няма формулировка на ефекта на процедурата и регламент за обратна връзка. Гражданските организации имат достъп до електронна база данни с информация за финализираните правителствени решения.

Важно е да се спомене, че всички граждански организации в Полша имат достъп до Бюлетин за публични информация. Това е онлайн база данни, която предоставя актуална информация за решенията на изпълнителната власт.

12. Румъния

По закон в Румъния, съобщенията за стартиране процедура по законопроект трябва да произлязат от съответния административен департамент, на място което е достъпно за широката аудитория. Също така, тези съобщения



трябва да бъдат разпространени и по стандартните централни или местни медийни канали, както и задължително да достигнат до всички хора, които са проявили интерес да получават такава информация (в предварителен списък или регистър).

Друг закон установява в Румъния да има специални правила за организиране и провеждане на обществени срещи по законопроекти. Всеки има право на достъп до тези срещи, организирани от администрацията. Срещите подлежат на публично промотиране и рекламиране (медийно и електронно) минимум 10 дни преди датата на провеждане, а представянето включва административна и концептуална информация. Всички граждани, предали разписани коментари по законопроекта трябва да бъдат лично информирани и поканени на предстоящата среща от представител на съответния административен департамент. Единственото ограничение за присъствие на срещите е капацитетът на залата, като медиите също са добре дошли да присъстват. Изразените граждански мнения се смятат за препоръки, а протоколът от срещата се записва, архивира и публикува за свободен обществен достъп.

13. Словакия

Според законодателството на Словакия във връзка с правото на публични коментари по нормативни документи и проекти, коментарът може да бъде под формата на предложение за нов текст, препоръки за промени в текста или аргументирани предложения за цялостни нормативни изменения. Коментарите трябва да са ясно и точно формулирани, а техните законодателни ползи – очевидни. Коментарите могат да се публикуват индивидуално или колективно на електронната страница на административния орган, който инициира законодателните промени, по имейл в електронен формат или на хартия. Коментарите могат да бъдат системно приоритизирани като „принципно важни“ при положение, че бъдат подкрепени от поне 500 човека. В тази ситуация администрацията трябва задължително да обърне внимание на съответния коментар и да разясни и аргументира своето решение за неговото приемане или отхвърляне. При приемане на коментара се организира среща с оторизиран представител за съответния публичен коментар (с цел решаване на казуса), а ако срещата не разреши разногласието, законопроектът отива за парламентарно гласуване, придружен от информация за коментара и разногласието.



14. Унгария

В Унгария, всички постановления, законопроекти, предложения, концептуални нормативни разработки и професионални аргументи за предприетите законодателни действия, както и техният статус, се публикуват на електронната страница на съответното министерство, което отговаря за законодателния проект в развитие. Заинтересованите страни могат да изпратят своето мнение по нормативния документ, без да подлежат на регистрация, по имейл. Законът не конкретизира обхвата на допитването и не повдига конкретни въпроси или казуси, което позволява на заинтересованите страни да коментират по всички аспекти на проекта, а също така е предоставена възможност за изпращане на допълнителни материали и документи от страна на гражданите участващи в електронното допитване. Законопроектът и свързаните с него документи по закон са достъпни на електронната страница минимум 1 година след приемане на нормативната уредба и финализиране на проекта.

В Унгария съществува централизиран електронен регистър на публичната информация, който съдържа закони, документи и публикации, разработени от различни административни организации, както и данни от публично значение и интерес (ключови позиции в държавни агенции, информация за контакт и др.). Регистърът публикува линкове към различни агенции и информира за отворени обществени обсъждания и съответните документи - обект на консултации. Всички агенции на публичната администрация са задължени да подават актуализирани и коректни данни и информация към централизирания регистър. Самият регистър разполага със софтуер, който категоризира информацията и позволява търсене в базата данни по зададени от ползвателя критерии. Регистърът и търсачката се поддържат и развиват от НПО под опеката на Министерството на националното развитие.

В град Сентеш, Унгария, е разработена и приета гражданска стратегия на местно ниво, която промотира важноста на НПО сектора и неговото сътрудничество с местното управление. На базата на тази стратегия е създаден Общински граждански съвет на сектора на НПО, който представлява техните интереси. Стратегията се преразглежда ежегодно и нови политики се предвиждат и планират за две години напред. Основните функции на Съвета са да спомага кооперацията между НПО сектора и местната и централна власт, участието на НПО в процеса на вземане на политически решения посредством организиране на регулярни форуми и дискусии, да поддържа връзка с голям диапазон от местни инициативи и граждански асоциации, да осъществява местни проекти за развитие на общността, да организира обучения за проблеми и казуси



афектиращи гражданите и НПО сектора на местно ниво, да имплементира система за професионално консултиране в различни граждански и бизнес аспекти, да поддържа и обогатява местната НПО мрежа и сътрудничеството, да гарантира достъпа до експерти и др.

В Будапеща съществува Гражданско бюро, което подкрепя и промотира гражданското участие и кооперира с общински служители. Бюрото поддържа база данни (от 2005 г. насам) с над 1500 регистрирани НПО – мрежата разпространява информация на регистрираните и спомага намирането на правилните за тях партньори в града по различни теми. Гражданското бюро координира и работата на обществените професионални семинари в сфери като образование, здравеопазване, околна среда, социални проблеми и др. Различни НПО могат да получат акредитация да се присъединят към семинарите. Бюрото поддържа и информационна електронна страница, която съобщава за отворени обсъждания, в които конкретни НПО могат да участват и предоставят мнение и предложение.

Унгарският обществен сектор се финансира все повече от националния бюджет, както и от приходи на местно ниво. По-големите общини предлагат, освен бюджетно финансиране чрез тендъри в различни сфери, също и грантове по конкретни проекти. Националният граждански фонд подкрепя разширяването на капацитета на НПО сектора, кооперацията между отделните организации, заздравяването на местните общности и професионалните съюзи посредством насърчаване на гражданското участие и активност.

Други модели, прилагани в Унгария на местно ниво, включват т.н. Телехаус движение (създадено през 1995 г.), което промотира междусекторно сътрудничество на НПО и администрация. Целта на движението е да развие и оформи общностите и да подобри качеството на живот и стандарта на живот на гражданите като осигурява инфраструктура за провеждането на местни програми, мероприятия и тяхното администриране. Този инструмент е изключително разпространен в Унгария и помага разрешаването на много местни проблеми, свързани с оформяне на обществени поръчки, организиране на събития и обучения, подготвяне на планове и проекти за развитие. Тази инициатива достига до над 3 млн. граждани и е в помощ на хора в неравностойно положение в Унгария. Повечето Телехаус локации се управляват от НПО, но някои от тях се притежават от местна администрация или частния сектор. Успехът на тази инициатива се дължи на успешното партниране между НПО, администрация, граждани и бизнес. Унгарската Телехаус Асоциация има минимални, но стриктно спазвани изисквания при акредитиране на Телехаус локация.



15. Финландия

Финландия развива електронна среда за гражданско участие, с цел подобряване на услугите предоставяни на обществото и промотиране на ефективна администрация на национално и местно ниво. Проектът включва шест различни достъпни услуги, позволяващи гражданско участие, и промотира взаимодействие между граждани, НПО, централната и местна власт, както и публичната администрация.

Една от системите позволява подемането на местни или национални граждански инициативи, за ново законодателство, промени в съществуваща нормативна уредба или премахване на съществуващи регулации, които трябва да получат определено ниво на одобрение през портала. Друга платформа позволява различни форми на обществени консултации и участие в законопроекти, планиране на програми и стратегии, оценка на политики и услуги, както и извеждане на нужди и идеи. Финландия предлага и електронна платформа, която позволява на представители на местната и централна власт да запитват гражданите по различни въпроси и да следят развитието на консултациите с НПО и граждани. Властите поддържат и актуализират всички работещи електронни платформи.

16. Франция

Във Франция за орган на организираното гражданското общество се счита Френския икономически, социален и екологичен съвет, чиято дефиниция е отбелязана в конституцията. Съветът се състои от икономически социални и екологични експерти, като се насърчава сътрудничеството между различните социални и професионални групи, за да бъдат те част от процеса на формиране и осъществяване на обществени политики. Основните функции на Съвета са свързани с консултирането на правителството, насърчаване диалога между различните групи за постигане на определени цели, осигуряване на допълнителна експерти, подпомагане процеса на информираност на гражданите.

Съветът се състои от секции, делегации и временни комисии, които се събират целогодишно, по дневен ред одобрен от администрацията му. Всеки отделен орган на съвета работи в сферите на експертизата му. Ресорните министри биват информирани за приетите от съвета становища, като им се предоставя възможности да присъстват и да участват в дебатите.

Законът във Франция дава възможност на гражданите да отнасят всички



икономически, социални и екологични въпроси до Съвета, като това се случва чрез петиции, подписани най-малко от 500 000 души. Съветът се произнася по допуснатите петиции в рамките на една година, заедно с предложения за последващи действия.

През последните години все повече се засилва ролята на онлайн консултациите като форма на гражданско участие, което от своя страна ще доведе до по-широко участие за решаване на по-сложни въпроси при пълна прозрачност на вземането на решения по конкретни политики.

Във Франция съществува електронна страница data.assamblee-nationale.fr, поддържана от Народното събрание, през която се позволява достъп до информация и инструменти за консултация с граждани, на база техните мнения и експертиза, с цел постигане на максимална прозрачност на законодателния процес и работата на народните избраници. Платформата комбинира различни източници на информация, предоставя бърз и лесен достъп за гражданите и насърчава тяхното участие, като предоставя детайлна информация за законодателния и политически процес. Публичната информация, която тази платформа акумулира включва данъци и бюджети, разходи и грантове, безработица, жилищен пазар, качество на въздуха, статистика за престъпността, разпределение на бюджета, туристически данни и резултати от избори. Също така, страницата дава възможност на гражданите да разработят инструменти и приложения, на база предоставените данни, както и да допринасят към демократичния дебат. Към края на 2015 г. на платформата са споделени над 800 000 документа на Народното събрание. Тази платформа е част от цялостен план за дигитализиране и прозрачно представяне на работата на френския парламент, който включва и предоставяне на инструменти за граждански мониторинг върху парламентарните дейности, предложени законови изменения, проектозаконали и статистика за гласоподавателната активност на всеки един от избраните народни представители. Платформата служи и като инструмент за провеждане на анкетни изследвания във връзка с ефекта на конкретни законодателни и други политически решения, в който процес гражданите могат да се включат свободно. Информацията предоставена на сайта може да бъде свободно и безплатно използвана и споделяна от всички граждани, без ограничения.

Цялостният план за имплементация на програмата е дългосрочен и предвижда продължително събиране и публикуване на данни и информация от дейността на парламента като цяло, дори и материали, извън законодателния контекст, с цел повишаване прозрачността на процесите. Също така се предвижда организиране на множество събития, които да бъдат отворени за посещение от различни заинтересовани страни и да имат принос към парламентарната работа и дебат с иновативни решения и предложения.



17. Холандия

Основният орган за консултации с гражданското представителство в холандската политическа система е Икономически и социален съвет на Холандия, който включва изпълнителната власт, синдикатите и организациите на работодателите.

За да се покрият всички сфери от обществения живот, към всяко министерство се сформира по един Постоянен консултативен съвет, чиято цел е да се разшири квотата за експерти по конкретни въпроси и да се създадат различни групи от специалисти според експертизата им. Дейностите на съветите са напълно прозрачни, като цялата информация за дейността им е налична онлайн. Ежегодно всеки отделен съвет изготвя доклад за дейността си, а на всеки 4 години се изготвя специален такъв, който съдържа оценка и предложения за обхвата на дейността.

В Холандия, от края на 2015 г., се провежда кампания за достъпност на общинската информация под формата на Инициатива за активна демокрация, която позволява на гражданите могат да адресират социален проблем или казус без намесата на властите, с помощта на достъп до информация от публичния сектор. Достъпът е до данни свързани с общински решения, бюджети, събрания, вземане на решения и законодателни документи. Гражданите имат възможността да предлагат алтернативни решения и коментари по конкретни казуси. Тази кампания се базира на нормативната рамка Закон за повторно използване на информация от публичните власти, която нарежда на министерства, общини, провинции, музеи, библиотеки и архиви да предоставят отговори и съответно исканата информация на всички граждански запитвания за повторно използване.

Почти всички холандски общини са публикували детайлна информация за дейностите на публичната администрация, включително данни за приходи и разходи, както и бюджети. Информацията е обединена, структурирана и интегрирана, с цел лесен достъп и ефективно използване. Гражданите могат да използват тази синтезирана информация, с цел изработване на иновативни приложения, електронни страници, визуализации и анализи, както и предложения за нови решения за техните общини. Инициативата може да бъде намерена посредством търсачка, а съществуват сайтове, които предоставят допълнителна информация и напътствия във връзка с това как да се работи с данните. Кампанията зависи от нивото на ангажираност на властите с публикуването на актуализирана информация, която да бъде лесно достъпна, откриваема и структурирана, с цел ефективна употреба от страна на гражданите. Също, важна част от инициативата е предоставянето на напътствия и обучения за употребата



на наличната информация, както и популяризирането на кампанията и нейните предимства (добавена стойност) сред обществото.

В Холандия, през 2014 г., т.н. Коалиция на Знанието разработва и имплементира инициатива за създаването на национална програма за изследователска дейност. Посредством електронен портал, гражданите биват приканени да задават научни въпроси на учени и академици от различни сфери – резултатите от кампанията надминават очакванията, като са получени над 11 000 запитвания. Обработването на запитванията се извършва с помощта на категоризиращ софтуер, а експерти преценяват кои предложения си заслужава да бъдат разучавани, тествани и разработвани от научния сектор в следващото десетилетие. В последствие, след обработката на коментарите, са изведени и публикувани 140 научни въпроса, на които да бъде обърнато внимание в следващите години. Организаторите на кампанията предоставят на участващите граждани инструмент в платформата, който им позволява да се свържат с учените, които вече работят в конкретните сфери, като по този начин стимулират научното ограмотяване и обмяна на информация между различни заинтересовани страни. Основните поуки от това мероприятие включват следното: онлайн инструментите спомагат за достигането до широка аудитория, приобщаването на граждани спомага за постигане на връзка между заинтересовани страни и изследователския сектор, предварително планираните процеси трябва да могат да се адаптират към променливата среда на реалността и дигиталната обработка е съществуваща опция за справяне с голям обем от граждански коментари.

18. Хърватия

В Хърватия гражданското участие в консултациите за създаване на политики е от изключителна важност и затова правителството осигурява достатъчно възможности за обсъждането на нови закони, нормативни актове и проекти. Освен, че са от съществено значение за ефективното формулиране и прилагане на публичните политики, консултациите с гражданския сектор повишават общественото доверие и допринасят за отчетността на институциите.

Моделът на сътрудничество между държавата и неправителствения сектор е ясно изразен в следните структури: Правителствена служба, Съвет за развитие на гражданското общество, Национална фондация за развитие на гражданското общество.

Правителствената служба допринася за изграждането и развитието на сътрудничество между гражданите и правителството чрез финансиране, кон-



султиране, образователни инициативи и разпространение на информация. Координирайки работните групи по различни законодателни инициативи, службата постига позитивни резултати в създаването и прилагането на прозрачен механизъм за обществено обсъждане на конкретни казуси от обществения живот.

Съветът за развитие на гражданското общество се състои от представители на правителството, бизнеса, работодателите и гражданския сектор. Част от функциите на съвета са да номинира представители на неправителствените организации, който да участват в консултативните съвети към изпълнителната власт и съответните им работни групи. Също се следи прилагането на Стратегията за развитие на гражданското общество и разхода на публични финанси за програми и проекти на неправителствения сектор. Функциите на Съвета са консултативни, но той може да инициира важни за гражданското общество дискусии и да контролира прилагането на различни политики и стратегии.

В изпълнение на Националната стратегия за развитие на гражданското общество, хърватското правителство заедно с други заинтересовани страни изготвя „Практически кодекс за консултации“. С него се регламентира минималния стандарт на консултациите, а именно публичност на проектите, включване на обществеността и заинтересованите страни, провеждане на консултации чрез интернет, гарантиране на общественения достъп, организиране на обществени обсъждания, организирани на обучения на служители на институциите. Кодексът предвижда задължение на всички институции да изготвят годишен отчет по прилагането му, който е основата на консолидирания отчет, представян пред правителството.

В Хърватия е създадена система за мониторинг на имплементацията на Кодекса за консултации и други напътстващи документи. Всяко министерство трябва да назначи консултационен координатор, който да организира, проведе и докладва за съответния процес. Правителственият офис за НПО сътрудничество има задачата да подготвя и обучава координаторите и да следи за коректната имплементацията на консултационните процеси, като докладва ежегодно за постигнатите резултати спрямо препоръките на Кодекса, идентифицира предизвикателства и формулира препоръки за подобрения. Хърватия отбелязва ежегоден двуцифрен или трицифрен ръст в броя на проведените консултации по различни казуси. Офисът за сътрудничество разработва електронен образователен модул, както и практически упражнения, за имплементиране на ефективни процедури за провеждане на граждански консултации от представителите на публичната администрация.

Планът за оперативна имплементация на гореспоменатата стратегия формулира конкретни мерки за подобряване на публичното участие на местно ниво.



Същите включват изработването на Кодекс на общественото обсъждане, поправки в Закона за достъп до информация, създаване на икономически и социален форум, създаване на програма за обучение на администрацията и гражданските организации за междусекторна кооперация, подписване на споразумения за сътрудничество между администрацията и НПО сектора, създаване на органи за промотиране на партньорството с НПО сектора, създаване на Кодекс за добри практики свързани с финансиране на програми и проекти на НПО, имплементиране на програма за публични покани и тендъри за партньорство с и техническа помощ от НПО сектора. Областите Сисак и Риека са измежду първите в Хърватия, които в началото на 20-ти век внедряват местни нормативни промени и политики за насърчаване сътрудничеството с НПО, финансиране на техни проекти и дейности, граждански консултации и информираност на гражданите. Около 50% от местните управления в страната имат консултативни съвети с гражданско представителство – Съвет за развитие на гражданското общество, който координира сътрудничеството между местното управление и гражданските организации в района и докладва за резултатите от това взаимодействие.

Хърватска предлага регионално и местно финансиране (особено в Загреб и Риека) за проекти свързани с човешките права, спорт и култура, доброволни дейности и демократично участие провеждани и организирани от НПО-сектора, неформални граждански и религиозни организации. Финансирането става чрез национални и регионални фондации, както и през бюджета. Някои от фондациите подкрепят проекти в сферата на защита на околната среда, устойчивото развитие и биоразнообразие, подкрепя за младежта, развитие капацитета на НПО сектора, промотиране на социално предприемачество, както и защита и развитие на демокрацията и човешките права.

19. Чехия

През 2007 г. чешкото правителство приема Резолюция относно методологията за обществени консултации, която налага изискването за публикуване на всички нормативни документи за обществено обсъждане на определена онлайн платформа. Друга важна стъпка, която се определя чрез нея е свързан с минималните стандарти и форми за участие на гражданския сектор в формирането на политики.

Чешкият модел за консултации с гражданите предоставя една централизирана и напълно прозрачна система за информираност, която е ясен израз на



последователната политика на правителството за развитие на електронното правителство.

В Чехия има 24 консултативна съвета с представители на неправителствените организации и бизнеса, които участват в консултации, свързани с конкретни теми за решаване на конкретни проблеми.

20. Швейцария

Консултациите с гражданското общество са неизменна част от законодателния процес в Швейцария. Законът за обществените консултации предоставя възможност на всяка заинтересована страна да изкаже мнение, както по всички законотворчески инициативи, така и по проекти от всички сфери на обществения живот. Това се постига чрез публикуването на идеен проект с обяснителен доклад към него, който най-често бива разработен от експерти по поръчка на изпълнителната власт.

Целта на консултациите е да се съберат повече мнения и идеи, които да подпомогнат за бъдещия законодателен процес. Всички консултации се провеждат в писмен вид, като мнението на всички участници се предоставя на правителството, което от своя страна обсъжда предложенията и публикува протокол с отговор на всички мнения.

Швейцария е страна, известна с директната си демокрация, която предоставя възможност за включване на гражданите си чрез така наречената „Гражданска инициатива“ и последващия от нея референдум. Инициатива позволява на гражданите да предлагат законопроекта и промени в конституцията, да оспорват всички решения на парламента или други органи на властта, като чрез нея се постига пряко въздействие и силен контрол на неправителствения сектор върху политиките.

Прави впечатление и един друг начин за обществена консултация. Всеки гражданин може да внесе петиция, на която държавата е длъжна да обърне внимание. Всяка официално регистрирана петиция, трябва да получи конкретен и аргументиран отговор от съответната институция.

21. България

Възможността за участие на гражданите в общественото управление на държавата е гарантирано от Конституцията на Република България от 1991 г., в



чийто чл. 19, ал. 2 е предвидено законът да „създава условия за коопериране и други форми на сдружаване на гражданите и юридическите лица за постигане на стопански и социален напредък”.

Общата правна рамка на участието на обществеността в процеса на вземане на решения, засягащи околната среда е заложена в ЗООС, като основен принцип е участието на обществеността и прозрачността в процеса на вземане на решения. Според нормативната уредба, гражданите да участват в обществено обсъждане на план или програма, при чието осъществяване са възможни значителни въздействия върху околната среда (чл. 81, ал. 1). За тези планове и програми се извършва екологична оценка едновременно с изготвянето им и/или одобряване от държавни органи. Компетентните държавни органи, с чието становище завършва екологичната оценка са Министърът на околната среда и водите или Директорът на съответната РИОСВ. Становището се издава въз основа на доклад за екологична оценка, изработен от регистрирани експерти.

Детайлна уредба на материята е извършена с приетата през 2004 г. от Министерски съвет Наредба за условията, реда и методите за извършване на екологична оценка. Според Наредбата извършването на екологична оценка е или задължително винаги за определени планове и програми, или се извършва преценка от компетентните органи.

Гражданите участват в консултациите с обществеността, които възложителят на плана или програмата е длъжен да организира. Консултациите включват осигуряване на достъп и достатъчна техническа възможност за запознаване с проекта за план/програма, както и право на гражданите да изразяват становище. Впоследствие резултатите от проведените консултации трябва да бъдат отразени в доклада за екологична оценка, за да бъдат взети предвид в становището на министъра или директора на съответната РИОСВ.

Заедно с консултациите с обществеността като форма за участие на гражданите Наредбата урежда и общественото обсъждане на доклада за екологична оценка. Такова обсъждане се прави, когато се изисква по силата на специален закон или когато са постъпили повече от две мотивирани негативни становища или предложения за алтернативи, отразени в доклада за екологична оценка или при провеждане на консултациите. Наредбата съдържа и детайлна уредба на реда за провеждане на обществено обсъждане, като отразяването на резултатите от обсъждането е гарантирано посредством воденето на протокол и прилагането към него на представените писмени становища.



III ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА

С оглед глобалното затопляне, увеличаващите се вредни емисии и влошаване на околната среда, много европейски градове са поели в една по-зелена посока. Основните похвати, с които местните администрации си служат за достигане на тези цели, включват по-високи данъци за старите автомобили или пълната им подмяна, промотиране използването на обществен транспорт, като все повече се налагат електрически превозни средства. Друг стандартен похват е озеленяването на все повече площи особено в големите градове. Това, обаче, са инициативи на местната администрация, които не включват гражданско участие или дори да е така, то не е водещото. В последващите параграфи са представени политиките за по-зелен град в европейските градове Хага и Милано, където гражданското участие е изключително важно.

1. Хага

Холандският град Хага се възползва от времето, уменията и отдадеността на своите граждани, за да постигне своята цел, а именно да бъде климатично неутрален град до 2040 г. С помощта на безвъзмездни средства и практическа подкрепа за съвместни действия с гражданите, добрите им идеи се превръщат в реалност.

Гражданите са изключително важни за достигането на целите за намаляване на нивата на емисии въглероден диоксид, като на първо място те трябва да бъдат запознати с политиките за околната среда и промените, които трябва да настъпят. В Хага, обаче, гражданското участие достига до ново ниво, като управлението позволява на гражданите да поеме водеща роля в действията за устойчивост и иновация с цел постигане на по-висока ангажираност и динамика, нови идеи и по-добри резултати.

Градът е заделил бюджет от 1.4 млн. евро за схемата за устойчивост, като 8000 евро се предоставят на граждани с идеи за подобряване на околната среда или намаляване на емисиите и използването на енергия в техните квартали. Тези безвъзмездни средства за основни разходи като откриване на банкови сметки, заплащане за научни, правни или професионални консултации са необходими, за да може една „съседска група“ да се превърне в устойчива асоциация с осъществима идея.

Управниците в Хага преценяват, че традиционна субсидия няма да бъде



достатъчна сама по себе си, а трябва да се добави допълнителна стойност чрез премахването на бариери, които пречат идеите да се превършат в планове. В резултат на това местното управление работи в тясно сътрудничество с организаторите на проекта, за да им помогне с по-добра организация, развиване на идеите, предоставяне на правилната подкрепа от кметството и връзки с бизнеса. Държавните служители, които участват в тези проекти, са на разположение всяка вечер и през уикендите, което показва колко сериозна и отдадена е подкрепата от страна на местната администрация.

За да се мобилизират всички граждани, а не само активните природозащитници, схемата е прецизно изработена да насърчава включването и креативността. Идеите се оценяват на база съседска подкрепа, а не по фиксирани критерии. Схемата се популяризира чрез публикуването на конкретни примери в пресата и на официалния уеб сайт на града. В резултат на това, въпреки че всичките 27 плана, изготвени през първата година, са дело на природозащитници, то 80% от членовете на групите са нови активисти.

Резултатите надминават очакванията, като броят на проектите се увеличава с всяка изминала година. Към момента Хага се „наслаждава“ на над 75 уникални идеи, които включват хиляди граждани и донасят работа за стотици фирми. Много от тези проекти вече са изпълнени без директна финансова подкрепа от общината.

Създадени са нови детски площадки и градинки, включително и проект, който преобразува празния сив покрив на супермаркет в „зелен рай“. Изградена е система, която предоставя на къщите на една улица оставащата топлина от местните магазини. Допълнително, жителите на цели улици са се обединявали, за да закупят и инсталират изолация и слънчеви панели, като жителите се възползват от преференциални цени и по-евтина енергия.

Други проекти доказват, че влиянието на схемата не се ограничава с енергийна устойчивост, а също така води и до социални и икономически ползи. Такава схема е и „мрежа за добавена стойност“, създадена в един от кварталите на града, която стимулира използването на продукти и услуги, предоставени на квартално ниво. Това води до намаляване на използването на транспорт и емисиите въглероден диоксид и допълнително се увеличават духа и икономиката в квартала.

Успехът на схемата показва, че тя може да задоволи необходимостта на града да стимулира дейности за устойчивост, както и на гражданите да бъде предоставена възможност да оставят своя отпечатък. Нейният прозрачен и интерактивен подход показват, че кооперацията между местното управление и общността е възможна. Изводите, направени от тази схема, се използват за



въвеждането на нови местни политики, включващи гражданско участие.

Примерът на Хага е многопластов и конкретно показва методи за борба с вредните емисии и климатичните промени. Този модел трябва да служи за пример и с модификация може да бъде прилаган в общините в България. Този вариант е разгледан в едно от предложенията в Раздел IV.

2. Милано

Милано е един от градовете с най-много моторни превозни средства в Европа. Така градът е застрашен от претоварване на пътните артерии. Това води до предприемане на новаторска схема за интегрирано споделяне на автомобили, което намалява техният брой на пътя и повишава качеството на въздуха, и на живот за всички.

С постоянното си разрастване Милано надминава четири милиона души население, като 51% от тях притежават собствен автомобил. За да могат да се намалят задръстванията и вредните емисии, е необходима стратегия, която не само предлага нови „по-зелени“ методи за транспорт, а такава, която да насърчи нови модели на поведение. Милано въведе нов устойчив градски план за намаляването на трафика в центъра на града, допринасяйки за формирането на допълнителни места за разходка. Обединяването на местните институции, транспортните компании и гражданското общество в процеса на вземане на решения доведе до план, който води до нови методи за предоставяне на услуги и редица взаимосвързани елементи, като споделяне на автомобили, такси за задръствания и увеличаване на пешеходците.

Първата от трите частно управлявани схеми за споделяне на „свободно-движещи се“ коли бе въведена през 2013 г. в резултат на проучвания с цел определяне на най-адекватния модел за бързо разпространение. За разлика от вече съществуващите общински схеми, които предоставят автомобили за ползване с конкретна точка за взимане и връщане, „свободно-движещата се“ алтернатива дава възможност на хората да взимат коли и да ги оставят на удобни за тях места. Вече има над 2000 споделени коли по улиците в Милано, които лесно могат да бъдат открити чрез мобилно приложение. Над 100 от тези автомобили са електрически. Техните електромотори се следят и зареждат от органа, управляващ схемата, като ползвателите също могат да заредят батериите, използвайки някоя от градските системи за зареждане. „Зеленото мислене“ на тази нова схема включва безплатно паркиране за електрически автомобили, което ги прави най-атрактивната възможност, както и годишна такса от 1100 евро за



всяка кола в града, предоставена от управляващия схемата.

През 2008 г. в Милано е въведена и първата схема за споделяне на велосипеди, което превръща карането на колело от хоби в алтернативен начин на придвижване в града. Увеличаването на броят колоездачи продължава да бъде насърчаван с нововъведения, а именно въвеждането на схема за електрически велосипеди през 2014 г. През последващата година за първи път е въведена и схемата за споделяне на скутери, като членовете на схемите за споделяне на автомобили имат привилегиата да наемат скутери и да получават безплатни уроци за управлението им. Всички тези облаги целят да популяризират този по-евтин и „по-зелен“ начин на транспорт.

Допълнително през 2012 г. в резултат на проведен референдум в града е въведена „такса задръстване“. Централната част на града, за която е наложена тази такса, помещава една четвърт от фирмите в града, както и около половин милион хора всеки ден. Дневната „такса задръстване“ е в размер на 5 евро, като не се дължи за електрически автомобили. Насърчаване ползването на този тип превозни средства е поредният лост за развитие на мобилната стратегия на Милано.

Системата за споделяне на превозни средства, независимо автомобили или велосипеди, е изключително иновативна и успешна. В България, обаче, такава система не би работила поради множество фактори.

IV ПРЕПОРЪКИ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА КОНКРЕТНИ МЕРКИ В БЪЛГАРИЯ

1. Консултативни органи

Гражданското участие в процесите на вземане на решения по публичните политики в сектора на опазване на околната среда е ново измерение в отношенията управляващи органи и граждани. За да се постигне продуктивен и постоянен диалог с гражданите е важно да се обърне внимание на методите и средствата за комуникация. В повечето европейски държави основна роля във взаимоотношенията между администрацията и неправителствения сектор имат консултациите и по-конкретно консултативните органи като съвети, онлайн платформи и други, чиято цел е да проучат интересите и да се съберат предложенията на заинтересованите страни по конкретни казуси. Заинтересовани страни в процеса мога да бъдат: органи на централна, областна и местна власт; структури на гражданското общество – социални партньори, организации на работници и работодателски организации, организации с нестопанска цел, общности и неформални групи граждани.

Проект „Подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката и законодателството свързано с опазването на околната среда“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



Активното участие на гражданите в процеса на вземане на решения е гаранция за демократичността в една държава. Съществуващата нормативна и институционална среда дава възможност за гражданско участие, но и самите граждани трябва да са готови и мотивирани да участват в обсъждането и вземането на решения за публичните политики. Това е валидно за всички форми на гражданско участие като информирането на гражданите, обществените консултации, съвместното вземане на решения в експертно-консултативни съвети, комисии и др.

Участието на гражданите и на неправителствени организации в консултативни органи към Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) ще подобри процеса на формиране на политики и вземане на решения и е условие за ефективно, прозрачно и отговорно управление. В Европа консултативните съвети са средство за диалог между държавата и всички заинтересовани по даден проблем страни, като този метод на комуникация е добре познат и в България. Консултации и сътрудничество с гражданския сектор при създаването, приемането и прилагането на обществени политики, е предпоставка за вземане на по-добри решения, отговарящи на обществения интерес.

Участието на общество в консултативните съвети се определя по няколко начина: чрез акта за неговото създаване; по силата на нормативен документ, задължаващ влизането на национално представителни организации; чрез посочени критерии, на които трябва да отговарят представителите на гражданския сектор; чрез кандидатстване за участие в определен съвет. Има случаи, в които представители на гражданското общество се канят сами на част от заседанията на съвета, като при закрити заседания те не се допускат, поради естеството на обсъжданата информация (пр. лични данни на деца и осиновяващи).

Съществуващата нормативна база определя критериите за избор на състава на консултативните съвети. Председателят на повечето консултативни съвети се определя в акта за създаване на съвета. Представителите на министерства и други ведомства се определят от съответните министри или ръководители на ведомства, а гражданското участие се осъществява чрез пълноправно членство или такова със съвещателен характер, или за предоставяне на експертна. Няма изрично регламентирани задължения администрацията да осъществява консултации с неправителствения сектор, което от своя страна води до по-малка заинтересованост в лицето на гражданите.

След анализ на публично достъпната информация, може да се направи извод, че липсват явни критерии и процедури за при избора на представители на гражданското общество за членове на консултативни съвети. Това дава възможност председателите на такива сами да избират членовете, което то своя



страна пречи на адекватното представителство, прозрачността и отчетността.

Ключовите проблемите на гражданското участие при вземане на решения по публичните политики в сектора на опазване на околната среда, се характеризират с незавършеност и непълнота на процедурите, както и с организационни и структурни несъответствия.

Участието на гражданите в изработването на политики на институции на централно и местно ниво няма концептуално завършен характер. Регулацията на процесите е незавършена, разпокъсана и препраща към различни нормативни документи на законово и подзаконово ниво от централен или местен характер. Вътрешното законодателство не гарантира ефективното гражданско участие в управлението, заложено в редица международни и европейски стандарти, като води до съществени ограничения при обсъжданията и консултациите във вземането на решения по конкретни публични политики.

Консултативните съвети в организационна си част също страдат от многобройни проблеми. Като основни могат на преден план да излязат тези, свързани с отчетността на администрацията на централно и местно ниво. Въпреки че в актовете на създаването на съветите или в самите им правилници се регламентира регулярното годишно отчитане, едва $\frac{1}{4}$ от организациите изготвят подобни доклади. Голям недостиг в организационната култура е и липсата на обратна връзка по предложения на гражданите, като не се отчита каква информация е взета под внимание или какви са причините за отхвърляне на конкретни идеи и препоръки. Именно липсата на мониторинг и отчетност поставя в сянка качествените граждански разработки, което поставя под въпрос взаимодействието между институциите и гражданските структури в обществените обсъждания. Основен проблем, предвид естеството на гражданското участие, остава липсата на публичност и прозрачност при дейността на консултативните съвети. Наличието на малобройни протоколи от заседания или заместването им изцяло с оскъдни отчети за дейността, не отговаря на изисквания за откритост и публичност на обсъжданията, свързани с вземането на решения за публичните политики, което от своя страна възпрепятства ангажирането с политическа отговорност на администрацията. Важно е да се обърне внимание и на онлайн присъствието на съвременното информационно общество. Развитието на интернет и технологичния подем, които предоставят неограничени възможности в сферата на общуването между правителствения и гражданския сектор, остават на заден план и са слабо оползотворени в реализацията на качествени дебати за постигането на добри политики.

Развитото демократично общество предполага силно ангажирано гражданско участие в процесите на вземане на решение по публичните политики.



Гарантирането на правото на всеки гражданин да бъде постоянен и самостоятелен участник в създаването на норми е основна предпоставка за ефективността на държавната администрация. Следвайки добрите практики на останалите страни от Европейския съюз, първата стъпка за постигане на стабилно неправителствено присъствие в законотворческия процес е разработването и утвърждаването на единен документ, който да гарантира участието на гражданите и видовете консултации с държавните органи. По този начин ще се постигне един значим диалог между изпълнителната власт и различните заинтересовани страни в изготвянето на политики. Документът трябва да определи правилата за взаимодействие между нестопанските организации и администрацията, процедурите за осъществяване на обществените обсъждания, отчетността, прозрачността и основните ценности и принципи за постигане и гарантиране на гражданското участие в управлението на държавата.

Важна стъпка за осъществяването на качествено взаимодействие между ИАОС и гражданите е създаването на ясни процедури и очертаването на начините на гражданско участие, а именно чрез предоставяне на информация чрез консултации и чрез съвместно вземане на решения.

Предоставянето и разпространението на информация от ИАОС за подготвяните политики и стратегии, както и за вече осъществени решения в сферата на опазване на околната среда, е неизменна стъпка към подобряване на прозрачността и ефективността и стимул за повишаване на гражданското участие. Осигуряването на достъп до стандартизирана информация за текущи и предстоящи обсъждания, графици за проектни нормативни актове, стратегии и планове за действие, ще предостави една пълна и ясна картина на цялостната политика на гражданите и неправителствения сектор. Чрез публикуване на протоколите от заседанията и годишните отчети за дейностите в сферата на околната среда, ще се гарантира мониторинга и прозрачността, необходими за постигането на качествени политики.

Консултациите с гражданския сектор дават реална възможност заинтересованите страни да вземат участие в обществените дебати и проучвания, като предложат иновативни решения и идеи за разработването и изпълнението на конкретни проекти и програми. В зависимост от значимостта на публичните политики, консултациите могат да са в по-широк обществен кръг, чрез който да се съберат максимално много мнения и идеи или да бъдат реализирани с по-експертна насоченост за намиране на конкретни експертизи, под формата на дискуссионни форуми, експертни групи, работни срещи и др. Постигането на съвместни решения чрез различни видове консултации, обуславя постигането на по-добри резултати в законотворческия процес.



Добър пример за гражданско участие, чрез консултативни органи в сектора на опазване на околната среда, е австрийският модел. През 2002 г. по инициатива на Федералното правителство, Министерството на околната среда създава Стратегическа група за гражданско включване. Тя се състои от 25 члена – експерти в различни области (от държавната администрация и неправителствения сектор). Основна цел на групата е да даде ясно определение на понятието "гражданско участие", да го популяризира сред различните заинтересовани страни и да изработи стратегии и стандарти за гражданско участие в процеса на изработване на политики. В резултат от работата групата е създаден наръчник „Стандарти за гражданско участие – препоръки за правилно функциониране“. Основната цел на наръчника е да се подпомогне австрийската администрация чрез консултации с гражданското общество. В него са подробно представени насоките и видовете форми участие на гражданите в процеса на вземане на решения.

Много показателен пример за участие на неправителствения сектор в публичните политики е диалогът за горите в Австрия, който е отворен за всички групи, институции, граждани и заинтересовани от развитието на австрийските гори. С организирането на кръгла маса, експертни групи и онлайн присъствие в работата на всички заинтересовани страни се постига „Планът за развитие на австрийската гора“, разработен на базата на международно признати принципи в структуриран и прозрачен процес.

Членството на България в Европейския съюз променя контекста и фокуса на гражданското участие в сектора на опазване на околната среда. Създава се необходимост от развит граждански капацитет за ефективно влияние върху процеса на формиране на политики на европейско ниво. Значим инструмент в тази насока безспорно са консултативните органи, като основни методи за участие на гражданския сектор в управлението и обществените дела, свързани с намирането на иновативни решения и политики. Създаването и правилното функциониране на един нов тип качествени консултативни органи към Изпълнителната агенция по околна среда, подкрепени от работещи онлайн платформи, е важна крачка за по-ефективното прилагане на принципите на демократично управление и на обществен контрол върху публичните политики в сектора на опазване на околната среда.

2. Гражданско участие на местно ниво

През последните години в България от изключително значение е проблемът с мръсния въздух, особено в по-големите населени места и най-вече



София. Въпреки, че повечето от разгледаните в този сборник добри практики от държави в ЕС са фокусирани върху гражданско участие в решенията и политики, приемани от централната власт, то не трябва да се подценява значимостта на гражданското участие в местната власт. Примерът на холандския град Хага трябва да бъде адмириран и стремежът на местните администрации в България трябва да бъде насочен към внедряването на сходни политики, адекватни за различните райони в България. Поради изключително вариращите размер и население на различните общини в страната, в най-големите общини като София, Пловдив, Варна и Бургас, предложенията следва да се разглеждат на ниво район и отговорната администрация да се явява кметството на съответния район. Най-адекватно би било тези предложения да се внедрят най-напред точно в тези големи общини предвид високите им бюджети.

Основният начин за стимулиране на гражданско участие в процеса за устойчивост и опазване на околната среда по модела на Хага, е предоставянето на безвъзмездни общински средства за изпълнението на значимите идеи. Предназначението им трябва да бъде малко по-различно от описаното в примера по-горе. Освен средства за откриване на банкови сметки, консултантски или правни услуги, свързани с реализацията на идеята, трябва да се предоставя финансово и за самата реализация, а именно разходи за стоки и услуги. Това по-никакъв начин не означава, че сумата, предоставяна като безвъзмездни средства, трябва да бъде по-висока от тази в Хага. Поради по-ниската цена на стоки и услуги в България, сходна сума би била абсолютно адекватна като начална подкрепа за един проект/идея. Всяка община следва да задели начален и адекватен бюджет за насърчаването на тази инициатива и да определи коректно средствата, които се полагат на един проект, според неговия размер и значимост. Трябва да се поставят достижими и измерими цели, които да бъдат анализирани регулярно с цел оценка на инициативата. Такива цели могат да бъдат намаляване на замърсяването на въздуха, озеленяване на определени площи и други. При неизпълнение на целите, общините следва да намаляват бюджета за този тип гражданско участие, а при изпълнение той да бъде увеличаван след широко обсъждане с гражданското общество и дефинирането на реални възможности за бъдещо разширяване на инициативата.

Повечето от горепосочените добри практики за граждански проекти, реализирани в Хага, могат да бъдат приложени в България. Граждански инициативи свързани с озеленяване на неизползвани и незастроени към момента площи са от изключително значение най-вече за големите градове като София и Пловдив, където проблемът със замърсяването на въздуха е изключително належащ. Изграждането на съседска мрежа от възобновяеми енергийни източници



е изключително „зелена“ идея, но тя би била трудно приложима в големите градове и е по-адекватно подобна идея да бъде разработвана в по-малките общини. Тези примери са само част от многобройните проекти, които обществото може да предложи с цел устойчиво развитие, подобряване на околната среда и качеството на живот. В нашето общество има много съвестни граждани с работими „зелени“ идеи, които имат нужда от малко финансова и административна помощ, за да ги реализират.

Друг изключително важен елемент за подпомагане на гражданското участие е осигуряване на административна подкрепа с цел улесняване изпълнението на гражданските проекти. Всяка община трябва да номинира служители, които да бъдат на разположение на гражданите, реализиращи проекти, с цел предоставяне на необходимата нормативна база и тълкуването ѝ, отговаряне на въпроси, съдействие при подаване на молби за разрешителни, съдействие при възникнали казуси и много други. Такава подкрепа не само би подобрила процеса на работа и кооперация между граждани и местна администрация, а и ще покаже съпричастност на общината към тази идея.

Реализирането на една такава инициатива би повишила не само качеството на околната среда, а допълнително би показала на гражданите, че местните власти се интересуват и търсят техните идеи за устойчиво развитие. Това би накарало самите граждани да се чувстват значими и ценени, което би довело до увеличаването на техния коефициент на щастие, а така и до реализиране на все повече и повече обществено значими идеи.

3. Интернет платформа

В последните десетилетия ставаме свидетели на глобалното развитие на информационните технологии, които в голяма степен променят развитието на съвременното демократично общество. Глобализацията на информацията поражда революционни промени, които имат своето отражение върху политиката, икономиката, науката и комуникациите. Глобалната виртуална мрежа позволява гражданите да получат по-голям достъп до информация и им дава възможност да бъдат по-активни в изразяването на лична позиция, като по този начин се катализира развитието и участието на всички членове на едно общество в политическия живот на страната. Интернет се превръща в съвременен инструмент за достигане на по-широка общественост и средство за постигане на комуникация по качествено различен начин между изпълнителната власт и обществото. На базата на интерактивност гражданските организации могат да реализират



основните си информационни цели и да заявят ясно и ефективно своята гледна точка, като по този начин се създава възможност за изграждане на едно активно гражданско общество, което да подобри регулаторната среда и да осъществи мониторинг по политиките на опазване на околната среда.

Интернет дава възможност за използването и анализирането на огромно количество информация, което да се дискутира и бързо да се получи обратна връзка, което обуславя провеждането на качествен диалог между органите на управление и неправителствения сектор. Чрез новите информационни средства, се създава една идеална среда за изработване и имплементиране на онлайн платформа, която да предоставя и гарантира основните принципи на гражданското участие в процесите на вземане на решения на публични политики, като информираност, прозрачност, консултации, обратна връзка, мониторинг и контрол. С разработването на подобна платформа към Изпълнителната агенция по околна среда ще се постигне активизиране на гражданския сектор и ще се повиши партньорството между заинтересованите страни и административните структури на изпълнителната власт в сектора опазване на околната среда.

С изграждането и имплементирането на интернет базирана среда за информация и комуникация с граждани и неправителствени организации, ще се гарантират основните методи за осъществяване на гражданско участие, като се предостави сцена за споделяне и дискусия на иновативни идеи и експертни разработки за решаване на конкретни казуси и проблеми. Начините за осъществяване на конструктивен диалог с неправителствения сектор са отражение на принципите на обществено участие в политическия живот в една държава, а именно информираност, консултация, мониторинг и контрол.

Потоците за информация са неограничени, но предоставянето на актуални и добре систематизирани данни е от огромна важност за постигане на качествен диалог в сектора. Публикуването и разпространяването на информация за планирани и текущи политики и програми, на резултати от взети решения, на предстоящи събития с дневния им ред, ще доведе до по-активно гражданско участие, както и до възможност за предоставяне на експертизи и тематични разработки, касаещи актуални проблеми. Най-бързият, лесен и всеобхватен начин да се постигне подобна масова осведоменост е чрез разработването на интернет платформа с актуална и подредена информация, което от своя страна ще гарантира прозрачността в управлението на Агенцията.

Чрез подобна онлайн среда ще се достигне и до друг важен момент за участието на гражданския сектор във вземането на решения и по-конкретно консултациите с Изпълнителната агенция. Възможността да се осъществяват онлайн обсъждания и дискусии, чрез публикуване на предварителни предло-



жения и проекти, ще даде възможност и за представяне на експертни разработки и мнения от граждани за решаване на актуални и бъдещи проблеми. С реализирането на подобна комуникация ще се осъществи и качествена обратна връзка към неправителствения сектор. Благодарение на интернет платформата ще могат да се публикуват мотивирани мнения и становища от страна на Изпълнителната агенция за конкретни предложения и проекти на отделните граждани.

С изграждането на адекватна и добре поддържана онлайн среда ще се открие и възможност за осъществяване на граждански мониторинг и контрол върху дейността на Изпълнителната агенция по околна среда, което е предпоставка за добро управление. Достъпът до информация като отчети, протоколи от заседания, очаквани резултати, предприети действия в дадена посока, дава възможност за извършване на оценка на действията и ефективността на администрацията, като по този начин участие в процесите на вземане на решения ще вземат не само заинтересованите страни, но и други независими институции.

Контролът и мониторингът могат лесно да бъдат доразвити с включването на всички граждани в реално време. Разработването и имплементирането на мобилни приложения към интернет платформата, ще предостави възможност на всеки гражданин да подава сигнали за нередности, както и опция всеки потребител да се информира за текущи европейски и национални предписания и да осъществява мониторинг за тяхното спазване. Конкретен пример, за подобно наблюдение в реално време, могат да бъдат предписанията на Регламент (ЕС) 2018/965, във връзка с мониторинг и докладването на въглеродни емисии и разхода на гориво на нови тежкотоварни превозни средства. Чрез мобилно приложение гражданите ще могат да проверят дали за всеки тежкотоварен автомобил или автобус, които попада в изискванията на Регламента, са подадени необходимите данни от страна задължените лица. Мобилното приложение следва да е свързано с държавни регистри, които да проверяват дали е извършена необходимата отчетност. Ако системата покаже, че такава е задължителна и все още не е извършена, то гражданинът по лесен начин може да подаде сигнал към администрацията. Това допълнително би помогнало на България в отчитането и към ЕК относно разпоредбите в Регламент (ЕС) 2018/965. Допълнително това би било от съществено важно значение за цялостната европейска политика за опазване на околната среда и осъществяването на Стратегията на Европейската комисия за намаляване на въглеродните емисии от превозни средства до 2030 г.

Интернет е основен инструмент за достигане на по-широка общественост, който би подпомогнал активизирането и участието на гражданския сектор за подобряване на регулаторната среда в процесите на формиране, осъществяване и мониторинг на политиките за опазване на околната среда. Онлайн плат-



формата към Изпълнителната агенция по околна среда ще създаде необходимите условия за постигане на иновативни решения, чрез интерактивен процес на комуникация с неправителствения сектор, важно за всяко съвременно демократично управление.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Гражданското участие, индивидуално или организирано, при вземането на политически решения, свързани с програми, нормативни документи или стратегии, е важен елемент от постигането на прозрачни и обективни демократични процеси и фундаментален блок от развиването на гражданско общество. В основата на успешното и значимо гражданско участие се крие ефективното комбиниране на различни модели и механизми, които включват предоставянето на пълна, своевременна и актуална информация за разработваните законодателни проекти; организиране на обществено запитване по нормативни казуси и документи; поддържане на диалог и създаването на работни групи с експерти и НПО; за постигане на консенсус с администрацията; както и извеждане на практически предложения за подобряване и оптимизиране на нормативните текстове в ползва на обществото и в подкрепа на политическата програма.

Сборникът представи основните модели за гражданско участие, както и нивата му, включително информация, консултация, активно партньорство и диалог, в процеса по вземане на политически, социални и икономически решения на местно и национално ниво. Сборникът идентифицира и анализира примери за добри практики, модели и механизми за гражданско участие в различни етапи от политическия цикъл, както и тяхното имплементиране на местно и национално ниво. Представените и разгледани примери, произхождат от държави членки на Европейския Съюз (ЕС), плюс Швейцария, включително Австрия, Белгия, Великобритания, Дания, Естония, Испания, Италия, Латвия, Литва, Малта, Полша, Румъния, Словакия, Унгария, Финландия, Франция, Холандия и Хърватия. Повечето от представените модели на гражданско участие, прилагани в тези държави са приложими в сферата на опазване на околната среда в България – особено при формулирането, имплементирането и мониторинга на екологични политики в страната. В заключение този документ извежда три основни предложения, които са формирани на база обследваните примери за добри практики на гражданско участие, прилагани успешно в гореспоменатите страни. Тези предложения се считат за адекватни и подходящи механизми на гражданско участие, които могат да бъдат ефективно приложени в България.



На първо място, докладът препоръчва създаването на консултативен орган към ИАОС, като ключов метод за участие на гражданския сектор в управлението и обществените дела, свързани с намирането на иновативни решения и политики за опазване на околната среда. Създаването на такъв ефективен и модерен консултативен орган към Агенцията, подкрепен от онлайн платформи за гарантиране на информационния обмен, обхвата на целеви групи и комуникацията между участниците, е важна крачка за по-ефективното прилагане на принципите на демократично управление и на обществен контрол върху публичните политики в сектора на опазване на околната среда. Консултативният съвет е връзката между публичната администрация и гражданите, включително НПО, и като такъв гарантира, инициира, организира и координира гражданското участие на различни етапи от политическия цикъл и нормативния проект, спрямо дефинираните нива на обществено участие при вземането на политически решения.

Втората препоръка, изведена в този сборник, е насочена към стимулиране на пряко гражданско участие в имплементирането и донякъде мониторинга на програми и политики за опазване на околната среда на местно ниво. Моделът, заимстван от подобни инициативи в Хага (Холандия), цели да подсигури финансови средства и оперативен ресурс на местни екологични проекти, предложени от заинтересовани страни в общността. Предложението разглежда и необходимостта от предоставяне на административна и нормативна подкрепа на гражданите, желаещи да развият екологични инициативи.

Последното предложение, изведено в сборника, е свързано с изработване и имплементиране на онлайн платформа, към ИАОС, която да предоставя и гарантира основните принципи на гражданското участие в процесите на вземане на решения на публични политики, като информираност, прозрачност, консултации, обратна връзка, мониторинг и контрол. С разработването на подобна платформа ще се активизира гражданския сектор и ще се повиши партньорството между заинтересованите страни и административните структури на изпълнителната власт в сектора опазване на околната среда. Предоставянето на актуални и добре систематизирани данни е от огромна важност за постигане на качествен диалог. Публикуването и разпространяването на информация за планирани и текущи политики и програми, резултати от решения, както и предстоящи събития ще доведе до възможност за предоставяне на експертизи и тематични разработки. Най-бързият, лесен и всеобхватен начин за подобна масова осведоменост е чрез разработването на интернет платформа, което от своя страна ще гарантира прозрачността в управлението на Агенцията. Тази онлайн среда ще позволи участието на гражданския сектор в консултациите с Изпълни-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

телната агенция за опазване на околната среда и ще даде възможност да се осъществяват онлайн обсъждания и дискусии, по предварително публикувани предложения и проекти, както и представяне на експертни разработки и мнения от граждани. С реализирането на подобна комуникация ще се осъществи и обратна връзка към неправителствения сектор.

Важно е за финал да се наблегне на факта, че развиването на гражданското участие във формулирането, имплементирането и оценката на национални и местни нормативни проекти допринася за постигане на максимално ефективни, прозрачни и обективни решения и резултати, както и за легитимност на демократичното управление и изграждане на отговорно гражданско общество.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. “Citizenship Pool” (Italy),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=5
2. Article 6 of the Paris Agreement,
Implementation Guidance, An IETA ‘Straw Proposal’, IETA, 2017
3. Bazaar of NGO (Slovenia),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=33
4. Choose your own collaborative adventure in sustainable energy (Europe),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=37
5. Citizen participation in FP9:
A model for mission and work programme engagement,
The Democratic Society, Belgium, 2018
6. Citizen participation in legislative process:
A short excursion through European best practices, European Center
for Not-for-profit Law (ECNL), Croatia, 2008
7. Citizens' Panel (France),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=19
8. Citizens’ participation and transparency:
Closing the gap, European Movement International, Brussels, 2016
9. Civil participation in decision-making process:
An overview of standards and practices in Council of Europe member
states, European Center for Not-for-profit Law (ECNL), Strasbourg, 2016
10. Climate and energy good practices,
http://www.eurocities.eu/eurocities/Climate-and-energy-good-practices?fbclid=IwAR1dBz-Eakf6SoVL7o2c3jaYylUtp_wlYo0UicfXGr_sTER0vITzN2Wv2VY
11. Code of good practice for civil participation in the decision-making process,
Conference of INGOs of the Council of Europe, 2009
12. Common Students Council (Denmark),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=15
13. Community Centre (Croatia),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=13
14. Community Organizing (Slovakia),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=30
15. Comparative overview of European standards and practices
in regulating public participation, European Center for Not-for-profit
Law (ECNL), 2010

Проект „Подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката и законодателството свързано с опазването на околната среда“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



16. European Association for Local Democracy (ALDA),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_list.php?id_category=7
17. Grow Vejle - mobile urban gardens (Dyrk Vejle) (Denmark),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=16
18. Local Councils Vejle (Denmark),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=17
19. Manual on public participation in the law-making process, European Center for Not-for-profit Law (ECNL), Organization for security co-operation in Europe, Skopje, 2010
20. Models for cooperation and participation on local level:
A comparative overview, European Center for Not-for-profit Law (ECNL), Skopje, 2011
21. Newspaper Participation (Slovenia),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=34
22. Public participation in Europe:
An international perspective, European Institute for Public Participation (EIPP), 2009
23. Regeneration of the public recreational areas (Hungary),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=22
24. Student advisory council (Slovakia),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=32
25. Temporary use of places for non-governmental organizations (Slovenia),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=35
26. Tools for Citizens – MitOst (Germany),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=38
27. Unconventional Public Hearing (Hungary),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=20
28. Volunteer centre (Croatia),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=12
29. YoungERcard / Young Protagonist (Italy),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=24
30. Youth Advisory Council for Under 14 (Italy),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=23
31. Youth Regional Council in Alsace (France),
http://www.alda-europe.eu/newSite/good_practices_dett.php?id=18
32. Бяла книга на гражданското участие в България:
Гражданският проект, Фондация Екообщност, 2011



33. Гражданско участие в процесите на вземане на решения и взаимодействие с публичните институции, Мирослава Даковска, Научни трудове на Русенския университет, София, 2010
34. Гражданското общество и Интернет – процес на адаптация, Боян Хаджиев, УНСС, София, 2015
35. Доклад за Индекса на гражданското участие в София, Програма Европа, Столична община, София, 2017
36. Европейска конвенция за правата на човека, Европейски съд по правата на човека, Съвет на Европа, Страсбург, 2013
37. Конституция на Република България, Народно Събрание на Република България, 1991
38. Министерски съвет: Портал за консултативни съвети, <http://saveti.government.bg/web/guest;jsessionid=53595AA2C8B3C2252949842032761817>
39. Парижко споразумение (превод), Официален вестник на Европейския съюз, Брюксел, 2016
40. Проучване на европейски практики на консултативни съвети и интернет форми за гражданско участие, Българско училище за политика „Димитър Паница” НБУ, София, 2015
41. Проучване на съществуващите консултативни съвети и интернет форми за гражданско участие в България, Българско училище за политика „Димитър Паница” НБУ, София, 2014
42. Пътеводител за гражданско участие в решаването на европейски въпроси, Институт отворено общество, София, 2010
43. Регламент (ЕС) 2018/956 на Европейския Парламент и на Съвета от 28 юни 2018 година относно мониторинга и докладването на емисиите на CO₂ и разхода на гориво на нови тежки превозни средства, Официален вестник на Европейския съюз, Брюксел, 2018
44. Сборник с добри практики за включване на гражданите в решенията и политиките на местно ниво, Сдружение „Болкан Асисст“, МРРБ, София, 2011
45. Участие на НПО в процесите на изработване на политики и закони: Сравнителен анализ, Български Център за Нестопанско Право (БНЦП), София, 2010