



BCNL

Proïinfo

ICELAND
RECHTENSTEIN
NORWAY
eea
grants

„Упражнение“ по гражданско участие

Анализ на правната рамка и практиките
за Включване на НПО
в институционални
форми на гражданско
участие



Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация Български център за нестопанско право и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

„Упражнение“ по гражданско участие

*Анализ на правната рамка
и практиките за Включване
на НПО в институционални форми
на гражданско участие*

Анализът е подготвен в рамките на проект „Къщата на гражданското общество – общност за развитие“ (BG05/576), изпълняван от БЦНП и Фондация ПроИнфо. Проектът „Къщата на гражданското общество – общност за развитие“ (BG05/576) се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009–2014 г., приоритет *Насърчаване на повишаването на капацитета на НПО и развитието на благоприятстваща среда за работа на неправителствения сектор* – www.ngogrants.bg.

© Български център за нестопанско право допуска използването на анализа или части от него, при условие че източникът и авторите са цитирани.

БЛАГОДАРНОСТИ

За събирането на информация при подготовката на анализа изразяваме благодарност за изследователския принос на Иван Георгиев, правен консултант към Фондация Български център за нестопанско право.

„Упражнение“ по гражданско участие

Анализ на правната рамка и практиките за включване на НПО в институционални форми на гражданско участие

Български център за нестопанско право ©

Авторски колектив: Надя Шабани, Павлета Алексиева, Ралица Величкова

Дизайн и предпечат: VLL

юни 2014, София

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪКРАЩЕНИЯ	6
ЗАЩО ПРАВИМ ТОЗИ АНАЛИЗ	7
Практиката в България – 2014	7
Обхват на анализа	8
Критерии за анализ.....	9
НЯКОИ ПРЕДВАРИТЕЛНИ ВЪПРОСИ.....	11
Държава, граждани и гражданско участие	11
Гражданското участие чрез НПО	12
Етапи на взаимодействие.....	13
И все пак... Важно ли е за българската държава и общество гражданското участие в процесите на вземане на решения?.....	14
Гражданското участие в някои стратегически обещания на управляващите	16
АНАЛИЗ НА ПРАВНАТА УРЕДБА И ПРАКТИКИТЕ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ. ОСНОВНИ НАХОДКИ	19
Участие на НПО в структури, предвидени по закон (консултативни съвети, комисии и други подобни)	19
Участие на НПО в обществени съвети.....	27
Участие на НПО в процесите на планиране и наблюдение на програми, финансирани със средства на европейските структурни и инвестиционни фондове	31
Участие на НПО в процеса на вземане на решения чрез включване в състава на РГ	35
ОБЩИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	39
В ЗАКЛЮЧЕНИЕ	43
БИБЛИОГРАФИЯ	44
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: УЧАСТИЕ НА НПО В СТРУКТУРИ, ПРЕДВИДЕНИ ПО ЗАКОН	48
Таблица А: Структури към изпълнителната власт.....	48
Таблица Б: Структури към Президента на Република България.....	62
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ КЪМ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА И ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ВЛАСТ	63

СЪКРАЩЕНИЯ

ЕС.....	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ДАЗД.....	Държавна агенция за закрила на детето
ДИ	Деинституционализация
ЗГ.....	Закон за горите
ЗЗД.....	Закон за закрила на детето
ЗИСС.....	Закон за икономически и социален съвет
ЗИХУ	Закон за интеграцията на хората с увреждания
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ИСС	Икономически и социален съвет
КН.....	Комитет по наблюдение
МЗ	Министерство на здравеопазването
МС.....	Министерски съвет
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НС	Народно събрание
НКСПКРС....	Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила
НСГ.....	Национален съвет по горите
НСЗД.....	Национален съвет за закрила на детето
НСИХУ	Национален съвет за интеграция на хората с увреждания
НССЕИВ	Национален съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси
НПО.....	неправителствена организация
ОС	обществен съвет
ОП	оперативна програма
РГ	работна група
УС	управителен съвет
ФЕЕВИ.....	Фонд за енергийна ефективност и възстановяеми източници

ЗАЩО ПРАВИМ ТОЗИ АНАЛИЗ

Практиката в България – 2014

Българското законодателство¹ предвижда различни възможности за участие на представителите на гражданското общество в процесите на вземане на решения. Взаимодействието между обществото и държавата в този смисъл е основен индикатор за това дали са налице основни демократични принципи и ценности. Ако се прави ефек-

Общественият съвет към Фонда за лечение на деца в чужбина бе един от добрите примери за реално включване на граждански организации при консултиране на политики и модел за създаване на работещо пространство за дискусия и анализ при вземане на изключително тежки решения. Участието на граждански организации и медиуми в състава и дейността гарантираше прозрачност, отчитане на всички гледни точки, включително защита на обществен интерес и легитимност на решенията. Въпреки това бе внесено предложение за изключване на правото на гласуване на представителите на гражданските организации и на медиумите при вземане на решения за финансиране. С цел „оптимизиране на работата на фонда“ и „гарантиране обективност на решенията, повишаване контрола върху отчитане изпълнението на решенията на фонда“ се предлага създаването на експертна комисия, която да разглежда заявленията за организационно и финансово подпомагане на български деца. Нелепо остава предложението в Обществения съвет към Фонда да останат представителите на НПО, но те основно да отговарят за набиране на средства към Фонда и организиране на мероприятия с тази тема**.

тивно, се гарантира пълноценно включване на гражданите и отчитане в максимална степен на мненията/становищата им за намиране на общото за всички „добро“ решение. Затова и „диалогът“ между държавата и гражданското общество при планирането на политики и вземане на решения в различни обществени сфери често е представян като приоритет на правителството и важен механизъм за определяне на актуалния политически дневен рег. За целта някои от формите на гражданско участие са използвани впечатляващо много (например обществените съвети). Други сякаш остават встрани от общественото внимание

¹ Анализът на законодателството е към юни 2014 г.

*Доклад на здравния министър Т. Андреева до МС за приемане на промените в постановлението, уреждащо дейността на Фонда.

**В пълно противоречие с приетия трети отчет на правителство на Пламен Орешарски *Изпълнение на управленската програма на правителството за подобряване на социалното положение на българските граждани, на бизнес средата и демократизиране на управлението*, където трета група мерки е именно мерки за демократизиране на процеса на управление.

(примери: конституционна жалба, пряка законодателна инициатива). Наред с това като пример за гражданско участие се дава и участието на представители на НПО и на държавата в различните структури, регламентирани в нормативните актове. И докато държавата претендира колко важно е за нея „активното гражданско участие“, в средата на 2014 г. се стигна до там, че премахването на възможността за участие на гражданските организации взе да се представя като „опростяване на правилата за работа и вземане на решения“ (както се случи с Обществения съвет към Фонда за лечение на деца в чужбина). Именно този контекст донякъде предопредели основната цел на настоящия анализ – да проверим доколко правилата и практиките по използване на определени форми на гражданско участие се основават на принципите за прозрачност и легитимност и доколко имат значение за крайното политическо решение в дадената обществена сфера.

Обхват на анализа

Анализът прави преглед на правната рамка и практиките за включване на гражданите и гражданските организации в процесите на вземане на решения чрез участието им в различни постоянно действащи или *ad hoc* създадени административни структури. На централно ниво те могат да бъдат обособени в следните групи, като това деление е залегнало и в структурата и обхвата на анализа:

- административни структури, които имат определена компетентност и роля в процеса на формиране на държавна политика в дадена сфера и/или вземане на конкретно решение. В редица нормативни актове е предвидено създаването на подобни структури наречени съвети, комисии, комитети и групи;
- обществени съвети към органи на държавна власт, създадени на основание чл. 45 от Закона за администрацията;
- механизми за участие в планирането и наблюдението на разходването на средствата от европейските фондове в България или т. нар. комитети за наблюдение;
- работни групи създадени в рамките на държавната администрация.

В анализа не са разгледани формите на пряка демокрация, предвидени в българското законодателство, като референдума, гражданската инициатива и събранието на населението, както и консултативните форми за участие на граждани и НПО в процесите на вземане на решения,

включващи обществените консултации (изразяващи се в изискването да се публикуват проектите на нормативни актове и стратегически документи преди тяхното приемане), подаването на предложения, петиции и сигнали от граждани и НПО до държавни институции, участието в заседания на парламентарни комисии и групи.

Критерии за анализ

Критериите, спрямо които е направен анализът на уредбата и практиките на гореспоменатите форми на гражданско участие, са следните:

- регламентация на участието на НПО като членове в състава на дадената структура, което включва от, една страна, дали такова участие е предвидено като задължително или по-скоро то е препоръчително, а от друга – на какъв принцип са нормативно определени групите НПО, които да се включат;
- правила за определяне на НПО-представителите в състава и доколко те са равнопоставени на останалите членове в дейността на структурата;
- правила относно осигуряването на публичност и наличие на актуална информация относно включването на НПО в процеса на вземане на решения.

Посочените критерии бяха приложени при анализа на относимата правна уредба на общо 14 броя административни структури (създадени по силата на специална разпоредба в нормативен акт) с консултативен характер в различни обществени сфери (социална, заетост, образование и други), в чиито състави е предвидено участие и на представители на гражданското общество². В допълнение, с оглед на изследване на практиката по прилагането на правната уредба и публичността в дейността на тези структури, от анализа бе обхваната общодостъпната в Интернет актуална информация, както и получените данни по реда на ЗДОИ. Списък с изследваните структури и тяхното описание по представените критерии е включен като Приложение 1 към настоящия анализ.

² 8 от 14-те структури са създадени с цел да консултират политики и актове на НС, МС, отделни министерства или агенции, 5 от структурите са съвети, създадени към президентската институция, които имат консултативни функции и подпомагат президента при вземането на решения, формиране на позиции, становища и инициативи в различни области на обществения живот, и 1 (ФЕЕВИ) е структура, която има по-различен статут – да разпределя средства в сферата на енергетиката.

На следващо място – критериите бяха приложени и спрямо 3 обществени съвета към министри, ОС към Център „Фонд за лечение на деца в чужбина“ и ОС към Комисията за взаимодействие с граждански организации и движения (Комисията) в 42-рото Народно събрание, списък на които е включен като Приложение 2.

В анализа е включен и преглед на уредбата и практиките при прилагането на механизмите за участие в планирането и наблюдението на Споразумението за партньорство по разходване на средствата от европейските фондове и отделните оперативни програми, както и при участието на представителите на гражданското общество в работни групи.

НЯКОИ ПРЕДВАРИТЕЛНИ ВЪПРОСИ

Държава, граждани и гражданско участие

В условията на конституционната демокрация, която по правило е представителна демокрация, участието на гражданите при определяне на обществените нужди и начините на тяхното задоволяване по принцип се осъществява чрез *свободно и демократично избрани политически представители*. В същото време обаче като проявление на един от основополагащите принципи на правовата държава (прогласен и в чл. 1, ал. 2 от Конституцията на Република България) хората (народът) в качеството си на първоизточник на държавната власт следва да има гарантирани възможности за *пряко участие в държавното управление*, т. е. да определят пряко политическите решения от съществено значение за развитие на държавата и обществото³. Наред с това този принцип изисква гражданите да имат възможността и да участват в работата на държавните органи и институции и да влияят при вземането на решения, изработването и изпълнението на политики, стратегически документи, закони и други нормативни актове, за да се постигне максимална съгласуваност и консенсус между тях и държавата по различни теми от обществения дневен ред – *гражданско участие в процесите на вземане на решения*⁴.

Чрез гражданското участие в процесите на вземане на решения се дава възможност за периодичен граждански мониторинг върху действията, решенията и политиките, провеждани от държавата. Създава се и възможност идеите на гражданите да могат пряко да се реализират, за разлика от тези на избраните политически представители, които в крайна сметка често пречупват гаденият им от избирателите мандат през вижданията или партийните си платформи. Така мнението на обществото може да бъде своеобразен коректив на политическите приоритети и цели и по този начин да бъде инструмент за обществен контрол върху държавната политика. Ползите от гражданското участие, които според нас следва да се възприемат и като основополагащи за

³ Проявление на това пряко участие са предвидените и регламентирани от българското законодателство форми на пряка демокрация – референдум, гражданска инициатива, общо събрание на населението и други. Тяхната регламентация се съдържа в Закона за пряко участие на гражданите във властта и местното самоуправление.

⁴ Участие на неправителствените организации в процесите на вземане на решения, БЦНП, София 2009

управлението в държава като България, претендираща да е демократична и с добро управление, са:

- легитимност на мотивите за вземане на дадено властническо решение;
- достоверност на нуждите и потребностите, които се отчитат и приоритизират от политическите избраници;
- устойчивост на решенията и политиките в дългосрочен план с оглед задоволяване на така идентифицираните потребности и постигане на трайни резултати.

Гражданското участие чрез НПО

Важна роля в гражданското участие имат обединенията на гражданите – гражданските организации или както ще бъдат наричани в настоящия анализ – НПО. Регистрираните в България НПО по данни на БУЛАСТАТ за 2013 г. са почти 38 000, а вписани в Централния регистър за извършване на общественополезна дейност са над 10

000. Хората, работещи в НПО през 2012 г. по данни на НСИ са близо 17 000, а доброволците, които участват в техни инициативи – над 56 000. Наред с това, следва да бъде отбелязано, че нагласата на хората към гражданските организации е като цяло положителна⁵. По-голямата част от гражданите са склонни да се обърнат за съдействие към НПО, а 3/4 от населението на България смята, че тяхното съществуване

НПО са „...основен елемент на обществото и имат ключова роля за насърчаване на хората да бъдат активни и отговорни. Те са ключов и необходим партньор на държавната и местните власти. От една страна, те дават възможност на различни групи в обществото да изразяват своите позиции публично. От друга, реално влияят върху формирането на политики, засягащи пряко техните интереси и подпомагат институциите да вземат информирани решения, основани на анализ на различни гледни точки.“ (Стратегия за подкрепа развитието на гражданските организации в България 2012–2015). Тази важна роля на НПО намира израз и в Препоръка Рес(2007)14 от октомври 2009 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа, която признава „значителния принос на неправителствените организации за развитието и осъществяването на демокрацията и правата на човека, по-специално чрез повишаване на осведомеността на гражданите, участие в социалния живот и отчетност от страна на публичните органи“.

⁵ Данните са от изследване „Отношението на гражданите към неправителствените организации в България. Национално представително изследване на пълнолетното население на България“, екип на изследването: доц. г-р Иво Христов, доц. г-р Иван Чалъков, гл. ас. Донка Кескинова, БЦНП 2013 г.

е важно за обществения живот. НПО се радват на най-положителния имидж сред гражданите в сравнение с политици, съдии, бизнесмени, кметове, журналисти. Тези основни изводи ясно показват тенденцията за нарастване на доверието на гражданите към НПО, както и за търсене на тяхното съдействие за решаването на значими житейски проблеми, в това число и чрез формите на гражданско участие.

Етапи на взаимодействие

Процесът на взаимодействие между държавата и НПО сектора, елемент от който е и създаването на условия за активно гражданско участие, следва да включи няколко етапа⁶:

- Изработването на **стратегически документи за взаимодействие между НПО и държавата** и приемането им от държавата като основополагащи в политиката ѝ за развитие на гражданското общество

През 2012 г. в България МС прие Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации (2012–2015 г.)⁷. За разлика от

Стратегически политики за развитието на гражданския сектор са приети в Унгария (Стратегия на правителството към гражданския сектор), Хърватия (Национална стратегия за развитие на гражданското общество), Естония (Концепция за развитието на гражданското общество), Словения (Стратегия за взаимодействие между държавата и нестопанските организации) и други.

другите страни обаче, където изпълнението на предвидените мерки са разпознати като съществен ангажимент от страна на държавата, в България, вече близо две години след приемането на Стратегията, конкретни стъпки по нейното изпълнение не са предприети.

- Създаването на **специализирани служби в рамките на изпълнителната власт за работа с граждански организации**

Тяхната основна функция е да подпомагат диалога с НПО в процеса на разработване и обсъждане на поли-

Такива са например Отделът за връзки с гражданското общество към канцеларията на министър-председателя в Унгария, Правителствената служба за връзки с НПО и Съветът за развитие на гражданското общество в Хърватия, Съветът за НПО в Словакия, Съвет за дейностите в обществена полза в Полша.

⁶ Участие на неправителствените организации в процесите на вземане на решения, БЦНП, София 2009

⁷ Решение на МС, Протокол 33 от 05.09. 2012 г.

тики, нормативни актове и решения. Съгласно българската Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации създаването на подобна структура в изпълнителната власт също е предвидена – Съвет за развитие на гражданското общество, но до момента той все още не е нормативно регламентиран.

➤ Изработване и приемане на **кодекс с добри практики за консултации с НПО**

В България общи стандарти за участие на НПО в процесите на вземане на решения чрез различните фор-

ми и механизми няма. Стандартите за обществени консултации, приети от МС през 2009 г.⁸, са добра стъпка напред, но те не са възприети в практиката на отделните държавни институции като общи критерии и механизми, чрез които да се определят и включват НПО и граждани в състава на консултативни административни структури, работни групи, обществени съвети.

Подобни кодекси има приети в Хърватия (Кодекс за консултации с НПО) и Естония (Кодекс на добри практики за включване). Те са пряк резултат от изпълнението на мерките, предвидени в стратегиите за развитие на гражданското общество в тези страни.

➤ **Европейското мислене**

Така описаните етапи на развитие участието на НПО в процесите на вземане на решения са отчетени и в Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Конференцията на международните НПО към Съвета на Европа на 1 октомври 2009 г. Като част от инструментите за осигуряване на хоризонтална подкрепа на участието на НПО през целия процес на вземане на решения са посочени както създаването на структури за сътрудничество между НПО и публичните органи (пог формата на органи за координиране на взаимодействието между държавата и НПО или чрез създаването на партньорски структури като съвместни комитети, съвети, работни групи), така и приемането на рамкови документи за сътрудничество между НПО и публичните органи (каквито всъщност се явяват стратегическите документи, очертаващи държавната политика за подкрепа и взаимодействие с НПО)⁹. Аналогични акценти на включването на НПО в процесите на вземане на решения на ниво ЕС могат да бъдат открити

⁸ www.strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=2§ionName=PublicConsultationStandards

⁹ Стр. 17–18 от Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Конференцията на МНПО на заседанието ѝ на 1 октомври 2009 г.

В Бялата книга за управлението (White paper on Governance), приета от Европейската Комисия – COM (2001) 428¹⁰.

На фона на този контекст и в сравнителен план (макар че в България в редица нормативни актове са регламентирани различни форми на участие на НПО при разработването и изпълнението на политики и вземането на решения) *„все още липсва урегулиран механизъм на взаимодействие между третия сектор и публичната сфера, което води до слабо участие на гражданските организации в процесите на разработването на политики“*.¹¹

И все пак... Важно ли е за българската държава и общество гражданското участие в процесите на вземане на решения?

Отговорът на този въпрос от една страна е съществен, за да преценим важността и критичността на изводите и препоръките, които ще включим в края на анализа. От друга – ще очертае отговорността пред компетентните държавни институции за предприемане на конкретни стъпки за създаване на условия за активно и ефективно гражданско участие в България. Гражданското участие е неизменна част от определянето на приоритетите за развитие на страната в различни обществени сфери, от вземането на решения и провеждането на политики, имащи за цел да отговорят на важни обществени потребности, както и за доброто функциониране на държавната администрация. Гражданското участие е в основата при прилагането на принципите на прозрачност, откритост и ефективност на държавното управление. Едни добре работещи механизми за участие на граждани и техни организации в процесите на вземане на решения биха били мост към постигането на стабилно и трайно във времето доверие и граждански консенсус по важните теми. Следва да бъде отбелязано, че с много малки изключения (например при консултативните работни групи по Споразумението за партньорство при управление на средствата от европейските фондове за новия програмен период), държавата не отчита и не си поставя за цел да подобри механизмите за включване на НПО в групи институционализирани форми за гражданско участие (като например различните секторни съвети в които участие вземат и представители на граждански организации). Тези изводи се подкрепят и от анализа, направен по-долу, на стратегическите документи, приети от държавата и засягащи гражданското участие.

¹⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_en.htm

¹¹ Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012-2015 г.

Гражданското участие в някои стратегически обещания на управляващите

Гражданското участие е един от водещите принципи в **Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации (2012–2015)**

и стои в основата на Мярка 3 „Създаване на условия за гражданска активност“. Съгласно текста на Стратегията държавата и местните власти следва да създадат „...условия за активно включване на гражданските организации и гражданите в процесите на вземане на решения и тяхното прилагане и регламентират стандартите за провеждане на публични обсъждания и тяхната легитимност.“ Както бе отбелязано по-горе, към момента нито една мярка от Стратегията не е приложена.

„Изключването на гражданите от държавното управление“ е посочено като един от проблемите, имащи пряко отношение към Икономическо възстановяване и насърчаване на предприемачеството, приоритет в **Управленската програма на правителството за подобряване на социалното положение на българските граждани, на бизнес средата и демократизиране на управлението**¹².

Впечатление прави обаче, че при постигане на приоритетите на Правителството в другите две големи обществени сфери на политики (Заетост, солидарност и социална справедливост и Укреп-

Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012–2015 г. предвижда три основни мерки: 1. Изграждане на партньорство между държавата и гражданските организации; 2. Постигане на финансова устойчивост за гражданските организации в България и 3. Създаване на условия за гражданска активност. До момента не е предприето изпълнението на нито една от тези мерки.

В сфера Икономическо възстановяване и насърчаване на предприемачеството правителството си е поставило за цел да „създаде нов механизъм, който да позволи енергията и исканията на обществото да бъдат насочени не само към формулирането на адекватни политики, но и към нарастване на обществения контрол върху тяхното прилагане.“ (стр. 7) Макар и да е заявено, че „неизменно условие за успешно прилагане на представените мерки от цялостната управленска програма е диалогът с политическите сили, социалните партньори, гражданските сдружения и гражданите“ (стр. 46), в сферите Заетост, солидарност и социална справедливост и Укрепване на държавността гражданското участие може да бъде намерено само в „Открито участие на неправителствения сектор и професионалните организации при определянето на стратегическите и програмни приоритети в областта на правосъдието“ като част от мярката Модерно правосъдие и правна сигурност (сфера Укрепване на държавността) или под формата на „постоянно действащ обществено – консултативен съвет по съвременно развитие на българската култура“ в сфера Култура.

¹² www.government.bg/fce/001/0211/files/Durjavnost_Razvitie_Spravedlivost_2013.pdf

ване на държавността) гражданското участие е споменато спорадично като възможен механизъм за планиране и изпълнение на политики и вземане на решения. Цялостният анализ показва, че липсват конкретни мерки, чрез които да се създадат условия и да се гарантира, че диалогът между държавата и гражданите реално ще бъде проведен и то по един ефективен начин за всички сфери от значение за обществото.

Съгласно четвъртия отчет по изпълнение на Управленската програма на правителството (с премиер Пламен Орешарски) чрез създадените над 100 обществени съвета държавата осигурява провеждането на „политика на консенсус и диалог с институциите, общините и гражданското общество“ и гарантирането на „публичност и прозрачност на действията...“ (стр. 3). В същото време в много малка част от секторните политики, приети в изпълнение на намеренията в Управленската програма, активното гражданско участие е предвидено като част от тях.

В **Отчета за изпълнение на политиките и програмите на Министерски съвет за 2013 г.**¹³ принципът на партньорство е залегнал при формиране на състава на работната група по разработването на Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014–2020 г.¹⁴ Следва да бъде отбелязано, че в този случай принципът на партньорство и взаимодействие с НПО е гарантиран най-вече поради изискването за това от страна на самия ЕС. Това обяснява и защо участието на НПО в тази конкретна сфера е подкрепено от добре развита национална регулация, за разлика от механизмите предвидени в други сфери, където това е въпрос на преценка изцяло на национално политическо ниво.

Състоянието и механизмите на гражданско участие в България са обект на анализ и в **Стратегията за развитие на държавната администрация**¹⁵. Отчетено е, че механизмите за взаимодействие с гражданските организации не са достатъчно добре развити и не създават условия за активно гражданско участие. Идентифицираните проблеми в сферата на обществените консултации и активното публикуване на информация от страна на държавните институции идват да докажат отново, че държавата следва да развива и използва паралелно различни форми и инструменти за включване на граждани и техни организации при формиране на политики и вземане на решения.

¹³ www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0211&n=90&g=

¹⁴ www.eufunds.bg/bg/page/993

¹⁵ www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=5655&g=

Отношение към развитието на гражданското участие има и инициативата „Партньорство за открито управление“.

Партньорство за открито управление е глобална инициатива за усъвършенстване на управлението, към която България се присъедини през 2011 г. Ангажиментът бе заявен на най-високо политическо ниво – от Началника на политическия кабинет на Министър-председателя на Република България и Секретар на Съвета за развитие. Към юни 2014, в рамките на инициативата, България се представлява от министъра на регионално развитие.

Проблемите, приоритетите и последващите стъпки, които произтичат за нашата държава, са предимно свързани с подобряване на консултативния процес с гражданското общество при вземането на решения¹⁶. Специално внимание е обърнато на нуждата от усъвършенстване на уредбата на обществените съвети с цел постигане на прозрачност и публичност на техния състав, начин на работа и механизъм за вземане на решения¹⁷, както и събиране на обратна връзка от НПО-членовете относно ефективността от тяхното участие и оповестяване на резултатите от взаимодействието им с държавата. Следва да бъде отбелязано, че създаването на нормативни предпоставки за устойчиво финансиране на неправителствени организации от публични фондове, специално за нуждите на консултативното участие при разработването, изпълнението и мониторинга на публичните политики е една от мерките, чрез които държавата ще цели ефективен диалог с граждани и техните организации¹⁸.

¹⁶ Чрез обществени консултации, дискусии, публикуването на проекти на нормативни актове и информация на Портала за обществени консултации и на страницата на МС, срокове за провеждане на обществени консултации

¹⁷ Т. 14 от Първия отчет по напредъка за България по изпълнение на целите на Инициативата „Партньорство за открито управление“ www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0212&n=2553&g=

¹⁸ Стр. 40-41 от Първия отчет по напредъка за България.

АНАЛИЗ НА ПРАВНАТА УРЕДБА И ПРАКТИКИТЕ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ.

ОСНОВНИ НАХОДКИ

Участие на НПО в структури, предвидени по закон (консултативни съвети, комисии и други подобни)

Правен статут

В редица нормативни актове е предвидено създаването на структури, обединяващи в състава си представители на държавната власт и на гражданското общество. В много от случаите те са регламентирани в закон (ЗИСС, ЗИХУ, ЗЗД, ЗГ и други), като подробната регламентация на дейността и механизмите за вземане на решения са уредени в подзаконови нормативни актове (правилници за дейността) или общи административни актове (например съветите към Президента са регламентирани в Общи правила за устройство и дейността на съветите към Президента на Република България). В повечето случаи те са създадени с цел да улесняват и осигуряват консултирането на проекти на актове и/или политики от страна на държавата с представители на различни заинтересовани страни, включително и граждански организации. В много малко от случаите тези съвместни структури имат за задача да взимат и крайни „властнически“ решения, в рамките на предоставената им от закона компетентност. Такива са случаите на УС на ФЕЕВИ и Центъра „Фонд за лечение на деца в чужбина“, като и при двата решенията са свързани с разходване на публични средства.

Изискване за задължително предварително становище

Изискване за предварително консултиране или получаване на становище от подобни структури на етап подготовка на решението има например при НССЕИВ и НСИХУ, които предоставят задължително становища на етап подготовка на актове и решения в сферата на етническите въпроси, съответно – интеграция на хората с увреждания. Подобна е и ролята на становищата, изготвяни от НСЗД по проекти на актове, които са свързани с правата на децата.

Важна бележка: Не се регламентират последиците, ако предварителното консултиране не бъде спазено. Поради това има реална опасност така разписаната „задължителност“ да загуби смисъл и да остане само едно формално правило. В други примери (ИСС, НСГ), предварителното получаване на становище е препоръчително.

Принципната липса на законово предвидена обвързваща сила на становищата и мненията с консултативен характер, предоставяни от подобни структури или поне изискването вземащият крайното решение орган да дава ясни мотиви, в случай че не се съобрази с тях, създават съмнения за ефективността и съгласувателния характер и цел на тези структури.

Участие на представители на гражданското общество в състава и дейността на структурите

Критерии за избор

В повечето случаи е предвидено включване на представители на НПО в състава на съответните органи и по-рядко – чрез включване на отделни граждани (това е предвидено единствено при ИСС, където в квотата на НПО има предвидени две места за учени, и при УС на ФЕЕВИ, където 4 от местата са предвидени за експерти). В много от случаите в състава на подобни структури поименно са посочени определени организации, които участват чрез определен брой представители (сред тези организации са например национално представителните организации на работници и служители, на работодателите, Националното сдружение на общините на Република България, Българска академия на науките...). Мотивите за нормативно гарантираното място на такива организации са свързани със специфичната им сфера на дейност и функции или законово вменената им роля да представляват определени групи лица.

Участието на НПО в преобладаващия брой случаи е обвързано с конкретни критерии, на които кандидатите следва да отговарят.

- В половината от изследваните случаи критериите са по-обща – например при НСГ, ИСС и УС на ФЕЕВИ, където изискването е НПО да имат определен предмет на дейност или да работят по въпросите на конкретно посочени в закона социални групи;
- В останалите случаи критериите за участие са подробно разписани и включват например изискването организациите да са в обществена полза, да са създадени преди определено време или да имат

натрупан опит от изпълнение на проекти в конкретна сфера. Като примери могат да бъдат посочени НСЗД, НСИХУ, НССЕИВ. Само в един от случаите – Центърът за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (Центърът), критериите са всъщност изисквания към самите физически лица, излъчени от организациите (те трябва да имат опит в управлението и оценяването на проекти, свързани с образователната интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, и да работят по трудов или по граждански договор с юридическото лице с нестопанска цел, което ги предлага за участие в управителния съвет на Центъра).

Брой участници

Броят на местата в състава, които следва да се попълнят от представители на НПО, обикновено е изрично регламентиран. Изключение са случаите, в които нормативно липсва каквото и да е ограничение или изискване за брой на членовете в НПО-квотата. Това от една страна може да даде възможност за широко включване на гражданските организации, но също така може да създаде и риск за ограничаване на това участие, защото зависи изцяло от добрата воля на вземащия решение за това. Така например в състава на НССЕИВ, без да има нормативна регламентация на минимален или максимален брой места за НПО, към момента има включени двойно повече граждански организации в сравнение с представителите на държавата.

Когато НПО са предвидени като част от състава, това създава условия за равнопоставеност между представителите на различните заинтересовани групи, както и условия за оказване на реално влияние в процеса на вземане на решения. Във всички изследвани случаи, когато НПО-представители са включени като членове, те имат равно право на глас и възможности за участие в обсъжданията и изразяване на мнения. Ако НПО-представителите имат възможността само да присъстват на заседанията, реалното им участие в обсъжданията и изразяването на тяхната гледна точка зависи в крайна сметка от волята на водещия заседанието.

Важна бележка: Сред разгледаните структури има и такива, при които, макар и включването на НПО в състава или дейността на структурата да е предвидено, за съжаление липсват ясни и общодостъпни правила за критерии и/или за механизъм, съобразно които това да се случва. Такива са случаите на НСГ, Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила

(НКСПКРС), Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (Центъра). Подобни празноти не създават условия за прозрачност в дейността на структурата и поставят под съмнение ролята и целта, поради които е предвидено включване на НПО в състава или дейността им.

Механизъм за определяне на НПО в състава и дейността на структурите

По отношение на механизмите за определяне на НПО, които да участват в дейността на структурата, на основата на анализа на нормативната уредба могат да бъдат описани няколко подхода, в зависимост от това чия е водещата роля при определяне на членския състав. Следва да бъде отбелязано, че в някои от случаите процедурите са съчетание от отделни елементи на различните подходи.



НПО-членовете се определят по решение на самия властнически орган, към който е създадена структурата, без заинтересованите да участват НПО да имат роля в процедурата

Този подход се прилага за случаите, когато НПО се канят да присъстват на заседанията на структурата, без да бъдат включвани като членове на състава. Основно примерите са сред съветите към президентската институция, където компетентният да определи дали и кое НПО ще бъде поканено на заседания на съответния съвет в зависимост от темите, които ще се разглеждат, е ресорният секретар на Президента. Подобна е ситуацията и с НССЕИВ и НСНЗ. В първия случай Председателят на съвета има правомощието по своя преценка да покани за участие в работата на съвета и други организации, които не са членове, но имат отношение към неговата дейност, а във втория – участието на „външни“ организации става по решение на самия съвет. Този механизъм е възможно най-непрозрачният, тъй като не е гарантиран с отчитането на каквито и да било обективни критерии за определяне на представителите на НПО. Преценката е предоставена изцяло на държавата, без да са въведени общи правила най-малкото за отчитането на опита или „заинтересоваността“ на дадено НПО от разглежданите от структурата въпроси.



НПО-членовете се определят с решение на властническия орган на основата на заявен от тях интерес

Във всички разгледани примери, в които е предвидена квота за участие на НПО-представители в състава, има разписана такава процедура.

Тя не е еднотипна, като за всяка от структурите има отделни правила. Най-общо основните моменти от процедурите включват:

- Покана за представяне на кандидатури за членство

Подобно правило е въведено при ИСС, където общата покана се публикува в Държавен вестник, а индивидуални писмени покани могат да се отправят от страна на Председателя на ИСС към вече участвали в състава НПО за продължаване на членството им. При НСЗД поканата също е публична, като Председателят на ДАЗД решава къде и по какъв начин ще оповести набирането на кандидатури. Наличието на подобно правило гарантира максимална информираност на НПО и създава условия в най-голяма степен да се заявяват такива, които реално имат интерес от участие в структурата.

- Заявяване на интерес от НПО, които отговарят на посочените в нормативните актове критерии, за участие в състава

В правилата за формиране на състава на НССЕИВ например има подробно разписани стъпки и срокове, които организациите следва да спазват, за да заявят интерес за участие. В тези два случая има разработен и специален пакет от документи, които НПО следва да подадат, за да докажат, че отговарят на критериите.

- Определяне на НПО, които да се включат като членове в състава

Определянето на членовете става на основата на решение на комисия, която разглежда представените заявки за участие, след което представителят на държавата (обикновено в лицето на Председателя на консултативния орган, който е определен в закона като такъв в качеството си на орган на власт) определя поименния състав на структурата. Комисия е предвидена в правилата за определяне на НПО-представителите в НССЕИВ и НСЗД.

В други случаи това определянето става по еднолично решение на компетентния държавен орган или на ръководителя на структурата на основата на подадените заявки. Такъв например е случаят с ИСС, където компетентен е Председателят на съвета. В случай че има излъчени повече от един представител на дадена група НПО, Председателят поканва подалите кандидатури с консенсус да определят едно лице за представител на съответната група НПО. Ако не се стигне до консенсус, ИСС продължава своята работа без представител от съответната група организации.



НПО-членовете се определят след провеждане на избори измежду номинираните да участват в състава НПО

Процедура на избор има предвидена в механизма за излъчване на НПО-представители в състава на двете от разгледаните структури: НСЗД и УС на ФЕЕВИ.

При НСЗД изборите се провеждат измежду допуснатите от комисията кандидати НПО. Самите те гласуват, като попълват изборна листа по образец. Всяка организация може да гласува най-много за 12 организации, в т. ч. и за собствената си кандидатура. Изборната листа се изпраща до секретариата на съвета по пощата или по електронен път. Първите 12 организации, получили най-много гласове, попълват състава на НСЗД.

Важна бележка: Този подход за определяне на НПО-представители в състава на структурите може да бъде определен като демократичен, тъй като на практика се създават условия за състезателност между самите заинтересовани да участват НПО от една страна, а от друга – дава гаранции за доверието и мандата, които избраните НПО получават от останалите организации.

Друг пример е сформиранието на състава на УС на ФЕЕВИ, където има номиниране и избор на НПО-представителя в УС от донорите на Фонда, като за избран се счита получилият най-много гласове. Ако не е формирано мнозинство от гласовете, се провежда ново гласуване измежду двамата номинирани НПО-представителя, получили най-много гласове при първото гласуване (чл. 7 от Правилата). Ако след три поредни гласувания не може да се излъчи представител от НПО, гласуването за него започва отначало, като е допустимо да се правят и нови номинации.

Механизъм на вземане на решения в рамките на структурата

Важно значение с оглед на преценката на ефективността на гражданското участие има механизмът на вземане на решения вътре в самата структура и доколко равнопоставени са НПО с представителите на държавните институции, които също участват. В преобладаващия брой случаи начинът на вземане на решения е като гласуват всички членове на състава, а решенията се вземат с мнозинство.

Така например ИСС свиква всичките си членове на заседания на Пленарна сесия, която взема решения с мнозинство, като за да може да бъде редовно взето решението, то на заседанието на Пленарната сесия на ИСС следва да присъстват членове от всяка една от трите

квоти. С мнозинство при равно право на глас решенията се вземат и от НСИХУ, където неприсъствалите на заседанието организации имат право в определен срок да заявяват писмено, че се присъединяват към взетото решение; от НСЗД; от Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (Центъра); от УС на ФЕЕВИ. Само в един от случаите (Национален съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси (НССЕИВ) начинът на вземане на решения е чрез консенсус, което не предполага гласуване, а по-скоро обсъждане, в рамките на което да се постигне общо съгласие между присъстващите членове.

Публичност на състава и дейността на структурите

Осигуряването на публичност на участието на НПО в състава на разгледаните структури обикновено се постига чрез публикуване в Интернет на поименния състав, протоколи от заседания и взети решения. Повечето от изследваните структури или имат самостоятелни интернет страници (ИСС, НССЕИВ, ФЕЕВИ...) или се ползват от интернет страниците на държавните институции, към които са прикрепени, какъвто е случаят с НСЗД и със съветите, създадени към президентската институция. Следва да бъде отбелязано че от 2012 г. МС поддържа единна интернет страница¹⁹ за дейността и състава на всички регламентирани в действащото законодателство консултативни структури. При някои от изследваните примери тази страница се оказва единственият общодостъпен източник на информация, но за съжаление дори там на места тя или липсваше, или не беше актуална (НСИХУ, Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила (НКСПКРС), НСГ).

За осигуряването на публичност и прозрачност на дейността на съветите към Президента е предвидено допълнителното правило²⁰ заседанията им да се излъчват на живо на интернет страницата на президентската институция.

¹⁹ www.saveti.government.bg/web/guest;jsessionid=2A25E9DD26AF39F100BF1D6D20A2A749

²⁰ Чл. 15 от Общите правила за устройство и дейността на съветите към Президента на Република България.

Няколко основни изводи:

На първо място следва да бъде отбелязано, че изискването за задължително предварително съгласуване на проекти на актове и решения с консултативните структури е възприето в сравнително малко от случаите. **Важно е да се предвидят определени последици от дейността на подобни структури** като например задължително мотивиране от страна на органа на власт при неприемане на представеното от тях становище или задължителното публикуване на подобни становища в рамките на обществените консултации наред с проекта на акт за обсъждане. Подобни правила биха осигурили реална тежест на изготвените становища и проведени обсъждания, а оттам – биха придали по-значима роля на членуващите в тях НПО в процеса на вземане на крайното решение.

На следващо място, като общ извод се налага това, че **липсва общо регламентирана възможност за участие на НПО в заседанията на структурите, независимо дали се допуска тяхното членство или не**. Още повече че дори и при явно изразено желание и интерес от страна на НПО да присъства на конкретно заседание, това е обусловено от волята, а в повечето случаи и от едноличното решение на ръководещия структурата (който в повечето случаи е такъв поради качеството си на орган на власт). **Следва да се включат правила, чрез които НПО да могат да присъстват на заседания в зависимост от своето собствено желание**. Възможно е да се предвиди нормативно определен тип въпроси, при разглеждането на които заседанията на подобни структури да са задължително „отворени“ за външни посетители или на място, или във виртуалното пространство (т. е. чрез тяхното онлайн излъчване, като в този случай следва да се осигури техническата възможност за поставяне на въпроси и изказване на мнения по време на самите заседания).

Последно, но не и по-важност: **осигуряването на публичност на състава и дейността е застъпено в различна степен при отделните структури**. Следва да се въведе общо приложимо правило, съгласно което предварително да се публикуват дневен ред на предстоящи заседания, а след провеждането им – протоколи и кратко резюме на взетите решения, както и гласуванията. Процедурата по формиране на състава следва да е ясно описана и публично достъпна, като същото важи и за актуалния членски състав.

Участие на НПО в обществени съвети

Правен статут

Възможността за създаване на обществени съвети към министри и други институции от изпълнителната власт е предвидена в чл. 45 от Закона за администрацията. По отношение на Обществения съвет към Комисията за взаимодействие с гражданските организации и движения към Парламента регламентацията се съдържа в Правилника за организация на Народното събрание. Съгласно нормативните правила обществените съвети са експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната компетентност на държавните органи и се създават **по тяхно решение**. Включването на НПО в състава им е нормативно регламентирано като правна възможност в закона, но не и като задължение и следователно компетентният орган има свободата да реши дали да се възползва от нея или не.

Важна бележка: Прегледът на стратегическите документи и отчетни доклади, направен в началото на анализа, показва, че тази форма на гражданско участие е оценявана от една страна като най-активно използваната в рамките на последната година и половина, но също така и като нуждаеща се от повече прозрачност и публичност относно ролята и дейността на самите съвети.

Участие на представители на гражданското общество в състава и дейността на обществените съвети

Прегледът на правилата за дейност и на наличната публично достъпна информация за обществените съвети, включени в Приложение 2, показва, че във всички изследвани примери е предвидено НПО да участват чрез свои представители като членове на съветите. В преобладаващия брой случаи са предвидени конкретни критерии, на които организациите трябва да отговарят. Освен сферата на дейност, в някои от случаите като критерий е включено изискване НПО да са регистрирани в обществена полза (например при ОС към МТСП, ОС към Фонда за лечение на деца в чужбина). Наред с възможността за участие като членове в съветите има примери, при които е регламентиран т. нар. „разширен състав“ на съвета. В него могат да се включват и други организации, които не са членове, и по този начин да участват

В дейността на съвета. В повечето случаи обаче тази възможност е обусловена от решение на самия съвет да покани такива организации на свои заседания. Примери в тази посока са ОС при МТСП и ОС по енергетика. Тази практика е добра, тъй като разширява възможността за участие в дейността на съвета към по-голям кръг лица от една страна, а от друга – дава възможност според разискваните въпроси да се включват и организации с по-специфична експертиза, които не са станали членове на съвета.

Важна бележка: като добър пример за прозрачен и демократичен механизъм за определяне на НПО-членове може да бъде определен предвиденият в правилата за дейността на ОС към Център „Фонд за лечение на деца в чужбина“. НПО-представителите се избират на общ форум, на който са поканени и присъстват заинтересованите НПО и други организации, които отговарят на критериите в Правилника на фонда. Форумите се провеждат най-късно два месеца преди изтичането на мандата на ОС, като за целта фондът публично обявява на официалната си електронна страница възможността НПО да подадат своите предложения за членове. В случай че най-късно един месец преди изтичането на мандата на съвета в МЗ не постъпят предложения за представители на неправителствения сектор или предложенията не се отнасят до съответния брой представители, министърът на здравеопазването посочва поименно такива. В този случай, за разлика от преобладаващите примери, в които решението за определяне на членовете в ОС измежду номинираните се взема еднолично от органа на власт, решението е резултат от общата воля на самите НПО. Това е и индикация за гласуваното доверие на избраните представители на сектора, и гарантира максимална обективност и прозрачност при определяне на участниците.

При повечето от изследваните примери липсва изискване за предважително публично оповестяване на възможността за включване в състава на съвета. Наред с това в някои от случаите не е посочен брой на представителите на НПО и въобще на членовете в съвета, което дава свобода на съответния министър да реши еднолично колко точно НПО и граждани да се включат. Тези празноти в регламентацията създават съмнения относно начина на определяне на организациите, които се включват в състава, тяхната легитимност и гласувано доверие от останалите представители на сектора.

Важна бележка: Примерно при учредяването на ОС към министъра на външните работи²¹ е била отправена покана от министъра към 15 организации, без да е ясно на какъв принцип са определени те. Обратно – детайлно е уреден броят на НПО-представителите, гражданите и другите заинтересовани страни в Правилата на ОС по енергетика²². Това е и единственият случай сред изследваните, в който е предвидена възможност за участие на „представителите на гражданите“, но също така липсват каквито и да е правила относно това как се определят тези членове и кое им придава качеството на „представители на гражданите“.

Механизъм за вземане на решения в рамките на обществените съвети

В повечето случаи решенията се вземат с консенсус (например ОС към МТСП, ОС по енергетика, ОС към Център фонд за лечение за деца в чужбина). За разлика от тези примери ОС към Комисията за връзки с гражданските организации и движения взема решения след гласуване, като всеки има равно право на глас. Предвид специфичните въпроси, които разглежда ОС към Фонда за лечение на деца в чужбина, е дадена възможност за неприсъствено вземане на решения по електронен път. Това правило дава възможност за реакция при неотложни решения и създава условия за оперативност и бързина.

Единствено при ОС към Фонда за лечение на деца в чужбина е предвидена задължителност и обвързваща сила на решенията. До момента на него бяха предоставени изключителни правомощия, тъй като на практика разглежда и гласува заявленията за организационно и финансово подпомагане на децата, търсещи подкрепа, както и одобрява размера на паричната сума, която да бъде отпусната. При положително становище Директорът на фонда е длъжен да придвижи заявлението за финансиране²³. Във всички останали случаи решенията на ОС нямат така ясно и нормативно регламентирана обвързваща сила, а по-скоро целят предварителното консултиране и обсъждане на решения и актове.

²¹ www.mfa.bg/bg/events/230/24/1967/index.html

²² www.mi.government.bg/bg/pages/about-public-council-109.html

²³ До 2009 г. процедурата бе значително усложнена, тъй като преди гласуването на ОС заявлението трябваше да получи одобрение от Комисията за лечение в чужбина към МЗ, което забавяше изключително заявленията, но даваше и възможност на администрацията да направи предварителен „подбор“ на заявленията.

Публичност на състава и дейността на обществените съвети

В повечето примери има подробно разписани правила относно публичност на материалите от заседанията и предварително публикуване на дневния ред. Прави впечатление също, че в някои от правилата е възприето заседанията да са достъпни чрез тяхното онлайн излъчване на интернет страниците на съответните министерства (ОС към МТСП, ОС по енергетика). Повечето от ОС имат публикувани документи по отношение на поименния си състав, проведени заседания и взети решения. Публикуването се осъществява чрез интернет страниците на държавните органи, към които са създадени съветите.

Няколко основни изводи:

На първо място следва да бъде отбелязана като общ недостатък **липсата на задължително изискване за предварително популяризиране на възможността НПО-представителите да се включат** в състава и дейността на обществените съвети. С малки изключения публична покана за подаване на кандидатури от заинтересованите организации не се прави, което намалява шанса за участие, а също така поставя въпроса за прозрачността при сформирание на състава.

Редки са и случаите, в които правилата за определяне на НПО-членовете и за работа на съвета са подробно и цялостно регламентирани. Правилата за работа на обществените съвети към министрите са еднотипни, без да се отчитат спецификата на сферата, в която работи съвета. Наличието на празноти в регламентацията относно броя на местата за НПО в обществените съвети, както и наличието на примери, при които органът на власт еднолично решава кого да покани в съвета, поставят под въпрос независимостта на консултативния орган и неговия „обществен“ характер.

Като положително следва да се определи това, че предвидените в различните правила критерии за участие на НПО са принципно съобразени със сферата на работа и ролята на отделните обществени съвети. Регламентирането на „разширен състав“ на съветите при някои от примерите дава възможност за включване на повече представители на гражданското общество и следователно би било добре тази възможност да се предвиди като общо правило.

Накрая следва да бъде отбелязано, че **като цяло ролята и дейността на НПО в рамките на обществените съвети не е ясна от така публикуваната общодостъпна информация**. Необходимо е становищата от отделните групи заинтересовани страни, включени в състава на съветите, да са публични, наред с крайното решение, взето от съвета. Липсва също и периодична информация за това какво се случва с въпроса/решението, което е обсъдено от обществените съвети. Тези пропуски в публичността на дейността на обществените съвети затрудняват преценката доколко участието на НПО в тях им осигурява реално влияние върху процеса на вземане а решения или по-скоро то се използва за легитимиране на определени политически вече взети решения.

Участие на НПО в процесите на планиране и наблюдение на програми, финансирани със средства на европейските структурни и инвестиционни фондове²⁴

Правна уредба и статут

КН на Споразумението за партньорство и отделните КН по изпълнение на оперативните програми са предвидени като част от механизмите за координация по използването на ЕСИФ съгласно Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014–2020 г.²⁵ Правната регламентация, отнасяща се до участието на НПО в КН се съдържа в Постановление 79 на МС от 2014 г.²⁶ и специално в разработения Механизъм за избор на юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност²⁷. На следващо място всеки един от КН следва да одобри свои вътрешни правила за работа и кодекс за поведение след своето конституиране²⁸.

²⁴ Към момента на разработване на настоящия анализ КН по Споразумението за партньорство и по отделните оперативни програми са в процес на създаване.

²⁵ www.eufunds.bg/bg/page/993

²⁶ Постановление 79 на МС от 2014 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове за програмен период 2014–2020 г.

²⁷ Механизмът е утвърден от заместник-министър председателя на основание чл. 3, ал. 6 от Постановление 79 на МС от 2014 г.

²⁸ чл. 2, ал. 2 от Постановление 79 на МС от 2014 г.

КН по Споразумението за партньорство наблюдава изпълнението на ангажиментите, разписани в него, включително прилагането на ефективна координация и допълването на подкрепата по отделните фондове. Той има възможност да прави предложения и да изисква намеса, когато това е целесъобразно, така че да се постигне максимално ефективно допълване на мерките и интервенциите, изпълнявани в отделните програми. КН по отделните оперативни програми от своя страна следва да осъществяват цялостен мониторинг на изпълнението на съответната програма, като вземат активно участие в процеса на вземане на решения. Сред техните правомощия е и одобряването на индикативните годишни работни програми, критериите за подбор при отделните операции и други важни въпроси, свързани с текущото изпълнение на програмите.

Участие на НПО в КН

И двата вида КН предвиждат включване на НПО в обществена полза²⁹. Подходът за регламентиране на състава е еднакъв – предвидени са отделни квоти за групи НПО, разделени съобразно обществената сфера и въпросите, по които работят (например „работещи в сферата на равенство между мъжете и жените, недискриминацията и равните възможности“ или „работещи в сферата на образованието, науката и културата“). Докато при КН по Споразумението изброяването на групите НПО е изчерпателно, то при комитетите по отделните оперативни програми е предвидена и една обща квота на НПО – „други“. Организациите, които се включват в нея, могат да работят в сфери извън изрично посочените, но според спецификата на съответната ОП имат отношение към въпросите за обсъждане. И при двата вида КН са предвидени допълнителни общи критерии, на които кандидатите за членове НПО следва да отговарят (например: най-малко 2 години опит в работата по планиране на Споразумението за партньорство или при изготвянето на Националната референтна рамка и активна дейност в сферата, в която работят и т. н.)³⁰. Мандатът, за който се избират представителите на НПО квотите в КН, не е изрично предвиден, което налага извода, че той съвпада по правило с периода на оперативните програми, т. е. – 7 години.

²⁹ В чл. 3, ал. 3, т. 10 и чл. 12, ал. 3, т. 10 от Постановление 79, съответно – чл. 1 и чл. 5 от Механизма

³⁰ Чл. 1, ал. 2 и чл. 5, ал. 2 от Механизма

Механизъм за включване на НПО в състава и дейността на КН

Механизмът за определяне на членовете НПО и в двата вида КН предвижда следните основни етапи:

- публикуване на покана за участие на НПО в КН на Единния информационен портал на фондовете на ЕС www.eufunds.bg, като при КН по отделните ОП, поканата следва да бъде публикуваната и на интернет страниците на съответната ОП;
- подаване на писмени заявления с придружаващи ги документи, от всяко заинтересовано НПО, което отговаря на критериите за членство в КН до директора на дирекция „Програмиране на средствата от ЕС“ към МС (за КН по Споразумението) или до административния ръководител на Управляващото звено (за КН по отделните ОП) в определен срок (15 работни дни от публикуване на поканата);
- излъчване на общ представител от страна на НПО, подали заявления за участие, в рамките на всяка една от групите НПО, определени съобразно сферата им на дейност. В Механизма не е уреден редът, по който самите НПО следва да излъчат своя общ представител, но има изискване да се представят „доказателства“ за направеното „общо одобрение“ на определения от НПО-представител;
- уведомяване на МС, съответно управляващия орган на съответната ОП, от страна на съответната група НПО за излъчения общ представител.

Следва да бъде отбелязано, че НПО-членовете в КН са длъжни да координират становищата си по поставените въпроси с организациите от групата, която ги е излъчила.

Начин на вземане на решения в рамките на КН

Наред с участието на НПО като членове на КН е предвидена и възможността за включване на други НПО като „наблюдатели“. НПО-членовете имат право на глас наравно с останалите членове на КН при обсъждане и гласуване на вземането на решения. НПО, които са наблюдатели, имат право само на съвещателен глас³¹.

КН вземат решения по общо съгласие на членовете си, като ако това не може да бъде постигнато, се пристъпва към вземане на решение с мнозинство от членовете с право на глас. Има предвидена възможност

³¹ Чл. 3, ал. 1 от Постановлението.

и за вземане на решения неприсъствено, ако е налице мнозинство 2/3 от всички членове с право на глас в комитета³².

Публичност

Има предвидени правила за осигуряване на публичност в дейността на КН, които най-общо включват публикуване на поименния състав на КН и протоколите от заседанията им³³.

Няколко основни изводи:

Общите критерии за включване на НПО в състава на КН създават условията за включване на НПО, които имат определена експертиза и опит. Това, предвид функциите на КН, може да бъде определено като положително.

Предвиденият механизъм за включване на НПО в състава на КН осигурява максимална информираност на заинтересованите организации. „Общото одобрение“ на НПО-представителите от съответните групи на следващо място гарантира, че излъчените представители разполагат с доверие и мандат да участват в дискусиите от името на останалите.

Правилата за вземане на решения осигуряват условия за равнопоставеност на НПО и останалите членове. Също така участието на НПО като наблюдатели дава възможност за широко включване на други заинтересованите организации. Като положително следва да бъде отбелязано и правилото за неприсъствено вземане на решения, което осигурява оперативност на дейността.

По отношение на публичността е **необходимо да се предвиди задължително публикуване на становищата на НПО, които са подадени в КН, след тяхното съгласуване с останалите организации.** По този начин се гарантира максимална информираност, а също така се създават условия за обществен контрол и проследяване ролята на НПО-членовете в КН от страна на заинтересованите организации. Дневният ред за предстоящи заседания също трябва да бъде достъпен до обществеността.

³² Чл. 8 и чл. 17 от Постановлението.

³³ Чл. 4 и чл. 13 от Постановлението

Участие на НПО в процеса на вземане на решения чрез включване в състава на РГ

Сред често използваните механизми за участие на граждански организации в процеса на вземане на решения е включването им в различни работни групи, които администрацията създава. По силата на чл. 22 от ЗА към администрацията могат да се създават РГ „за изготвяне на проекти на стратегически документи и нормативни актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси, свързани с компетентността им“. В състава на РГ могат да се включват служители в администрациите на органите и експерти на организации. По силата и на чл. 45 съответният министър също може да създава РГ „за изпълнение на конкретни задачи“.

РГ са популярен способ за включване на НПО в процеса на изработване на решение, имат различни цели и мандат и обикновено са краткосрочни. В много редки случаи те са с постоянен мандат (като например експертната група по деинституционализация), обикновено са създадени *ad hoc*, с

Добри примери

Работна група за разработване на проект на закон за доброволчеството (Заповед РД9К-0066/13.04.2011 на министъра на културата)

Възможността за включване в работната група бе публично обявена на Информационния портал за НПО www.ngobg.info и заинтересованите организации имаха възможност да заявят интерес за участие.

Конкретните представители бяха определени по време на обща среща на НПО, желаещи да участват в групата, на която всички гласуваха. Получилите най-много гласове бяха включени от Министерството на културата в състава.

Като времева рамка за определяне на НПО-представителите, този подход отне около две седмици.

Експертна група по ДИ (Заповед № Р-249 от 28.11.2013 г. на министър-председателя на Република България)

Експертната работна група е създадена в изпълнение на Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ (реш. 24.02.2010г.) и Планът за нейното изпълнение (приет на заседание на МС/42 от 24.10.2010 г.), както и след решение на междуведомствената РГ (създадена със заповед на премиера №Р-249/28.11.2013 г.), отговорна за цялостното изпълнение на стратегията и плана.

• Участие на НПО

Разработен е отделен механизъм за избор на представители на НПО, утвърден от двамата съпредседатели на групата – заместник-министърът на труда и социалната политика и Председателят на ДАЗД. В нея следва да се включват пет представители на НПО, работещи в областта на политиката за децата и семействата и процеса на ДИ на грижата за деца. За избираемите НПО са поставени определени критерии (определен брой години да работят в сферата, да изпълняват дейности по разработване, изпълнение, мониторинг и/или оценка на стратегии/ програми и други подобни, свързани с процеса на ДИ, проекти, финансирани от ЕС и др.)

• Механизмът за определяне на НПО включва следните стъпки:

конкретна работна задача, поставена от органа, който ги конституира и определя състава ѝ. Най-честата практика е администрацията да създава РГ с цел изработване на конкретен стратегически документ или предложения за промяна на законодателството. Практика е също така да бъдат включвани НПО в тези групи, но най-често без ясен критерий и механизъм за избор на организациите (обикновено се включват тези, които според администрацията могат да дадат конкретна експертна подкрепа, а не предварително да се съгласуват определени важни решения или да бъдат търсени такива).

Броят на членовете на РГ също така варира, обикновено е в рамките на до 15 члена с оглед на осигуряването на възможност за оперативност (изключение прави работната група например за изработване на Закон за социални услуги, която е с 65 члена списъчен състав³⁴).

- 1) публикуване на покана;
- 2) подаване на заявка за участие в избора от заинтересованите НПО;
- 3) определяне на НПО, които ще участват в избора от комисия, включваща представители на МТСП и ДАЗД. Комисията съставя списък на допуснатите НПО за участие в избора и го публикува;
- 4) подаване на номинации от НПО, включени в списъка за членове на експертната група. Първите 5 организации с най-много номинации стават членове на работната група. Има изрично задължение включените в групата представители да изграят механизъм за предоставяне на информация на групи НПО.

• Начин на вземане на решения

Всеки член на групата може да прави предложения, становища и пр. Заседанията се свикват по инициатива на съпредседателите или по искане на повече от половината от членовете ѝ. Това на практика прави невъзможно НПО-членовете да могат да свикат групата. Експертната група взема решения с консенсус. Ако такъв не може да се постигне, решенията се вземат с обикновено мнозинство от присъстващите. Членовете, гласували против, както и въздържалите се, имат право да дадат особено мнение, което се отбелязва в протокола от заседанието.

• Задължителност на решенията

Функциите на експертната група по ДИ по скоро я определят като инструмент за администрацията за набиране на допълнителна експертиза. Независимо от иначе демократичните правила за избор на организации, поради причината, че свикването е само правомощие на администрацията, групата се обезличава. Резултатът бе – тя бе свиквана само два пъти в рамките на 4 месеца, въпреки изискването да заседава ежесечно. ЕГ не оправда очакването че ще бъде истински инструмент за координация и пространство за дискусия, с цел изработване и приемане на най-добрите възможни решения.

• Публичност

Поканата за участие на НПО в избора на представители на сектора в групата се публикува на сайтовете на МТСП, ДАЗД и www.ngobg.info. За съжаление информацията на сайтовете на ресорните институции е противоречива. Липсва окончателният списък с членове на групата, както и протоколи от заседания.

³⁴ Заповед РД01-01 от 02.01.2014 г. на министъра на труда и социалната политика.

Няколко основни изводи:

Следва да бъде отбелязано, че РГ могат да бъдат един добър инструмент за пряко участие в процеса на планиране, изработване и предлагане на конкретни решения, които имат значение за гражданите и техните общности. Този резултат обаче може много лесно да бъде заобиколен, когато механизмът за създаване на РГ не е ясен (кой се включва и защо, какъв принос ще има...) и поради необоснованото очакване на администрацията, че участието на НПО в тях е единствено с цел да „произвеждат“ конкретни предложения (разбирано по-скоро да ги разпишат експертно, а не толкова да предлагат или обсъждат). Предвид това и на основата на опита, който авторите на настоящия анализ имат в дейността на различни РГ, могат да се отбележат няколко негативни тенденции.

На първо място – ***НПО се избират от администрацията, без ясни предварителни критерии за подбор на членовете и съответно цел на включването им.*** Също така в повечето случаи броят им е значително малък на фона на другите участници от администрацията и те на практика не могат да повлияят на самия процес на вземане на решения.

На следващо място – ***практика е на НПО да се вменяват значителни очаквания, че те ще „произведат“ всички необходими предложения като експерти***, а другата част на групата ще ги обсъди, вместо администрацията да предлага свои решения и НПО да ги обсъждат.

Много често, поради това че администрацията бърза за конкретен документ или решение, ***работата на РГ е динамична***. Това в определени случаи затруднява ефективното участие на НПО (например когато има нужда за конкретното предложение да се потърси допълнително експертиза или да се съгласува с по-голям кръг заинтересовани лица). Така консултативният процес в рамките на работните групи бива опорочен, а вземането на крайно „общо“ решение – затруднено.

Исключително негативна е практиката при изработване на стратегически и политически документи, които касаят развитие и прилагане на политики от страна на държавата, **да се вменяват задължения на НПО за изпълнение** (и да се вписват в графите „отговорни институции“) поради единствената причина, че тяхната задача е да участват в консултативния процес и да дават становище или мнение. В крайна сметка тези стратегически документи следва да отразяват ангажиментите на държавата към определени групи и сфери, с конкретни политики за тяхното развитие, които ангажменти (задължения) държавата също от своя страна е длъжна да съгласува с представители на заинтересуваните страни.

ОБЩИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Включването на представители на неправителствени организации в изследваните институционални форми на гражданско участие би могло да се окаже добър начин за консултиране на решения и политики и в същото време да се използва като механизъм за упражняване на обществен контрол върху текущото политическо управление. За целта обаче няколко общи недостатъка следва да бъдат преодоляни, за да се „спечели“ доверието на заинтересованите страни по отношение на ефективността и въобще на смисъла от участие в дискусии по подготовката на политики и наблюдението на тяхното прилагане от страна на отговорните държавни институции.

I. Първият общ проблем е свързан с **критериите и механизмите за определяне на НПО-представители** в състава на различните консултативни структури. Липсата на единен подход за регламентиране на механизмите за „избор“ на НПО-представители в състава и дейността им води до наличието на примери, при които едноличното властническо решение създава съмнения относно реалното „гражданско участие“. Неясните правила или празнотите за това „кой“ и „как“ може да участва поставят под въпрос прозрачността на определяне на НПО-представителите и тяхната легитимност, т. е. доколко те са обединител на интересите на съответната група организации и могат ли да ги изразяват и защитават в рамките на съответния съвет, комисия, работна група и т. н. На следващо място – липсват единни общи критерии, съобразно които да се определят НПО, които да участват в състава на подобни съвместни структури. Някъде такива критерии са изключително подробни, но в повечето случаи са сведени до сферата на дейност и нейната съотнесеност към функциите на самия орган. Поради това, за да могат тези форми да се определят като достъпен и ефективен механизъм за гражданско участие (под ефективен разбираме, че максимален брой заинтересовани страни са представени и техният „глас“ има значение), е необходимо:

- независимо от мандата на структурите (постоянен или временен), да има **предварително приета, съгласувана и разпространена конкретна, ясна и максимално опростена процедура за избор на НПО**;

- също така би било добре, с оглед уеднаквяване на практиките на отделните форми, **да се регламентират принципни етапи на механизма за определяне на НПО-представителите на ниво общ нормативен акт** (такъв би бил например Законът за администрацията или общо постановление на Министерския съвет), а в отделните правила за дейност тези етапи да бъдат индивидуализирани с оглед на нуждите и спецификите на различните консултативни структури;
- критериите за включване на НПО-представители да балансират нуждата да се привличат организации, които имат необходимата експертност в съответната област и/или представителност на определена група лица и интереси с изискването тези процедури да осигуряват максимален достъп на всички заинтересувани да участват. Това може да бъде постигнато като се **предвидят общо важещи стандарти за включване на НПО в подобни форми на гражданско участие**, с които да се съобразяват правилата за дейност на отделните структури;
- **механизмът за определяне на НПО-членове да включва максимално участие на сектора в излъчване на неговите представители.** При някои от разгледаните примери това е постигнато чрез регламентиране на своеобразни „избори“ в рамките на сектора, като тази практика е добре да бъде предвидена като задължителен общ етап от механизма за определяне на НПО-представителите. Това не изключва запазването на квоти за определени организации (affirmative action) с цел да бъде обезпечено мястото в консултативния процес на трудно представени, но важни групи лица или интереси. Следва да се има предвид обаче спазването на принципа на равенство в тези случаи – например чрез предвиждане на съответен брой места и за НПО-представителите, излъчени чрез „избори“;
- Във връзка с горната препоръка и за гарантирането на легитимност на процеса на вземане на решения **броят на членовете от страна на НПО да е съотносим с броя на местата, отделени за представители на държавата и други изрично посочени организации**, т. е. да е поне равен на тях. Това би осигурило реална тежест на участието на НПО при обсъждане и вземане на решения в рамките на консултативната структура, а не обезсмислянето му, особено в случаите, в които вземането на решения става чрез гласуване и формиране на мнозинства;

- в правилата за работа на отделните консултативни структури **да се въведе общото правило за мотивиране на отказа от страна на органа, вземащ крайното решение, да се съобрази със становищата и предложенията, изготвени с участие на НПО.**

II. Вторият общ проблем е свързан с липсата на **единни общи правила за осигуряване на публичност и прозрачност на състава и дейността на консултативните структури.** Неинформирането на широката общественост за това кой какво решение е взел, кои участници са изразили несъгласия или са дали особени мнения, както и какъв е крайният резултат от предварителното съгласуване и формираните общи становища по дадени въпроси в рамката на цялостния процес на вземане на решения, намалява доверието и поставя под съмнение целта на включване на граждански организации в дейността на подобни структури. В тази връзка следва да бъде отбелязан и оценен като положителен опитът да се обедини информацията относно консултативните структури, чрез сайта на МС, но към момента той е непълен и неактуален. Подобно единно „място“ за информация липсва като цяло по отношение на обществените съвети и работните групи. Важно е също така доколко решенията на тези структури имат задължителни последици за конкретния орган, към който е Общественият съвет. Предвид всичко това е необходимо:

- **предвиждане на общи стандарти за осигуряване на публичност и прозрачност – както на състава и дейността на отделните структури, така и на резултатите от участието на НПО-представителите в тях** (становища, представени от тях, начин на гласуване по обсъжданите въпроси и т. н.). Те следва да предвиждат споделен ангажимент между държавата и НПО-представителите за осигуряване на информираност на обществеността, чрез взаимно допълващи се начини (например: НПО-представителите следва винаги да предоставят периодична информация поне на организациите, които са ги номинирали, избрали или по друг начин подкрепили за участие в съответната структура);
- **Предварително задължително публикуване на дневния ред на заседанията на консултативните структури, както и гласуванията и периодична информацията относно съдбата на общите становища и решения,** подготвени с участието на НПО, в процеса на вземане на крайното политическо решение от компетентния държавен орган;

- **Периодично да се актуализира единната страница, поддържана от МС³⁵, със съответната информация и документи.** Също така на интернет страниците на ресорните институции следва да има достъпни подготвителните документи, крайни решения и становища, обяви, списъци на състава, протоколи от заседания и други подобни, които биха гарантирали добра подготвеност и максимално добър принос на участващите организации.

Важно, за да са ефективни предложенията по I и II и за да не се „прескачат“ етапи, е например да има съчетание между различните елементи:

- а) създава се работна група с участието на НПО по прозрачен начин;*
- б) на определени етапи от работата ѝ се канят външни експерти за мнения и коментари;*
- в) предложението на РГ се публикува за обществено обсъждане и писмени предложения от граждани (най-малко в 30-дневен срок);*
- г) направените предложения се коментират и се дава обратна връзка;*
- г) има обществено обсъждане на всеки етап – МС, Народно събрание (в комисии) и т.н.*

III. Третият, може би най-важен извод, е, че за да се осигури ефективно гражданско участие и това да е разпознато от обществеността като такова, следва да не се разчита само на участие в различни консултативни органи, обществени съвети и работни групи, но и да са регламентирани и да се упражняват в максимална степен и прозрачно другите форми на гражданско участие (национални и местни референдуми, петиции и жалби, включително конституционни и гр.).

³⁵ www.saveti.government.bg/web/guest;jsessionid=2A25E9DD26AF39F100BF1D6D20A2A749

В ЗАКЛЮЧЕНИЕ...

Настоящият материал бе един добър повод да сверим часовниците си по отношение на развитието на определени форми на гражданско участие в България предвид общественно-политическата обстановка в последните две години. Според екипа, който подготви текста, „демократизацията“³⁶ на управлението не следва да се разбира само като предвиждане на мерки, които да касаят развитие на *електронното управление*, а като реална възможност за пряко участие на гражданите и техните организации в процеса на предлагане, изработване и приемане на важни решения с конкретен резултат. Ако можем да говорим за ефективно гражданско участие (в смисъла на това *гласът на гражданите да има значение*), това би следвало да означава да имаш възможност да предлагаш; когато се отказва – това да е мотивирано; да можеш да участваш при изработването на конкретните мерки – чрез дискусии, за да бъдат чути аргументите и чрез конкретното гласуване на крайните текстове, за да можеш да имаш шанс да повлияеш на крайното решение.

Изхождайки от навика в България постоянно да „инжективаме“ актове и правила, за да догонваме международни стандарти и добри примери, по отношение на гражданското участие смятаме, че това няма да е толкова ефективен подход (за съжаление). Причината? Причината е, че „отворено управление“, прозрачност и публичност, стремеж да се обхванат нуждите на различни групи в обществото и търсенето на пресечната точка между интересите, постигането на консенсус и правенето на компромиси – всичко това са на първо място ценности и белези на общественото самосъзнание и едва след това се превръщат в нормативно записани стандарти.

В крайна сметка заявката на гържавата и претенцията на българските организации, че всичко това е възможно и постижимо следва, освен с промени в правната уредба, да бъде подплатено и със спазването на общоприети стандарти и установяването на съответстващи им добри практики.

³⁶ В третия *Отчет по изпълнение на управленската програма на правителството* (Орешарски) за подобряване на социалното положение на българските граждани, на бизнес средата и демократизиране на управлението третата група мерки са мерки за демократизиране на процеса на управление.

БИБЛИОГРАФИЯ

Стратегически документи и отчети по изпълнението им

Препоръка Рес(2007)14 от октомври 2009 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа

Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Конференцията на международните НПО към Съвета на Европа на октомври 2009 г. (www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Bulgarian_final.pdf)

Бяла книга за управлението (White paper on Governance), приета от Европейската Комисия с COM (2001) 428 (http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10109_en.htm)

Управленската програма на правителството за подобряване на социалното положение на българските граждани, на бизнес средата и демократизиране на управлението www.government.bg/fce/001/0211/files/Durjavnost_Razvitie_Spravedlivost_2013.pdf

Четвърти отчет по изпълнение на Управленската програма на Правителството www.government.bg/fce/001/0211/files/OTCHET_FULL-TEXT.pdf

Трети отчет по изпълнение на Управленската програма на Правителството

Отчет за изпълнение на политиките и програмите на Министерски съвет за 2013 г. www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0211&n=90&g

Стратегия за подкрепа развитието на гражданските организации в България 2012-2015, приета с реш. на МС, Протокол 33 от 05.09.2012 (www.bcnl.org/uploadfiles/documents/news_docs/2012/strategia_razvitie_na_ngo_final_05.09.2012.pdf)

Стратегията за развитие на електронното управление на Република България 2014-2020 г. (www.mtitc.government.bg/upload/docs/2014-03/1_StrategiaRazvitieEU_RBulgaria_2014_2020.pdf; www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=5689&g=)

Стратегията за развитие на държавната администрация (www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=5655&g=)

Първи отчет по напредъка за България по изпълнение на целите на Инициативата „Партньорство за открито управление“ (www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0212&n=2553&g)

Стандарти за обществени консултации, приети от МС през 2009 г. (www.strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=2§ionName=PublicConsultationStandards)

Доклад на здравния министър до Министерски съвет за приемане на промените в постановлението, уреждащо дейността на Фонд за лечение на деца в чужбина

Нормативни актове

Закон за администрацията

Закон за горите

Закон за енергийната ефективност

Закон за закрила на детето

Закон икономически и социален съвет

Закон за интеграция на хора с увреждания

Закон за насърчаване на заетостта

Закон за пряко участие на гражданите във властта и местното самоуправление

Постановление 79 на МС от 2014 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014–2020 г.

Механизъм за избор на юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност утвърден от заместник-министър председателя, на основание чл. 3, ал. 6 от Постановление 79 на МС от 2014 г.

Правилник за прилагане на закона за интеграция на хората с увреждания

Правилник за прилагане на закона за закрила на детето

Правилник за дейността на Икономически и социален съвет

Правила за организацията на работата и дейността на Фонд енергийна ефективност и възобновяеми източници

Правилник за структурата, организацията и дейността на Националния съвет за закрила на детето

Правилник за устройството и дейността на Националния Съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси към Министерския Съвет

Правилник за устройството и дейността на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания и критериите за представителност на организациите на хора с увреждания и на организациите за хора с увреждания

Правилник за устройството, дейността и организацията на работа на центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства.

Правилник за организация на дейността на Фонд за лечение на деца в чужбина

Постановление № 280 от 18 октомври 2004 г. за създаване на Център „Фонд за лечение на деца“

Общи правила за устройство и дейността на съветите към Президента на Република България Заповед № Р-249 от 28.11.2013 г. на министър-председателя на Република България.

Заповед № Р-249/28.11.2013 г. на министър-председателя на Република България.

Заповед № Р-01-1/02.01.2014г. на министъра на труда и социалната политика.

Заповед на министъра на икономиката, енергетиката и туризма № РД-16-489/03.04.2013.

Правила за устройството и дейността на Обществения съвет към министъра на труда и социалната политика, приети от със Заповед РД01-258/22.03.2013 г.

Вътрешните правила за работа на Комисията за взаимодействие с граждански организации и движения

Заповед № Р-249 от 28.11.2013 г. на министър-председателя на Република България

Заповед РД9К-0066 от 13.04.2011 г. на министъра на културата

Заповед РД01-01 от 02.01.2014 г. на министъра на труда и социалната политика.

Други документи и източници на информация

Участие на неправителствените организации в процеса на вземане на решения, БЦНП, 2009, София

Изследване „Отношението на гражданите към неправителствените организации в България. Национално представително изследване на пълнолетното население на България“, Екип на изследването: доц. г-р Иво Христов, доц. г-р Иван Чалъков, гл. ас. Донка Кескинова, БЦНП 2013 г.

www.mfa.bg/bg/events/230/24/1967/index.html

www.mfa.bg/bg/events/230/24/1967/index.html

www.mi.government.bg/bg/pages/about-public-council-109.html

www.eufunds.bg

www.saveti.government.bg/web/guest;jsessionid=2A25E9DD26AF39F100BF1D6D20A2A749

www.saveti.government.bg/web/guest

www.cfld-bg.com

www.esc.bg/bg/plenary-session-group2

www.nccedi.government.bg/page.php?category=76

<http://coiduem.mon.bg/page.php?c=26>

www.bgeef.com/displaybg.aspx?page=structure

www.president.bg/cat69/Saveti/

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:

УЧАСТИЕ НА НПО В СТРУКТУРИ, ПРЕДВИДЕНИ ПО ЗАКОН

Таблица А: Структури към изпълнителната власт

Наименование	Икономически и социален съвет (ИСС)
Правна уредба и статут	<p>ЗИСС и Правилник за дейността на ИСС</p> <p>ИСС е консултативен орган, юридическо лице на бюджетна издръжка, изразяващ „волята на структурите на гражданското общество по икономическо и социално развитие“. Целите на съвета са да „...осигури участието на широк кръг представители на гражданското общество в обществения и икономическия живот“, да „...служи като постоянна институционална форма за социален и граждански диалог и за консултации по икономическата и социалната политика между президента на републиката, Народното събрание и Министерския съвет и структурите на организираното гражданско общество“, както и „...да отговори на законния стремеж на обществените и икономическите групи, на структурите на гражданското общество да изразяват мнения, становища и предложения по отношение на актове на законодателната и изпълнителната власт, които засягат техните интереси“.</p>
Участие на НПО	<p>ЗИСС предвижда участие на НПО в състава на съвета, но ако не бъдат излъчени НПО-представители, ИСС може да продължи дейността си и без тях (чл. 10 ЗИСС). Съставът на ИСС се състои от Председател и 36 членове, които се разпределят в три квоти по 12 членове (чл. 7 ЗИСС):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Квота на представителните организации на работодателите на национално равнище; • Квота на представителните организации на работниците и служителите на национално равнище; • Квота на НПО и граждани. НПО участват в състава на ИСС чрез 10 свои представители, които следва да бъдат излъчени от определени групи НПО, осъществяващи дейности, свързани със социално-икономическите въпроси и работещи по въпроси или проблеми на посочени в закона групи хора (например хора с увреждания, жени, потребители и т. н.). Останалите 2 места в квотата се попълват от двама учени.

Механизъм за излъчване: стъпки	<ul style="list-style-type: none"> • Публикуване на покана в Държавен вестник от избрания за Председател на ИСС за представяне на кандидатури в определен срок от организациите желаещи да участват в ИСС. Наред с това законът дава възможност на Председателя да отправи и писмена покана към организациите, които вече са били членове на съвета, да заявят продължаване на членството си в ИСС; • Определяне на представители на НПО на основата на представените кандидатури. В случай че има излъчени повече от един представител на дадена група НПО, Председателят поканва подалите кандидатури с консенсус да определят едно лице – представител на съответната група НПО. Ако не се стигне до консенсус, ИСС продължава своята работа без представител от съответната група организации.
Начин на вземане на решения	Решенията на ИСС се вземат на Пленарни сесии на съвета. На тях могат присъстват и имат равно право на глас всички членове на ИСС. За да е редовно заседанието, на Пленарната сесия следва да присъстват поне половината от всички членове и Председателя, като сред присъстващите следва да са представени всяка една от 3-те квоти в състава (чл. 12, ал. 3 ЗИСС). Заседанията на Пленарните сесии са публични, което предполага възможност да гражданите и НПО, неучастващи в състава на съвета, да присъстват и изказват становища, мнения по гласуваните от съвета въпроси.
Задължителност на решенията	Съгласно ЗИИС президентът, МС и Народно събрание могат да поискат становище или мнение от ИСС при приемането на политики и нормативни актове със социално-икономическо значение. Наред с това ИСС може да представя такива и по собствена инициатива.
Публичност	ИСС разполага със собствен сайт, на който се публикува информация във връзка с проведени заседания, състав, взети решения. На страницата на ИСС не е достъпен правилникът за неговата дейност. Публикувана е информация за поименния състав на ИСС и за подготвените от ИСС становища в изпълнение на правомощията му по закон: http://www.esc.bg/bg/plenary-session-group2 . Бюджет за 2014 г.: 1 001 900 лева. (чл. 3, ал. 2 от Закона за държавния бюджет за 2014 г.).

Наименование	Национален съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси (НСЕИВ)
Правна уредба и статут	<p>Правилник за устройството и дейността на НСЕИВ към МС</p> <p>Съветът е координиращ и консултативен орган, който подпомага МС в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и интеграционните въпроси. Националният съвет съдейства за сътрудничеството, осъществява координацията и провежда обществени консултации между държавните органи и НПО на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства, и други юридически лица с нестопанска цел, които работят в областта на междуетническите отношения, защитата на правата на човека.</p>
Участие на НПО	<p>Правилникът предвижда в състава на Съвета да участват НПО. Ако обаче не бъдат излъчени такива, липсва разпоредба, която да възпрепятства дейността на органа. Членове на Националния съвет могат да бъдат разделени на три квоти (чл. 5 от Правилника):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Квота на представителите на централни и местни органи на управление (24-ма членове), в която се включват заместник-министри, ръководители на държавни институции като например Националният статистически институт, Държавната агенция за закрила на детето и други, представител на Централното координационно звено в администрацията на МС и представител на НСОРБ; • Квота на Българската академия на науките – 1 представител; • Квота на НПО, разделена на две подгрупи: 1) организации на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, които имат уставни цели и най-малко тригодишна активна общественополезна дейност с национално значение, съответстваща на целите, посочени в НС, и 2) други юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, които имат уставни цели и най-малко тригодишна активна общественополезна дейност с национално значение, съответстваща на целите, посочени в НС. Членството на организациите от НПО-квотата е за срок 3 години, като в Правилника не е определен броят на представителите в НПО квотата. Съгласно чл. 6, ал. 1, т. 7 от Правилника Председателят на Националния съвет има право да отправя покана за участие в работата на съвета и на други организации, които не са членове на съвета, но имат отношение към неговата дейност.

Механизъм за излъчване: стълпи	<ul style="list-style-type: none"> • Подаване на заявка за участие в състава от НПО, които отговарят на предвидените в Правилника критерии в сроковете и по реда, предвиден в Правилника (чл. 5 от Правилника). Не е предвидено изискване за публично оповестяване на възможността за заявяване участието в съвета; • Получените заявления за членство се разглеждат от комисия, определена от Председателя на Националния съвет; • Председателят издава заповед с утвърдения от него поименен състав на Националния съвет за съответната година.
Начин на вземане на решения	Решенията на Националния съвет се вземат на заседания, на които присъстват поне половината от членовете му. Решенията се вземат с консенсус (чл. 9 от Правилника).
Задължителност на решенията	Преди приемането на нормативни актове, както и при подготовката, осъществяването, анализването и отчитането на стратегии и програми с национално значение в областта на етническите и интеграционните въпроси органите на изпълнителната власт задължително провеждат консултации в Националния съвет (чл. 1, ал. 3 от Правилника).
Публичност	Националният съвет разполага със собствен интернет сайт. На него има публикуван актуален поименен състав на представителите на организациите и институциите от всяка една от квотите. За 2014 г. в състава на Националния съвет има включени 46 НПО, като 9 от тях за първи път са членове на съвета. Наред с това има публикувани и материали от заседанията на съвета (www.nccedi.government.bg/page.php?category=76).

Наименование	Национален съвет за интеграция на хора с увреждания (НСИХУ)
Правна уредба и статут	<p>ЗИХУ и Правилник за устройството и дейността на НСИХУ и критериите за представителност на организациите на хора с увреждания и на организациите за хора с увреждания</p> <p>НСИХУ оказва подкрепа и съдействие при формирането и провеждането на политиката за интеграция на хората с увреждания в съответствие с изискванията на националните и международните правни норми.</p> <p>Една от важните функции на Съвета е да обсъжда и приема становища по проекти на нормативни актове в областта на интеграцията на хората с увреждания. НСИХУ получава, обобщава и обсъжда годишния доклад и годишния счетоводен отчет на национално представените организации на и за хора с увреждания за финансовата им дейност и отчета за дейността им в областта на интеграцията на хората с увреждания, осъществявана на базата на получена държавна субсидия. Този подход е нецелесъобразен, тъй като в Съвета са включени национално представителните организации на и за хора с увреждания и на практика те сами си одобряват отчетите, включително финансови за получените субсидии.</p>
Участие на НПО	<p>Правилникът предвижда участие на НПО в състава на НСИХУ. Членовете на съвета могат да бъдат групирани в следните квоти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Квота на национално представителните организации на работниците и служителите (1 представител) и на национално представителните организации на работодателите (1 представител); • Квота на Националното сдружение на общините в Република България; • Квота на НПО, които имат статут на национално представителните организации на хора с увреждания (1 представител) или на национално представителните организации за хора с увреждания (1 представител), съобразно критериите в чл. 8 от Правилника. Съгласно Правилника винаги една от представените НПО е зам.-председател на Съвета за срок от една година. Този избор се определя на ротационен принцип между организациите от състава на органа.

Механизъм за излъчване: стъпки	Формално „широко“ са представени организациите, но само тези, които имат представителност (придобита по реда на чл. 8 от Правилника). Други НПО не могат да влезнат в състава на Съвета и да представят други уязвими групи хора с увреждания или други гледни точки към тези политики. Освен това всички национално представителни организации на и за хора с увреждания получават субсидия от държавата и в този смисъл би било практика на добро и отворено управление включването и на други НПО, които биха дали по-критичен поглед при вземането на решения.
Начин на вземане на решения	Решенията на Съвета се вземат на заседания, провеждани най-малко на всеки три месеца. Окончателният дневен ред се приема чрез гласуване при започване на самото заседание. Заседанията на Националния съвет са редовни, ако присъстват поне повече от половината от неговите членове. Всички членове на Съвета имат равно право на глас , като решения се приемат с обикновено мнозинство. Национално представителните организации, не присъствали на заседанието, могат да се присъединят към постигнатото решение чрез писмено заявление в срок 30 дни след деня на заседанието.
Задължителност на решенията	НСИХУ следва да дава становища по всички проекти на нормативни актове, стратегии, програми и планове, които засягат правата на хората с увреждания и тяхната интеграция. Националните програми и стратегически документи за политиките за хора с увреждания следва предварително да бъдат обсъдени от Съвета, а после да бъдат разглеждани от МС. Всеки от участниците, подписал решението, предприема действия за изпълнението му в рамките на своите правомощия, което означава, че решението е задължително (чл. 14, ал. 3 от Правилника). Няма механизъм, който да урежда последиците, ако това задължение не се изпълни.
Публичност	НСИХУ разполага със свой интернет сайт: www.saveti.government.bg/web/cc_11/1 . На него е публикуван актуален списък на участниците в съвета, актуален отчет за дейността, детайлни протоколи от заседания, Правилникът за устройството и дейността му и свързаната нормативна уредба.

Наименование	Национален съвет за закрила на детето (НСЗД)
Правна уредба и статут	<p>ЗЗД и Правилник за структурата, организацията и дейността на НСЗД</p> <p>Съветът е орган към ДАЗД с консултативни и координационни функции при разработването и изпълнението на Националната стратегия за детето и Националната програма за закрила на детето, програмната политика на агенцията и синхронизирането на нормативната уредба в областта на закрилата на детето. НСЗД дава предварително становище по проектите за нормативни актове, които съдържат разпоредби, свързани с правата на децата, преди внасянето им в МС, както и подпомага сътрудничеството с ЮАНЦ за формиране и провеждане на държавната политика по закрила на детето. Тази разпоредба остава до голяма степен пожелателна, тъй като ДАЗД не е част от съгласувателната процедура на МС и на практика може лесно да бъде изключена от този процес.</p>
Участие на НПО	<p>Броят на членовете на Съвета не може да бъде повече от общо 29 лица, включително Председателят на ДАЗД. Членовете на съвета могат да бъдат обособени на две квоти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Квота на представители на държавата; • Квота на НПО, състояща се от не повече от 12 представители на юридически лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза, свързана със закрила на децата.
Механизъм за излъчване: стъпки	<ul style="list-style-type: none"> • В срок до 2 месеца преди изтичане на мандата на членовете – юридически лица с нестопанска цел, Председателят на Държавната агенция за закрила на детето отправя публична покана до юридическите лица с нестопанска цел за изразяване на интерес за участие в работата на съвета; • ЮАНЦ изразяват писмено желанието си да станат членове на Съвета чрез подаване на заявление за интерес. Изискванията за кандидатстване на НПО за членове на Съвета са: да са регистрирани отпреди минимум 3 години; да имат предмет на дейност в областта на услугите за деца и семейства и/или в областта на правата на децата; да осъществяват дейност в обществена полза.

Механизъм за излъчване: стъпки	<ul style="list-style-type: none"> Нарочна комисия разглежда кандидатурите и определя списък на допуснатите до избор НПО, отговарящи на изискванията според Правилника, след което се пристъпва към избор; Избор на представители на НПО: изборът се извършва измежду допуснатите НПО чрез гласуване, като НПО попълват изборна листа по образец. Всяка организация с право на глас може да гласува най-много за 12 организации, в т. ч. и за собствената си кандидатура. Изборната листа се изпраща до секретариата на съвета по пощата или по електронен път. Първите 12 организации, получили най-много гласове, попълват състава на НСЗД. Така представеният механизъм е изключително демократичен, тъй като на практика сами НПО избират своите представители в Съвета и им дават мандат за това.
Начин на вземане на решения	Съветът взема решения на заседания, като те могат да бъдат най-малко две на година. Заседанията на Съвета се провеждат, ако на тях присъстват не по-малко от половината от членовете с право на глас. Решенията на съвета се вземат с мнозинство от 2/3 от присъстващите на заседанието членове на съвета с право на глас.
Задължителност на решенията	Предвид консултативните и координационните функции на Съвета решенията му имат препоръчителен характер. Обвързваща за държавните органи би могла да бъде единствено силата на становищата, които изработва Съветът (във връзка с чл. 18, ал. 2 от ЗЗД, според който проектите на нормативни актове, които съдържат разпоредби, свързани с правата на децата, се внасят в МС след предварително становище от НСЗД). За съжаление дори по повод Националната програма за закрила на детето е предвидено НСЗД да „консултира“ Председателя, а не задължително да бъде приета от Съвета и такава да има обвързващо действие за МС.
Публичност	НСЗД поддържа подстраница в сайта на ДАЗД в интернет, на която публикува акта за създаването си, състава на съвета, годишната работна програма, предварителния годишен график за провеждане на редовните заседания, резюме от протоколите от проведените заседания, както и годишните отчетни доклади за дейността си (чл. 19 от Правилника).

Наименование	Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (Центърът)
Правна уредба и статут	Чл. 60 от ЗА и Правилник за устройството, дейността и организацията на работа на Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства Функцията на Центъра е да разработва, финансира и подкрепя проекти, които имат за цел насърчаване на равния достъп до качествено образование и подобряване на резултатите от възпитанието и обучението на децата и учениците от етническите малцинства в България.
Участие на НПО	Предвидено е участие на НПО в състава на УС на Центъра. Членовете на УС могат да бъдат обособени в две квоти: <ul style="list-style-type: none"> • Квота на представители на държавни органи и институции; • Квота на НПО. Особеност е, че в състава на Центъра влиза не конкретното НПО като юридическо лице, а физическо лице негов представител. По тази логика изискванията са насочени към физическите лица – представителите на НПО, които трябва да имат опит в управлението и оценяването на проекти, свързани с образователната интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, и да работят по трудов или по граждански договор с юридическото лице с нестопанска цел, което ги предлага за участие в управителния съвет на Центъра.
Механизъм за излъчване: стъпки	В Правилника на Центъра не са разписани процедури и критерии, по силата на които да става ясно как точно следва да бъдат определени тримата на брой представителите на НПО. Става ясно единствено, че те получават възнаграждение за работата си.
Начин на вземане на решения	Центърът взема решения чрез провеждане на заседания на УС. Заседанията му се считат за редовни, ако на тях присъстват най-малко две трети от неговите членове. УС взема решения с мнозинство от две трети от присъстващите членове. Всички членове имат равно право на глас.

Задължителност на решенията	Решенията, произведени от УС, са задължителни за самия Център при осъществяване на дейността му
Публичност	Центърът разполага с действащ интернет сайт с актуална информация (http://coiduem.mon.bg/page.php?c=26). Липсват обаче данни кои са представителите на НПО, както и цялостният състав на Управителния съвет. Не са налични и протоколите от заседания на Съвета.

Наименование	Национален съвет за насърчаване на заетостта (НСНЗ)
Правна уредба и статут	ЗНЗ НСНЗ е постоянно действащ орган за сътрудничество и консултации при разработване на политиката по заетостта към министъра на труда и социалната политика като. Част от дейността на съвета включва обсъждане и изготвяне на становища по разработването и провеждането на политиката по заетостта и на Националния план за действие по заетостта, включително и по проекти на нормативни актове, свързани с пазара на труда, представяне на предложения на МТСП за разработването на проекти на нормативни актове, мерки и програми за насърчаване на заетостта.
Участие на НПО	Не е предвидено включване на НПО в състава на Съвета. Предвидена е възможност за участие на НПО в заседанията му, което обаче става по негово собствено решение.
Механизъм за излъчване: стъпки	По решение на съвета.

Начин на вземане на решения	Поканените да участват на заседанията на НСНЗ НПО нямат право на глас при обсъждане и вземане на решения от Съвета (чл. 8 (2) от Правилника за устройството и дейността на НСНЗ).
Задължителност на решенията	Съгласно чл. 4, ал. 3 от ЗНЗ министърът на труда и социалната политика е длъжен предварително да съгласува с НСНЗ преразпределяне на неусвоени средства от едни региони и/или програми и мерки за заетост към други региони и/или програми и мерки, които могат да усвоят допълнително средства.
Публичност	

Наименование	Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила (НКПКРС) към министъра на труда и социалната политика се създава
Правна уредба и статут	ЗНЗ Дейността му се изразява в съгласуване при разработването на национална политика и стратегии за обучение за придобиване на професионална квалификация на безработни и заети лица, създаване на условия за взаимодействие между представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище във връзка с ученето през целия живот, както и съгласуване на потребностите от обучение за придобиване на професионална квалификация на безработни лица.
Участие на НПО	Предвидено е участието на НПО в състава на НКПКРС.
Механизъм за излъчване: стъпки	В ЗНЗ липсват правила относно начина, по който се определят НПО-членовете на НКПКРС. Този въпрос би следвало да е решен в Правилника за дейността му, който обаче не е публичен и няма информация от къде може да бъде намерен.
Публичност	Съгласно информацията публикувана на www.saveti.government.bg/web/cc_49/1 само две НПО са включени в състава на НКПКРС – заповед № РД01-893 от 19.10.2009 г. на министъра (няма я онлайн).

Наименование	Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“ (ФЕЕВИ)
Правна уредба и статут	<p>ЗЕЕ и Правила за организацията на работата и дейността на фонда</p> <p>Съгласно чл. 54 от ЗЕЕ Фондът е юридическо лице със седалище София, чиято основна дейност се изразява в управление на финансови средства, предоставени за инвестиционни проекти за повишаване на енергийната ефективност и за проекти за производство на енергия от възобновяеми източници, съобразно приоритетите, заложи в националната стратегия и в националните планове за действие, приети от МС.</p>
Участие на НПО	<p>Предвидено е задължително участие на НПО в състава на УС на Фонда. В Общото събрание на донорите на Фонда могат да членуват физически и юридически лица, включително и юридически лица с нестопанска цел, които са участвали в първоначалното набиране на средства във фонда или да са предоставили средства на фонда в рамките на кампаниите за набиране на средства, организирани от него (чл. 5 от Правилата). Съгласно чл. 59 от ЗЕЕ, УС на фонда се състои от 9 членове, разпределени в следните квоти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Квота на органи на централна и местна власт (4-ма членове); • Квота на НПО и граждани експерти (5-има членове общо), включващи 1 представител на неправителствени организации, чиято дейност е насочена към намаляване на риска от глобални изменения на климата, и 4-ма експерти, отговарящи на критериите, посочени в закона.
Механизъм за излъчване: стъпки	<p>Представителите на НПО-квотата се избират от Общото събрание на донорите на Фонда, след като са били номинирани от някой от членовете му (чл. 5 от Правилата на Фонда). Член на събранията може да номинира само един представител на НПО. Изборът става с гласуване на кандидатурите по всяка една от петте позиции в рамките на квотата, включваща НПО. Ако не е формирано мнозинство от гласовете за избор на кандидат по някоя от позициите се провежда ново гласуване измежду двамата получили най-много гласове при първото гласуване (чл. 7 от Правилата). Ако след три поредни гласувания не може да се излъчи представител за съответната позиция, гласуването започва отначало за тази позиция, като за нея членовете могат да излъчват и нови кандидатури. Кандидатури могат да се издигат и за представители по съответните позиции, които не участват в Общото събрание на донорите.</p>

Начин на вземане на решения	Фондът взема решения в рамките на предоставените правомощия чрез провеждане на заседания на Общото събрание на донорите и на УС (чл. 9 от Правилата). В УС всеки член има право на един глас.
Задължителност на решенията	Фондът взема крайни властнически решения, свързани с разходване на средства във Фонда, като например приема критериите и оценка за подбор на кандидатурите за финансиране към Фонда проекти; одобрява финансирането на проекти от фонда, одобрява политиката за финансиране и гарантиране на Фонда и т. н.
Публичност	Фондът има самостоятелна интернет страница, на която има публикувана (www.bgeef.com/displaybg.aspx?page=structure) актуална информация относно поименния състав на Фонда. Следва да бъде отбелязано, че съгласно информацията на сайта, оперативното и административно управление на Фонда е предоставено на консорциум от 3 организации, в които участва и българската фондация „Център за енергийна ефективност ЕнЕфект“. Дейността на консорциума е обособена във Фонд Мениджър, чиято основана задача е да организира, управлява и отговаря за цялостната ежедневна работа на ФЕЕВИ и за прилагането на пълния проектен цикъл. Основната му цел е да ръководи фонда по начин, целящ постигане на печалба, като се насърчават ЕЕ инвестиции и се подпомага развитието на ЕЕ пазара в България.

Наименование	Национален съвет по горите (НСГ)
Правна уредба и статут	<p>ЗГ</p> <p>НСГ е консултативен орган към министъра по земеделието и храните. Съветът подпомага министъра при осъществяване на държавната политика в областта на горското стопанство, изготвянето на проекти на нормативни актове, свързани с горското стопанство, както и при разрешаването на проблеми с висок обществен интерес в областта на горското стопанство.</p>
Участие на НПО	<p>ЗГ предвижда участие на НПО в състава на НСГ. Съгласно чл. 155, ал. 2 членовете на НСГ могат да бъдат обособени в следните три квоти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Квота на органи на централна и местна власт; • Квота на научните институти и организации, която включва представители на Българската академия на науките и Лесотехническият университет; • Квота на други собственици на гори и НПО, чиято дейност е свързана с управлението и опазването на горите. <p>В закона липсват правила за броя на НПО представителите и начина на тяхното определяне и включване като членове на НСГ.</p>
Механизъм за излъчване: стъпки	<p>В ЗНЗ липсват правила относно начина, по който се определят НПО-членовете на НКПКРС. Този въпрос би следвало да е решен в Правилника за дейността му, който обаче не е публично достъпен.</p>
Публичност	<p>НСГ не разполага със собствена интернет страница. Информация за съвета има публикувана на www.saveti.government.bg/web/cc_42/1. Липсват обаче конкретни данни относно поименния състав на НСГ и документи, отразяващи неговата дейност.</p>

Таблица Б: Структури към Президента на Република България

Наименование	<p>Съвет за външна политика, отбрана и сигурност; Съвет по духовност, култура и национална идентичност; Съвет за развитие на регионите и национална инфраструктура; Съвет по икономическо развитие и социални политики; Съвет за наука и образование</p>
Правна уредба и статут	<p>Общи правила за устройство и дейността на съветите към Президента на Република България</p> <p>Съветите имат съвещателни функции по отделни секторни теми и политики. Те всички имат за цел да подпомагат президентската институция при обсъждане и разработване на позиции по съответните въпроси и не са постоянно действащи органи.</p>
Участие на НПО и механизъм за излъчване	<p>При всички съвети е предвидена възможност за участие на НПО в заседанията им. Но като членове в състава на съвета НПО са предвидени само в два от разглежданите примери: Съветът по икономическо развитие и социални политики и Съветът за наука и образование. Решението за това кой и как да бъде включен в работата на съветите се взема от ресорния секретар на президента, който ръководи съответния съвет.</p>
Задължителност на решенията	<p>Съветите имат консултативен характер и техните решения нямат предвидена задължителна сила, нито има изискване за задължително предварително становище.</p>
Публичност	<p>На интернет страницата на Президентството има публикувана информация за заседания на съветите, включително и по отношение на становищата на взелите участие в заседанието на съвета.</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ КЪМ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА И ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ВЛАСТ

Наименование	Обществен съвет към министъра на труда и социалната политика
Правна уредба и статут	<p>Чл. 45, ал. 1 ЗА; Заповед на министъра РД01 – 334/ 17.04.2013 г.; Правила за устройството и дейността на ОС към министъра на труда и социалната политика (Заповед РД01-258/22.03.2013 г.)</p> <p>ОС е консултативен орган към министъра на труда и социалната политика за сътрудничество при вземане на решения, формиране на позиции, становища и приемане на инициативи от страна на държавата в областта на заетостта, трудовите отношения, жизненото равнище, доходите и демографското развитие, държавното обществено осигуряване, социалната закрила и равните възможности, интеграцията на хората с увреждания, социалното включване, свободното движение на работници, миграция и интеграция при спазване на принципите на публичност и прозрачност.</p>
Участие на НПО	<p>Съгласно чл. 4 от Правилата представители на НПО следва да бъдат включени в т. нар. „основен състав“ на Съвета. Наред с това, съгласно чл. 4, ал. 9 от Правилата, Съветът има и разширен състав, в който участие могат да вземат и други НПО и граждани, като по решение на Съвета те могат да бъдат канени за присъствие и участие в конкретни заседания на Съвета. По отношение на НПО, които могат да участват със свои представители в основния състав на Съвета, са определени конкретни критерии във връзка със сферата на работа и правния им статут, на които те следва да отговарят.</p>

Механизъм за излъчване (етапи)	<ul style="list-style-type: none"> • Номиниране на представители и техни заместници от НПО, които отговарят на посочените в Правилата критерии, като номинациите следва да са подкрепени от определени официални документи, с които се доказва спазването на критериите; • Заповед на министъра на труда и социалната политика за определяне на поименния състав на ОС.
Начин на вземане на решения	Правилата за вземане на решения в рамките на основния състав на Съвета предполагат равнопоставеност на всички членове. Решенията по изготвянето на препоръки и становища с оглед функциите на Съвета се вземат с консенсус.
Публичност	Предвидено е, че заседанията на ОС се излъчват в реално време на интернет страницата на МТСП (чл. 12 от Правилата). Също така в Правилата са предвидени сравнително кратки срокове за публикуване на протоколите от проведените заседания и взетите решения от Съвета. При първоначалното създаване на ОС и попълване на състава му е била публикувана покана за номиниране на представители на съответните групи организации в Съвета, което е създавало на практика условия за максимално информиране на заинтересованите НПО да подадат своите номинации. Налична е информация за поименния състав на ОС към момента на създаването му. Като добра практика може да бъде оценено и публикуването от страна на МТСП на разяснения за начина и изискванията към номинациите. На следващо място прави впечатление, че за определен период от време протоколите и други документи, отразяващи дейността на ОС, са били публикувани на интернет страницата на МТСП. От ноември 2013 г. обаче подобна информация липсва.

Наименование	Обществен съвет по енергетика към министъра на икономиката, енергетиката и туризма
Правна уредба и статут	Чл. 45 ЗА; Заповед на министъра на икономиката, енергетиката и туризма № РД-16-489/03.04.2013; Правила за работа, приети със същата заповед Съгласно чл. 2, ал. 1 от Правилата ОС по енергетика е консултативно звено към министъра на икономиката, енергетиката и туризма за формиране на позиции, становища и приемане на инициативи, както и за решаване на проблеми от компетентността на министъра.
Участие на НПО и механизъм за излъчване	Участието на НПО в състава на съвета е регламентирано по аналогичен начин както при ОС към министъра на труда и социалната политика. Единствената разлика е възможността като членове на основания състав на Съвета да се включват и граждани като представляващи гражданите от всеки един от 6-те региони в страната, а не само представители на НПО, работещи по посочените в Правилата въпроси.
Механизъм за излъчване (етапи)	Липсва яснота в Правилата на какъв принцип са били определени както гражданите, така и представителите на НПО в основния състав на Съвета.
Начин на вземане на решения	Аналогични са с тези на ОС към министъра на труда и социалната политика
Публичност	В правилата на ОС по енергетика също има предвидени изисквания за публикуване на документи от заседания на съвета и взети решения в кратки срокове, както и изискване заседанията да се излъчват на интернет страницата на министерството. На интернет страницата на МИЕ в специална секция са публикувани протоколи и документи от проведени заседания, както и записите от тях. Последното заседание е било на 7 февруари 2014 г. ¹ Липсва обаче информация относно поименния състав на Съвета.

Наименование	Обществен съвет към министъра на външните работи
Правна уредба и статут	<p>Правила за дейността на ОС²</p> <p>Съгласно чл. 1 от Правилата ОС е независим експертно-консултативен орган, който подпомага министъра на външните работи при формулирането на външнополитически приоритети и при изготвянето на документи със стратегическо значение за външната политика и дипломатическата служба.</p>
Участие на НПО и механизъм за излъчване	<p>Участието на НПО в състава на ОС е предвидено в чл. 3 от Правилата, съгласно които организациите, които желаят да се включат, следва да работят в сферата на външната политика и сигурността. Наред с НПО квотата в състава се включва и квота, попълнена от представители на медии и академичната област с експертиза в областта на външната политика и сигурността.</p>
Механизъм за излъчване (етапи)	<p>Процедурата по определяне на НПО-представителите включва заявяване на желанието за участие от страна на самите НПО и вземане на решение от страна на министъра въз основа на преценката му за спазване на посочения по-горе критерий.</p>
Начин на вземане на решения	<p>Липсват правила относно начина на вземане на решения от страна на Съвета. Съгласно информацията на страницата на МВНР първоначалният състав на Съвета е бил определен след покана за излъчване на номинации, отправена от министъра до 15 организации. Липсва информация кои са те и колко от тях са изпратили номинации³. Също така следва да бъде отбелязано, че определянето на дневния ред на заседанията става еднолично от страна на министъра. Членовете на ОС могат да правят предложения за теми в дневния ред, но само ако предварително писмено са ги изпратили до министъра и той е преценил да ги включи (чл. 9 от Правилата).</p>

Публичност	Публичността на дейността на Съвета се осигурява чрез публикуване на съобщение до медиите за решенията и позициите на Съвета (чл. 12 от Правилата). На страницата на МВНР липсват публикувани документите от заседанията на Съвета, както и поименният състав на съвета. От средата на ноември 2013 г. няма информация за дейността на Съвета, което предполага липсата на такава.
------------	--

Наименование	Обществен съвет към Център „Фонд за лечение на деца в чужбина“
Правна уредба и статут	Център „Фонд за лечение на деца в чужбина“ (Фондът) е създаден с Постановление № 280 от 18 октомври 2004 г. на МС по силата на чл. 60 от ЗА. Независимо че е към министъра на здравеопазването, Фондът има собствена администрация (включително Директор), както и ОС, който взема конкретните решения за финансиране на заявленията за подкрепа.
Участие на НПО и механизъм за излъчване	НПО участват в Обществения съвет към фонда, който се състои от 17 членове (от тях само трима представители на изпълнителната власт – МЗ, ДАЗД и АСП). Сред членовете на ОС са 6 медицински специалисти, изрично посочени като членове са Българския червен кръст, двама представители на неправителствени организации, осъществяващи дейност в областта на подпомагането на деца в страната и дарителството, двама члена от представителни организации за защита на правата на пациентите и по един представител на Българската национална телевизия, Българското национално радио и друга медия в страната. Съставът на съвета, в т. ч. неговият председател, се определя от МС по предложение на министъра на здравеопазването. Мандатът на Обществения съвет е 3 години. Едно лице не може да участва в Обществения съвет повече от два последователни мандата.

<p>Механизъм за излъчване (етапи)</p>	<p>Членовете на ОС от квотата на неправителствения сектор следва да се определят на общ форум на заинтересованите юридически лица с нестопанска цел, граждански сдружения, пациентски организации, организации на родители и други формации, които осъществяват дейност в посочените области (подобен е редът за избор на членове от квотата на пациентските организации, но те са отгелени в самостоятелна квота). Форумите следва да се провеждат най-късно два месеца преди изтичането на мандата на ОС, за което фондът напомня своевременно със съобщение на официалната си електронна страница. В случай че най-късно един месец преди изтичането на мандата на съвета в МЗ не постъпят предложения за представители на неправителствения сектор или предложенията не се отнасят до съответния брой представители, министърът на здравеопазването предлага поименно представителите. Има ясни критерии за смяна на член (по собствено желание, при трайна обективна невъзможност да се изпълняват задълженията в рамките на 2 месеца или при отсъствие на 4 поредни заседания).</p>
<p>Начин на вземане на решения</p>	<p>Общественият съвет провежда редовни заседания (практиката в последните години е най-малко ежесечно). Настоящият Обществен съвет има приети Принципи за работа на Фонда (приети от самия ОС през 2014). ОС има правила за заседанията, включително и за неприсъствени решения по електронен път, с оглед гарантиране на бързина при вземане на решенията. Интересен е подходът за вземане на решения: консенсус от всички членове с конкретни мотиви за всяко решение.</p>
<p>Задължителност на решенията (единствено изключение)</p>	<p>Общественият съвет до момента има изключителни правомощия, тъй като на практика разглежда и гласува заявленията за организационно и финансово подпомагане на децата, търсещи подкрепа, както и одобрява размера на паричната сума, която да бъде отпусната. При положително становище Директорът е длъжен да придвижи заявлението за финансиране. Също така Обществения съвет изработва, актуализира и оповестява принципи и правила, въз основа на които се набират и разходват финансови средства за осъществяване дейността на фонда. Тъй като решенията се вземат с консенсус, НПО могат да влияят на решенията и техният глас не може просто да бъде игнориран.</p>

Публичност	<p>Заседанията на ОС не са публични, но при участие на поне 5 НПО и 3 медии на практика се гарантираше изключителна прозрачност и публичност на дискусиите и решенията. Фондът разполага със собствен електронен сайт. Към момента е публикуван състава на ОС (www.cfld-bg.com/), но няма информация как са били избрани посочените членове (дали са проведени форуми или са били номинирани от министъра). Протоколите от заседанията на ОС не се публикуват в тяхната цялост, а само извлечение (когато се е провело заседанието, колко заявления са разглеждани, колко са получили подкрепа, както и колко не са получили одобрение с кратки мотиви, както и гласуваната сума, дата на следващо заседание). На сайта е публикуван регистър на заявленията, в който се отразява по конкретното заявление дали е получено становище от съответното медицинско лице, кога е гласувал ОС, каква сума е гласувана, резултати от лечението и пр.</p>
------------	---

Наименование	<p>Обществен съвет към Комисията за взаимодействие с граждански организации при Народното събрание на Република България</p>
Правна уредба и статут	<p>Правила за работа на ОС към Комисията за взаимодействие с граждански организации и движения (Комисията) в 42-то Народно събрание, приети на основание чл. 19 ал. 4 от Вътрешните правила за работа на Комисията за взаимодействие с граждански организации и движения и в сила от 14 януари 2014 г.</p> <p>Основните правомощия на Съвета са да консултира и подпомага работата на Комисията, включително и при провеждането на публични дискусии и обсъждания по въпроси и законопроекти от значим обществен интерес, както и да оказва експертна помощ на Комисията при обсъждането на постъпилите от гражданските организации, движения и граждани писмени становища и предложения.</p>

<p>Участие на НПО и механизъм за излъчване</p>	<p>ОС към Комисията се състои от представители на граждански организации и движения и от експерти. Съставът на Обществения съвет се определя от Комисията въз основа на предложения на граждански организации и движения с „доказан опит в разработването и реализирането на успешни практики и проекти в нестопанския сектор“, отправени до Комисията. Първото заседание на съвета се провежда на 17 декември 2013 г., последното е на 8 юли 2014 г. В Правилата за дейността на Съвета е предвидена хипотеза, при която, ако член на съвета не участва в заседанията на съвета повече от два месеца без уважителни причини или когато системно нарушава етичните стандарти и с това пренатяща работата на съвета, ОС отправя предложение до Комисията за неговото изключване от състава на съвета. В правилата не се предвижда вариант за текущо попълване на състава на съвета, но е предвидено че представители на гражданските организации, движения или граждани, невключени в състава на Обществения съвет, по тяхна инициатива имат право да присъстват на заседанията на съвета и да вземат участие в разискванията при спазване на режима на достъп в Народно събрание.</p>
<p>Механизъм за излъчване (етапи)</p>	<p>Настоящият състав на ОС се състои от представители на граждански организации, заявили желанието си да се включат като членове на Съвета и одобрени от Комисията или поканени при сформирването на Съвета от Председателя на Комисията. Към момента в ОС членуват 31 представители на граждански организации.</p>
<p>Начин на вземане на решения</p>	<p>ОС заседава най-малко два пъти месечно. При важни причини заседания на Обществения съвет могат да се провеждат и извънредно, по инициатива на председателя на съвета, на 1/4 от състава на съвета или на председателя на Комисията. ОС заседава, когато присъстват повече от половината от неговите членове. При липса на кворум заседанието се отлага с петнадесет минути и се провежда при същия дневен ред с явилите се членове на съвета. Актовете на ОС се приемат с мнозинство от присъстващите.</p>

Публичност	Заседанията на Обществения съвет са открити. На интернет страницата на Комисията за взаимодействие с граждански организации се публикуват: дневният рег от заседанията на Обществения съвет, актовете на съвета (становища, доклади, предложения) и стенограмите от заседания на съвета, контактите за връзка със секретаря на съвета.
------------	--

¹ www.mi.government.bg/bg/videos/index/conference

² www.mfa.bg/bg/events/230/24/1965/index.html

³ www.mfa.bg/bg/events/230/24/1967/index.html

⁴ До 2009 г. процедурата бе значително усложнена, тъй като преди гласуването на ОС заявлението трябваше да получи одобрение от Комисията за лечение в чужбина към МЗ, което забавяше изключително заявленията, но даваше и възможност на администрацията да направи предварителен „подбор“ на заявленията.

Проект „Къщата на гражданското общество – общност за развитие“ (BG05/576) се изпълнява от Българския център за нестопанско право и Фондация ПроИнфо и се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009–2014 г.

Тематична област: изграждане на капацитета на НПО.

Тематичен приоритет: насърчаване на повишаването на капацитета на НПО и благоприятстващата среда за развитие на неправителствения сектор.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.

Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация Български център за нестопанско право и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.



BCNL

ProInfo



www.ngogrants.bg

