

УЧАСТИЕ ЗА ПРИРОДА

Представителство на природозащитни
организации в съвети и други органи на
държавната и местна власт


АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД

Тома Белев

Павел Антонов

Фондация “БлуЛинк”

София, 2016 г.

 Отпечатано на рециклирана хартия



Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българска фондация Биоразнообразие 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.

СЪДЪРЖАНИЕ

НАКРАТКО	2
ЗА АВТОРИТЕ	3
Признателност	3
ЗАДАЧИ, ОБХВАТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО И СЪБИРАНЕ НА ДАННИ	4
Искания за достъп до обществена информация	4
Трудности при събирането на данни	5
Прецизиране на научното задание и други методи за набиране на данни	6
МЕТОДИ И РАМКА НА АНАЛИЗ	7
АНАЛИТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ПРАКТИКИ НА ГРАЖДАНСКО И НПО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО КЪМ РАЗЛИЧНИ ИНСТИТУЦИИ В ОБЛАСТТА НА ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА	8
Оперативност и честота	8
Пропорция на гражданското участие	8
Съотношение между представителите	9
Равнопоставеност в дискусиите и при гласуване	9
Арбитрарност, демократичност, липса на обратна връзка	10
Платформата Е-вот като опит за саморегулация в представителството на НПО	12
Законова и оперативна „тежест“ на механизмите за гражданско участие	13
Правни основания за участие на НПО и гражданите при вземане на решения, отнасящи се до околната среда	13
ПРЕПОРЪКИ	15
За ползотворен ефект върху обществото и демократичните институции	15
За свързване със законодателството	16
ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	17
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СПИСЪК НА ДЪРЖАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ, ВКЛЮЧЕНИ В ИЗСЛЕДВАНЕТО	18
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: РАМКА ЗА АНАЛИЗ НА ИЗСЛЕДВАНЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ	21
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: СПИСЪК НА МЕХАНИЗМИТЕ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ, КОДИРАНИ ЧРЕЗ АНАЛИТИЧНАТА РАМКА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО	24

НАКРАТКО

Аналитичният доклад „Участие за природата: Представителство на природозащитни организации в съвети и други органи на държавната и местна власт“ анализира състоянието на съществуващи механизми в различни институции на държавната власт, действащи в областта на опазване на околната среда, и формулира препоръки за подобряването им. Използваните методи за събиране на данни и информация са от областта на социалните науки и включват: събиране на съществуващи практики и регламенти от 181 държавни и обществени институции и 265 общини по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и чрез преглед на документи; електронна анкета за събиране на опита на избрани представители на НПО и граждански групи към различни институции; наблюдение чрез участие в комуникации между НПО; аналитично описание на случая на електронната платформа за избор на представители на НПО Е-вот, изработена и поддържана от информационната мрежа „БлуЛинк“; фокус групи и целеви аналитични дискусии с експерти, формиращи политиките за гражданско участие в България.

Въз основа на анализа на събраните данни и аналитичните коментари на други експерти представители на НПО, авторите правят препоръки за усъвършенстване на НПО представителството по теми, свързани с околна среда, включващи промяна на нормативни актове и правилници, както и саморегулационни мерки сред НПО. Част от препоръките засягат подобряването на функционалността на консултативните, координационни и експертни съвети, в които участват представители на НПО. Те включват предложение за преформатирането им, така че функциите им да са максимално ясни, да няма неработещи съвети, да осигуряват адекватно представителство на всички необходими страни и да използват иновативни методи за постигане на решения, а когато не се налага непременно гласуване, да дават равностойно право на глас на представителите на НПО.

Друг пакет отпратени от доклада препоръки цели постигане на ползотворен ефект от гражданското участие върху обществото и демократичните институции. Авторите препоръчват институциите да интегрират тази важна роля на

съветите в правилата за формирането и работата им и да въведат качествени критерии към представителите на НПО. Такива критерии, според авторите, могат да включват доказателства за природозащитен опит, липса на обвързаност със замърсяващи индустрии, или необвързаност със службите за сигурност на бившия авторитарен режим. От друга страна, докладът акцентира върху необходимостта от ценностно самоопределение, самоконтрол и саморегулация от страна на самите НПО.

Последният кръг препоръки са насочени към регламентиране на участието на НПО във вземането на решения – на национално и местно ниво, чрез специализиран закон или чрез стриктно хармонизиране на различните законови и подзаконови актове. Препоръките се осланят на дълбочинен анализ на получената с всички изследователски средства информация.

Фондация „БлуЛинк“ осъществи изследването и публикува настоящия доклад като част от проект „Участие за природата“, изпълняван от Българска фондация Биоразнообразие в партньорство с Екологично сдружение „За Земята“ и фондация „БлуЛинк“ с помощта на Програмата за подкрепа на НПО в България към Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (www.ngogrants.bg).

ЗА АВТОРИТЕ

Инж. Тома Белев е дългогодишен експерт по управление на защитените територии в България и бивш директор на природен парк „Витоша“. Познава в дълбочина политиките, законите и подзаконовите регулации и регламенти за гражданско участие при вземането на решения и притежава дългогодишен опит в изграждането на капацитет и експертиза в институциите, отговорни за защитените територии в България. Като председател на управителния съвет (УС) на „Зелени Балкани“, инициатор и председател на сдружение „Асоциация на парковете в България“ и член на неформалната коалиция „За да остане природа в България“ участва като представител на НПО в различни съвети и други консултативни и експертни органи на държавни и общински институции.

Д.Ф.Н. Павел Антонов е социален изследовател на връзката между медии, гражданско общество и опазване на природата в България и Източна Европа. Като съчредител и управляващ редактор на фондация „БлуЛинк“, Антонов участва в проектирането и управлението на електронната платформа Е-вот за избор на граждански представители в институциите и координира изработването на становища и успешна жалба за институционална дискриминация спрямо тях. През 2013 г., като съветник на министъра, Антонов координира конституирането на Обществен съвет към Министерството на околната среда и водите (МОСВ).

ПРИЗНАТЕЛНОСТ

Дължни сме най-напред да отдадем дължимата признателност на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България в рамките на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (www.pgogrants.bg), която осигури почти 90% от средствата за провеждане на настоящото изследване. Това се случи в рамките на проект „Участие за природа“, изпълнен от Българска фондация Биоразнообразие, Екологично сдружение „За Земята“ и фондация „БлуЛинк“. Последната имаше за задача да изпълни изследването и съпровождащите го дейности. Същите партньори осигуриха и останалото съфинансиране, за да се случи този

доклад. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от тях и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Авторите изразяват благодарност към Йорданка Динева, Елица Иванова, Петя Шереметова и целия екип на Българска фондация Биоразнообразие за огромните и сполучливи усилия по подготвянето, подаването, администрирането, планирането и провеждането на дейностите и отчитането на този проект.

Настоящото изследване не би било възможно без Диана Трифонова. В качеството ѝ на научен сътрудник към фондация „БлуЛинк“, тя подготви и разпрати искания за достъп до информация до всички институции на националната и местна власт и проведе уточняваща кореспонденция с много от тях. В нейни ръце беше събирането, класифицирането и обозначаването на събрания по този начин обемен масив информация. Диана Трифонова изработи също електронните формуляри за набиране на информация от представители на НПО, отговаряше и за аналитично кодиране на данните от авторите. В последната фаза на изпълнение работата по изследването подпомогнаха Ева Стоянова и Велина Барова от екипа на „БлуЛинк“.

Благодарни сме за приноса на всички представители на НПО и граждански инициативи, както и на участниците във фокусните срещи, интервюта, които споделиха ценен опит и наблюдения. Специална благодарност дължим на представителите на Форум „Гражданско участие“ и Български център за нестопанско право (БЦНП), които добронамерено и пълноценно се запознаха с анализа и предоставиха полезни допълнителни съображения относно връзката му с общата картина на гражданското представителство в България. Ценни съвети при подготовката на исканията за достъп до обществена информация до институциите дадоха юристите Фани Давидова от Програма „Достъп до информация“, Мариана Вълкова от „Лега експерт“, и международният правен експерт на фондация „БлуЛинк“ д-р Пламен Пеев.

ЗАДАЧИ, ОБХВАТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО И СЪБИРАНЕ НА ДАННИ

В съответствие с целите на проекта „Участие за природа“, предприетото изследване има за цел да подобри разбирането на механизмите на гражданско представителство в България, и да формулира насоки за подобряването на тяхната ефективност, инклузивност, демократичност и прозрачност. Изследването бе предвидено да послужи като първи етап от проект „Участие за природа“, изпълнен от Българска фондация Биоразнообразие с помощта на Програмата за подкрепа на НПО към финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (www.ngo.grants.bg), така че последвалите действия да стъпят върху находките и препоръките на авторите му.

Искания за достъп до обществена информация

За тази цел, авторите и изследователският екип предприеха амбициозен опит за придобиване на детайлна информация от колкото се може повече от институциите на държавната власт, местните им подразделения, и българските общини, за механизмите на гражданско участие, които прилагат. Избраният основен метод за набиране на информация бе чрез разпращане на стандартно искане по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) за:

1. всички съществуващи административни актове, заповеди, правилници или други документи, които регламентират начините за участие на представители на обществеността във вземането на решения или при формирането на политики в рамките на дейността и компетентността на административните звена и органи на съответното ведомство и подчинените му държавни агенции, комисии, инспекции и други институции /ако има такива/; и
2. копия от протоколите от последните три заседания на всички комисии, съвети или други органи към съответното ведомство и

подчинените му държавни агенции, комисии, инспекции и други институции /ако има такива/, в които са участвали представители на обществеността и/или гражданското общество.

Така формулирано, искането за достъп до обществена информация бе разпратено по предварително изготвен списък до:

- ✓ министерства, агенции, както и подчинените им регионални структури, общо 181; и
- ✓ всички общини в България, общо 265.

Списък на всички държавни и други структури с национален обхват на действие, както и регионалните им подразделения и агенции, до които бе изпратено искане за достъп до обществена информация в рамките на изследването, е наличен в Приложение 1.

Получиха се следните резултати:

брой институции, предоставили достъп до търсената информация за гражданското участие в работата им	82
брой институции, които отговориха, че нямат никакви механизми за гражданско участие	50
брой институции, които отказват достъп до търсената информация по различни причини	49
брой институции, които поставят допълнителни условия за да предоставят информация, в т.ч. такси за достъп, уточнения на въпросите и др.	13

Разпращането на искането за достъп до информация до българските общини произведе следните резултати:

брой общини, предоставили достъп до търсената информация за гражданското участие в работата им	157
брой общини, които отговориха, че нямат никакви механизми за гражданско участие	19
брой общини, които отказват достъп до търсената информация по различни причини	91
брой общини, които поставят допълнителни условия за да предоставят информация, в т.ч. такси за достъп, уточнения на въпросите и др.	30

Като отказ за целите на този доклад са включени и всички мълчаливи откази за предоставяне на информация. Сборът от резултатите по категории не отговаря на общия брой адресати, тъй като някои от тях попадат в повече от една категория. Например имаше институции и общини, които най-напред поставят допълнителни условия, но въпреки изпълнението им от страна на екипа на изследването, в последствие отказват да предоставят информация. В друг случай, някои общини отговориха с положително решение за предоставяне на информация, но указват, че не разполагат с механизми за гражданско участие.

Трудности при събирането на данни

В процеса на събиране на информация по режима на ЗДОИ, екипът на „БлуЛинк“ се натъкна на разнообразни пречки и трудности. Ето някои от по-осезаемите:

- почти всяка администрация, било на национално, регионално или общинско ниво, интерпретира по свой начин разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация, като интерпретациите, решенията, мотивите за тях или допълнителните условия в някои случаи са в пълно противоречие помежду си;
- голяма част от общините и останалите адресати на искането за информация не притежават

ват органи с участие на НПО и не разбираха отправеното им запитване, което наложи дълги обяснения – по телефон, а често и в писмен вид;

- някои институции, които разполагат с обществени съвети или други консултативни органи с гражданско участие, отказаха да предоставят исканата информация за тях под различни предлози¹;
- други респонденти изпратиха непълна или неточна информация;
- в множество случаи информацията не бе предоставена с обяснението, че била налична на уеб сайтовете на респондентите; и
- в повечето институции информацията за действащите съвети не е събрана на едно място или у един отдел и те продължително я събираха от различните си отделни и агенции, при това не винаги със задоволителен резултат.

В първите месеци на процеса екипът на „БлуЛинк“ се опитваше с всички средства да набави търсения от авторите информационен масив. Отказът на БНТ да предостави исканата информация за механизмите, по които сформира обществения си съвет, например, бе обжалван пред съда. Но липсата на ресурси за правни действия и посочените затруднения доведоха до сериозно закъснение при получаването и класирането на данните. Това наложи преосмисляне на първоначалния замисъл.

Сам по себе си, опитът да се получи обществена информация от толкова широк кръг институции по един и същ поставен въпрос даде богат набор от полезна информация за проблемите в механизмите за достъп до обществена информация и способността на институциите да предоставят такава. Този опит ще бъде анализиран отделно като случай, извън рамките на настоящия доклад. Тъкмо той бе повод фондация

¹ Показателен бе отказът на БНТ да предостави информация за начините на сформирани и действие на обществения си съвет, под предлог че институцията не е задължена по ЗДОИ, въпреки, че по сведения на Програма „Достъп до информация“, българският съд вече е отхвърлил тази теза в предишен случай. В друг случай Министерство на земеделието и храните отказа да предостави заповедите и протоколите от заседания на съветите с гражданско участие, с обяснението, че те представлявали служебна информация и нямало доказателства, че предоставянето ѝ ще допринесе за повишаване на прозрачността на институцията. Б.а.

„БлуЛинк“ да получи номинация за годишната награда на Програма „Достъп до информация“ през 2015 г. за **принос в областта на свободата на информация по повод Международния ден на правото да знам, в категорията „Неправителствена организация, най-активно използвала ЗДОИ“**.

Прецизиране на научното задание и други методи за набиране на данни

Въпреки трудностите, събирането на информация по реда на ЗДОИ директно от институциите и общините донесе богат добив от данни. Но този процес отне много по-висок обем ресурси и време от предварително планираните и доведе до осезаемо закъснение в графика на изследването. За да постигнат заложената принципна цел на изследването, авторите прецизираха научния подход на изследването, като се концентрираха върху механизмите за участие на представители на неправителствени организации (НПО) **в работата на институциите, ангажирани с опазване** на околната среда.

По този начин, вместо първоначално заявеното намерение да обхванат и анализират всички налични практики и механизми за гражданско участие към институциите и общините, авторите можеха да се възползват без повече закъснение от добре окомплектован в хода на изследването и достъпен за тях информационен масив в сферата на участието на НПО при вземането на решения относно опазването на околната среда. **За тази цел те прибегнаха до следните допълнителни** методи за събиране на данни от инструментариума на социалните науки:

- търсене в интернет на налични документи за съществуващи практики и регламенти на участие на представители на НПО във вземането на решения от институциите;
- електронен въпросник-анкета до представители на НПО и граждански групи;
- провеждане на полуструктурирани интервюта със 7 участници с богат практически и аналитичен опит в процесите на гражданско участие; и
- наблюдение при участие, упражнявано от изследователите по време на пряката им работа и лично участие в процесите, свързани с участие на НПО представители.

МЕТОДИ И РАМКА НА АНАЛИЗ

За пълноценен анализ и изработка на препоръки за подобряване на механизмите на представителство на НПО при вземане на решения, авторите използват следните методи:

- изработване и прилагане на аналитична рамка, чрез която да се сравнят и анализират различните механизми за участие на представители на НПО;
- допълнителен анализ на случая с функциониращата от 1999 г. система за избор на представители на НПО към съвети и органи на МОСВ, обслужвана първоначално от фондация „Тайм Екопроекти“, а впоследствие от фондация „БлуЛинк“ с помощта на интернет платформата „Е-вот“;
- представяне на целите и напредъка на изследването на два пъти – през м. юни 2015 и м. януари 2016 г., пред целеви фокус групи от експерти и представители на НПО, с цел интегриране на техния отклик и принос в находките на изследването; и
- анализ на над 20 нормативни документи, правилници, заповеди и друга документация.

За да могат да идентифицират тенденциите, проблемите, добрите и лоши практики на участие на НПО при вземането на решения, авторите прегледаха данните, получени от респонденти, свързани с опазването на околната среда. Те включват: МОСВ, Изпълнителната агенция за околна среда, регионалните инспекции по околна среда и водите (РИОСВ), парковите дирекции на национални и природни паркове, регионалните дирекции по горите (РДГ), както и няколко други структури и институти – общо 44 респонденти, маркирани в Приложение 1. Измежду наличните за тях данни бяха идентифицирани 24 механизма за участие на НПО представители, които са изброени в Приложение 3.

Въпросните механизми се използват основно при сформирването и работата на съвети към съответните институции. Тези съвети изпълняват следните три основни функции:

- експертни, които предлагат решения на институцията-домакин;

- консултативни, които съветват домакина; и
- координационни, в които участниците координират усилията и работата по съответната тема.

На основание на функцията, която изпълняват, самите съвети се делят на експертни, консултативни или координационни.

Авторите разработиха и приложиха аналитичен модел за анализ на събраните данни. На негова основа бе създаден електронен формуляр, в който авторите кодираха събраните данни по предварително утвърден набор от параметри. Статистически обработените резултати от кодирането послужиха за качествен анализ на данните и формиране на препоръки. Подробно описание на аналитичната рамка и използването при кодирането въпросник е наличен в Приложение 2 към настоящия доклад.

За нуждите на анализа е наложително да се дефинират смислово следните ключови термини, с които се борава насетне в доклада:

- домакин е институцията, упражняваща гражданско участие;
- механизъм, също съвет, орган на гражданско участие, означава постоянно функционираща структура, в която е предвидено гражданско участие;
- оперативност – характеристика, която установява доколко съответният механизъм е функционирал през последните 12 месеца. Авторите приемат, че при по-рядка честота на оперативност от едногодишна, съответният механизъм не може да се счита за постоянно действащ и може да се свиква с отделна заповед при всяко следващо заседание; и
- участие, също, гражданско участие, се свежда за нуждите на това изследване до участие на граждани като представители на НПО. В изолирани случаи е възможно да се отнася и до представители на неформални граждански инициативи и групи, или дори на индивидуални граждани, във вземането на решения от институциите-домакини на механизми за гражданско участие.

АНАЛИТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ПРАКТИКИ НА ГРАЖДАНСКО И НПО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО КЪМ РАЗЛИЧНИ ИНСТИТУЦИИ В ОБЛАСТТА НА ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Тази глава представя аналитичните находки след кодирането на селектираните механизми за участие на представители на НПО при вземането на решения от институциите в областта на опазване на околната среда. Представянето следва последователността и логиката на аналитичната рамка, като след всеки тематичен кръг са посочени препоръките за подобряване на ефективността, прозрачността и демократичния ефект от участието на представители на НПО. Точните данни от кодирането по всеки параметър са представени в табличен вид в Приложение 4 към доклада.

Оперативност и честота

Анализът се основава на данните за това дали изследваните механизми са заседавали – или по друг начин функционирали – през последните 12 месеца, и за честотата на действие на съответния съвет или орган, в който се осъществява гражданското участие. Добрата вест е, че в повечето структури на централната изпълнителна власт и регионалните ѝ поделения има механизми за участие на НПО. МОСВ, ИАГ, РДГ, РИОСВ, Басейнови дирекции. Единствено Изпълнителната агенция по околна среда и водите не поддържа такъв механизъм.

Част от тези съвети не функционират по-често от веднъж годишно, а понякога и по-дълъг период. В правилниците е въведена ритмичност, но тя в много случаи не се спазва. Това указва наличие на проблеми във функционалността на такива съвети.

Има поименно сформирани съвети, които с времето са изчерпали представителността си – например към дирекции на природни паркове (ДПП). Причина за това е, че поименните състави се одобряват от висшестоящи органи, различни

от органа домакин. Препоръката в подобни случаи е заповедите за състава на съвети към регионални или по друг начин подчинени звена на дадено министерство или друга институция, да се одобряват от организацията домакин, вместо от принципала. Това ще позволи своевременно актуализиране на състава при промени на персонала.

В някои случаи даден съвет е натоварен с твърде малък брой функции и няма основания за събиране (напр. Специализиран състав на ВЕЕС за планове за управление на защитени територии не се е събирал нито веднъж за няколко годишен период). При подобни случаи е препоръчително обединяване на съвети със сходни функции. Въпросният съвет може да бъде слят с Националния съвет по биологично разнообразие, например.

Изключение правят екологичните експертни съвети или съветите по лова, които имат преки функции по прилагането на закона. Парадоксално, такива съвети се събират най-често от всички останали съвети, въпреки че нямат указана периодичност. Това показва, че за нуждите на ефективно участие на НПО е нужно съветите да имат ясно дефинирани функции.

Пропорция на гражданското участие

Под тази категория се изследва съотношението между броя граждански представители спрямо всички останали в съответния съвет. Оказва се, че в почти всички изследвани съвети преобладаващият брой участници са представители на институцията домакин. При експертните съвети този феномен разкрива фундаментален конструктивен пропуск. Допускане, че почти всички водещите експерти във всяка

една област се числят в редовете на държавната администрация би било несъстоятелно. Следователно при формиране на състава на експертните съвети от страна на институциите доминират други критерии, извън качеството на експертизата.

Парадоксално, в много случаи качествени критерии към експертното ниво на участниците се прилагат само към представителите на НПО в експертни съвети. Комисията за защита на дискриминация вече обяви това състояние за дискриминационно, в решението си по жалба на фондация „БлуЛинк“ срещу правилата за участие във Висшия екологичен експертен съвет (ВЕЕС) през 2013 г. По-големият проблем е, че описаният дисбаланс в критериите към експертите компрометира експертната същност на съветите. Той поставя под съмнение качеството на оценките и решенията им и създава предпоставки за обслужване на неекспертни мотиви при взетите от него решения.

За да се преодолее тази слабост е необходимо въвеждане на ясни универсални критерии към нивото на експертиза на всички участници в експертните съвети. Те трябва да бъдат водещи в своята област, независимо коя заинтересована страна представляват. Положителен пример в тази насока дава Консултативната комисия по генно-модифицираните организми към МОСВ, която е съставена изцяло на експертен принцип, макар че и в нея двамата представители на НПО са дискриминирани спрямо представителите на научни организации и нямат право на глас при вземането на решения.

За разлика от експертните съвети, в консултативните и координационни съвети квотният принцип е по-логично да доминира, тъй като чрез тях институциите домакини търсят мнение на останалите заинтересовани страни или пряко координират дейностите им. Но прекомерно числено надмощие на представители на домакините не е от полза за функционалността и на тези съвети, тъй като е безполезно. Вместо него, препоръчително е регламентите на тези съвети да се формират така, че максимално добре да способстват за изпълнението на функциите им, т.е. да осигуряват адекватно представителство на всички необходими страни. За целта би било полезно да се осмисли необходимостта от вземане на решение чрез вишегласие, и където е възможно, да се заместят от съвременни дискуссионни, интуитивни и инклузивни методи, каквито са например при-

оритизиране, SWOT анализи, външна модерация и др.

От друга страна, след представителите на националните институции, които доминират изследваните съвети, НПО са най-добре представената заинтересована страна в механизмите за участие. Те участват в повече механизми от всички останали представители на други заинтересовани страни, каквито са например местните власти, научните и академични организации, бизнеса и индивидуалните експерти.

Съотношение между представителите

По този параметър се оценява диверсификацията чрез съпоставяне на броя представители на различните заинтересовани страни в съставите на изследваните съветите. Като цяло пропорционалното участие на НПО представители е ниско – те са под 10% в над половината от изследваните механизми. Максималното участие на НПО в законово-регламентирани органи е 40% – толкова са представителите на НПО в Ловния съвет към Председателя на Изпълнителна агенция по горите (ИАГ). Причината за това изключение е, че в този механизъм участват представители на ловните дружества.

Диверсификацията на представители от различни засегнати страни в консултативните съвети би допринесло за подобряване на техните функции. Препоръчително е различните страни да имат равни квоти в консултативните съвети.

Равнопоставеност в дискусиите и при гласуване

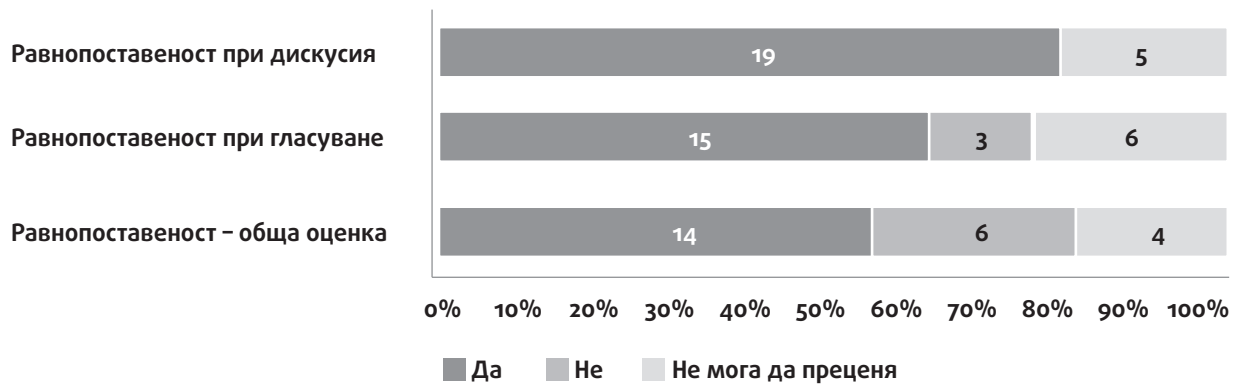
Тук по данните, получени от респонденти на изследването, се оценява доколко представителите на НПО имат право да изразяват становищата си по време на дискусия, както и да участват в гласувания, когато това се предвижда. По първият параметър видим проблем не е установен: представителите на НПО са равнопоставени и гласът им звучи свободно в дискусиите.

Не така стоят нещата по отношение на равнопоставеността им при гласуване. В 12% от механизмите НПО нямат право на глас. Това е учудващо, тъй като, както вече стана ясно, представители на НПО не представляват мнозинство и не могат да наклонят везните в една или дру-

га посока по друг начин, освен чрез убедителна аргументация. Този парадокс трябва да се преодолее, като се прецени внимателно необходи-

мостта съответните съвети да вземат решения чрез гласуване, но се учредят равностойни права за глас и от страна на представителите на НПО.

Фигура 1. Съпоставката на получените резултати демонстрира сравнително по-ниска равнопоставеност на представителите на НПО при гласуване, отколкото при дискусии. Общата оценка на равнопоставеността на НПО представителите е още по-ниска.

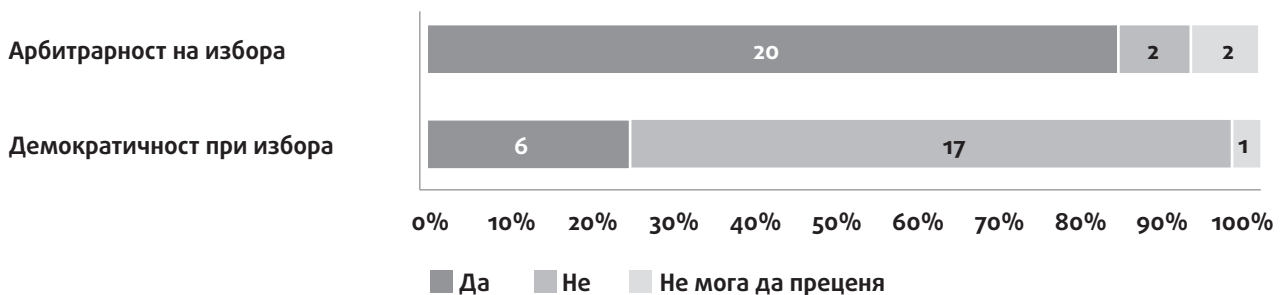


Арбитражност, демократичност, липса на обратна връзка

Понятието „арбитражност“ е от латински произход и е наложено през английски език. То се превежда на български като своеволие или тираничност. Чрез въвеждането му като аналитична категория, авторите целят да оценят доколко самоволно или еднолично домакинът избира гражданските участници в съветите, които сформира. Оказва се, че домакинът еднолично избира и/или одобрява избраните гражданските участници в 80% от случаите. Това съотношение демонстрира сериозен дефицит на разбиране и подкрепа от страна на държавните институции за полезната функция на гражданското представителство и заслужава по-задълбочен анализ с помощта на допълнителните методи за анализ и събиране на данни, описани по-рано.

В 2/3 от изследваните механизми, анализирани по критерия за демократичност на избора, липсват изобщо правила и регламенти за избор и номиниране на НПО представители. Това води след себе си очевидни проблеми. Първо, защото лишава представителите от представителност и легитимност! Второ, защото съдържа предпоставки за манипулиране на важни решенията от представителите на „домакина“ – т.е. от държавните институции. Трето, липсата на регламенти е предпоставка за липса на контрол върху представителите на НПО от страна на предгражданския сектор, който пък често остава неинформиран за техните действия и мотиви. Показателно е, че нито един от изследваните механизми не съдържа изискване гражданските представители да предоставят обратна връзка към останалите НПО.

Фигура 2. Данните по двете аналитични категории свидетелстват за висок процент на случаите, в които домакинът еднолично избира и/или одобрява гражданските представители, като в голяма част от механизмите липсват ясни правила за демократичното им номиниране и избор.

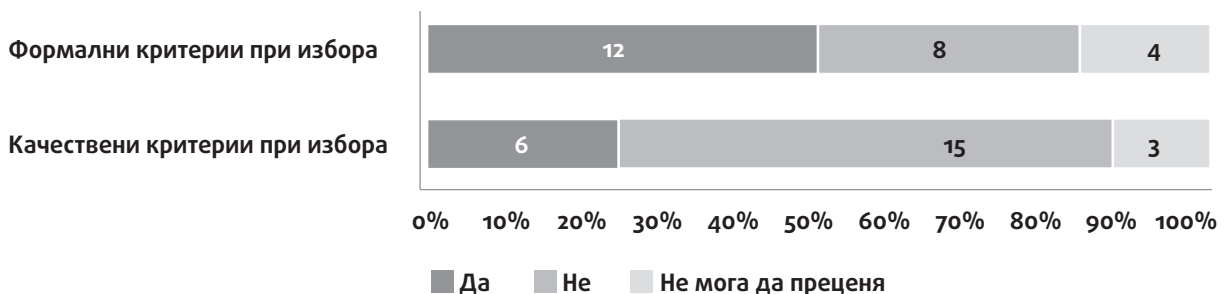


Критерии за излъчване на НПО представители

В подкрепа на направените по-горе наблюдения говорят и резултатите от анализа на критериите, които институциите прилагат за избор на НПО представители. С формални критерии са снабдени 50% от механизмите, докато качествени критерии се въвеждат в една четвърт от тях. Това съотношение явно не е достатъчно за преодоляване на посочените по-горе проблеми, към които все по-често се прибавя и подмяната

на идентичност на НПО, реализирана чрез създаване на организации, които по целите и функциите си са анти-природозащитни и отстояват открито лобистки интереси, но претендират за равноправно участие на основание на статута си на НПО. Често срещани, според участниците в изследването, са случаи в които НПО структури, създадени от други заинтересовани страни – напр. бизнес или общини, изземват ролята и мястото на граждански представители в различни съвети.

Фигура 3. Според данните за критериите за излъчване на НПО представители, половината от изследваните механизми са снабдени с формални критерии. Два пъти по-малък е броят на механизмите, въвели качествени такива.



Резултатите разкриват видим когнитивен дисонанс в отношението на държавните власти към гражданското представителство. От една страна вземащите решения създават съвети и въвеждат механизми за участие на НПО представители в тях. Причините за това варират между спазване на нормативни изисквания на българското и европейско законодателство и конюнктурни фактори¹, като потребността от създаване на „отдушник“ за недоверието към политическото представителство от страна на гражданите, което пролича ясно по време на протестите през 2012 – 2013 г. Същевременно обаче държавните институции използват всички средства и механизмите за да ограничават и контролират доколкото е по силите им това представителство.

Гражданското общество по дефиниция е нехомогенно и неструктурирано, а формализи-

¹ Пример за това бе създаването на нерегламентирани от закона обществени съвети към всички министерства от служебното правителство сформирани от президента Росен Плевнелиев да проведе извънредните парламентарни изборите през 2013 г. след като вълна обществени протести доведе до оставка на кабинета на Бойко Борисов. Сформирането на тези съвети бе отговор на потребността да се преодолее ескалиращото гражданско недоверие към политическите и демократични механизми на представителство. Б.а.

рането му чрез Закона за юридическите лица с нестопанска цел и други нормативни актове, може да се използва практически за всякакви разрешени от закона цели. Ето защо стремежът да се въведат правила и регламенти в механизмите за представителството на НПО е разбираем. Но тези правила и регламенти трябва да постигат, насърчават и засилват полезния ефект от гражданското участие, не само в експертен, но и в демократичен план, така че то да може да засилва функциите на демократичните институции, а не да ги отслабва или подменя.

В анализираната картина на НПО представителство в областта на околната среда се наблюдава обратното. То е относително добре развито в експертен план, но демократичната му и контролна функция често е оставала нереализирана или нежелана от институциите, гласят сведенията, събрани от участници в изследването. Ето защо вместо да се опитват да потискат и контролират представителството на НПО, примерно като сами си избират удобни представители, е добре вземащите решения да дефинират ясно правата и задълженията на НПО представителите и да се ангажират с тях прагматично и на равна нога.

Важна препоръка – и условие за успех в случая, е институциите да изработят и впишат в правилниците и процедурите за гражданско участие качествени критерии за избор на НПО представители. Такива критерии, освен споменатата вече експертност, могат да включват, например доказателства за: опит на съответната НПО и нейните номинирани представители в отстояването и опазването на природата; липса на обвързаност със замърсяващи и други вредни за природата и околната среда индустрии; необвързаност със службите за сигурност на бившия авторитарен режим; и др.

Очевидно за реализирането на подобно намерение са нужни дълбочинни промени в обществената култура на отношение между гражданите, държавата, политическата класа и бизнеса. Немалка част от тези промени засягат функциите на гражданския сектор, които няма как да се регулират напълно „отвън“ – чрез закони, регламенти, заповеди и механизми, създадени от държавата. Напротив, потенциалът на гражданското общество е най-голям тъкмо за създаването и налагането на ценностни и културни жалони. Гражданският сектор трябва да ги наложи най-напред сам върху себе си, като въведе действащи механизми на саморегулация. Такива механизми могат сполучливо да подпомогнат и дори да заместят често неефективните и тромави опити на държавата да регулира представителството на граждани и НПО.

Платформата Е-вот като опит за саморегулация в представителството на НПО

Полезен опит в опита за въвеждане на качествени критерии по линия на саморегулация предлага анализирания случай с набора правила, утвърдени от природозащитните организации за платформата за електронно гласуване Е-вот, поддържана от фондация „Блу-Линк“. Електронната платформа за гражданско е-представителство поема някои от основните функции на съществувалия до 2004 г. секретариат на природозащитните организации, поддържан от фондация „Тайм Екопроекти“. Сред тях е обслужването на процедурите за избор на представители на НПО към комисии и органи на МОСВ и други органи на държавната власт. Такива процедури се провеждат по искане на институциите за попълване на определени бройки за представители на гражданското общество.

Като електронна информационна мрежа на природозащитните организации към 2004 г. „БлуЛинк“ разработи електронен инструмент в интернет, чрез който НПО:

- научават за искания от институциите за техни представители;
- номинират свои представители и гласуват за тях; и
- получават обратна връзка от избраните по този начин представители и предоставят становища и насоки за действията им в съответните органи.

Наред с разработването и поддръжката на електронната платформа за тези цели, „Блу-Линк“ изпълнява и някои съпътстващи действия. Сред тях е координацията на действията на т.нар. „група за изборите“ – съвет от представители на НПО, от който се очаква да формира правилата и препоръките. Към средата на 2010 година платформата обслужваше 254 регистрирани организации и граждански групи. Сред най-важните достойнства на платформата е фактът, че от създаването ѝ, нейното функциониране се контролиреше от тази доброволна координационна група, която бе активна в изработването на правила и критерии за участие на НПО в процедурите за номиниране и избор на техни общи представители към МОСВ, а в последствие – и към други държавни и обществени институции, както и към някои донорски организации.

За съжаление платформата Е-вот загуби активност след края на 2011 г., въпреки, че интересът към нея от страна на институциите не спада. Сред традиционните потребители на „услуги“ по идентифицирането на легитимни и прозрачно избрани представители на НПО към различни съвети и комисии, са МОСВ, Агенция по горите и Националният доверителен еко фонд, както и разнообразни комитети за надзор над използването на европейските фондове – най-вече за трансгранични програми.² Причините платформата да не функционира пълноценно, са две: липса на капацитет и финансово обезпечение за поддържането ѝ от страна на фондация „Блу-Линк“, и осезаема загуба на интерес към използването ѝ от страна на активните природозащитни организации.

² Полезен анализ на гражданското участие в тези комитети предлага публикацията „Предизвикателствата пред новото програмиране на фондовете на ЕС в България за периода след 2013 г. на база анализ на опита от периода 2007 – 2013“, аналитичен доклад от авторски колектив с ръководител Ася Кавръкова, издаден от Институт „Отворено общество“ – София през 2011 г.

Анализът на случая показва, че платформата Е-вот представлява ценен опит за стратегическо използване на интернет за целите на гражданско представителство към институциите, който заслужава да бъде продължен и надграден. Най-важният урок, научен от досегашното функциониране на платформата, е че най-голямото предизвикателство пред функционирането на подобен инструмент е не толкова техническото му и финансово обезпечаване, колкото съпътстващите го постоянно усилие за насърчаване на участието на НПО. От ключово значение е това участие да се случва въз основа на осъзнато идентифициране на НПО и техните представители с набор от ценности, свързани с прозрачността, отговорността, опазването на околната среда, но и демокрацията и силното гражданско общество.

Законова и оперативна „тежест“ на механизмите за гражданско участие

Чрез разглеждане на въпроса доколко функционирането на даден механизъм за участие на НПО е регламентирано от закон или подзаконов акт, авторите установиха, че над 90% от тях са регламентирани. Парадоксално, оказва се, че има действащи съвети, учредени по силата на недействащи вече закони. Пример за това е консултативният съвет по опазване на горите, дивеча и рибата, чието сформирание отпадна от текста на Закона на горите от 2011 г., но такива съвети функционират на регионално ниво в Сливен. Това демонстрира жизнеспособност и полезност на въпросния механизъм, въпреки решението на законодателя.

Консултативни съвети по опазване на горите, лова и рибата или някои Ловни съвети създават друг вид практика. Те събират представители на различните власти: национални, местни, както и съда и прокуратурата. Подобно събиране създава предпоставки за заобикаляне на формалните изисквания за разделение на властите и съгласителство между тях извън рамките на закона.³

Общественият съвет към Министъра на Околната среда и водите е сформирани със заповед на министъра през 2013 г. Същевременно МОСВ не е създадо консултативни съвети по политиката за управление на политиката на управление на Околната среда, каквито са заложили по силата

³ Сведения за подобни практики има и при някои общини. Б.а.

на Закона за опазване на околната среда. Не е лошо и няма пречка да се създават нови механизми на гражданско участие от институциите, стига да не подменят или предотвратяват изпълнение на записани в нормативната база изисквания.

В над 80% от случаите институциите-домакини се съобразяват регулярно с решенията на съветите с гражданско участие, които са създали, макар да не са задължени да го правят във всички случаи. В останалите случаи оперативната тежест на съветите е трудно да се прецени, тъй като някои от тях не работят активно. Пример за това е Консултативно-експертният съвет по опазване на лечебните растения, който не се е събирал от години.

Правни основания за участие на НПО и гражданите при вземане на решения, отнасящи се до околната среда

В рамковия Закон за опазване на околната среда (ЗООС) липсват текстове, регламентиращи гражданско или НПО представителство в процесите на взимане на решения. В правилника за функциите, задачите и състава на ВЕЕС се регламентира участие на представителите на НПО в основния състав на ВЕЕС (чл. 8, ал. 2, т. 2). Правилникът създава ред за избор на тези представители с участие на държавния орган, активна легитимация и избор между всички регистрирани НПО. Този правилник въвежда ред качествени критерии към представителите на НПО, което представлява стъпка в правилната посока.⁴

Представители на НПО участват и в Междуведомствен експертен екологичен съвет (МЕЕС), Междуведомствена комисия и специализиран състав по планове за управление на защитени територии. Към регионалните подразделения на МОСВ – РИОСВ се създават Експертни екологични съвети по прилагане на ЗООС, в чиито допълнителни състави се включват представители на НПО, съгласно Правилника за функциите, задачите и състава на ВЕЕС към РИОСВ. В съставите на експертните съвети се включват НПО представители, наред с представителите на БАН.

⁴ Фондация „БлуЛинк“ приветства въвеждането на новия правилник на ВЕЕС през 2015 г. след като преди това доказа чрез решение на Комисията за защита от дискриминация, че предишните правила, въведените през 2011 г. от МОСВ, дискриминират представителите на НПО. Б.а.

В специализираното екологично законодателство, участието на представителите на НПО са регламентирани както следва:

1. Висшият консултативен съвет по водите (чл. 9, ал. 4 от Закона за водите) заедно с представители на 10 министерства, БАН и сдружението на общините.
2. Басейнови съвети към Басейновите дирекции (чл. 156, ал. 1 от Закона за водите) като държавно-обществена консултативна комисия за подпомагане дейността на басейновата дирекция. В тях се включват представители на държавната администрация, териториалната администрация, водоползвателите и юридическите лица с нестопанска цел в обхвата на басейна, както и представители на научни организации, имащи отношение към водните проблеми.
3. Националният съвет по горите (чл. 155, ал. 2 от Закона за горите).
4. Браншови организации на бизнеса в областите „Горско стопанство“ „Дървопреработваща и мебелна промишленост“ (глава четиринадесета от Закона за горите)
5. Ловен съвет към Изпълнителната агенция по горите (чл. 15, ал. 1 от Закона за лова) и опазването на дивеча. Съветът е консултативен орган по организацията на ловната площ, управлението на ловното стопанство, опазването, възпроизводството, разселването и ползването на дивеча в национален мащаб.
6. Съвети по лова към регионалните дирекции по горите за обсъждане на проблеми по лова и опазване на дивеча (чл. 16, ал. 2 от ЗЛОД). В тях участват представители на РДГ, областната администрация, областната дирекция на Министерството на вътрешните работи, районната инспекция по опазване на околната среда и водите, ловните сдружения и на други заинтересовани организации.

Съществуват Областни съвети по охрана на горите, които са създавани и действат, независимо от отпадане на регламентирането им с отменен Закон за горите.

Ако прякото участие на гражданите е регламентирано със специален Закон за прякото участие на гражданите в структурите на изпълнителната и местна власт, участието на НПО се регламентира чрез специализирани закони. Липсва обаче регламентация как гражданите могат да участват чрез създадени от тях неправителствени организации в решения и действията на националната и местна власт.

Добре е да има отделен закон, но при липсата на такъв, участието на НПО представители се регламентира в различни закони. В момента такова участие е добре развито в законодателството за околна среда, но съществуват различия във формулировките и изискванията за него в различните закони. Необходимо е тези формулировки в различните закони и съпътстващите ги изисквания да се хармонизират помежду си.

ПРЕПОРЪКИ

Въз основа на анализа на събраните данни и аналитичните коментари на други експерти представители на НПО, авторите правят следните препоръки за усъвършенстване на НПО представителството по теми, свързани с околна среда, включващи промяна на нормативни актове и правилници, както и саморегулационни мерки сред НПО:

За подобрена функционалност на съветите с участие на НПО

- Критичен преглед на всички съвети, които заседават по-малко от веднъж годишно: или да се преосмислят и дефинират отново функциите им, или да се закрият или присъединят към други близки тематично съвети.
- Съвети с твърде тесен обхват на функциите да се обединяват с други съвети със сходни функции, за да имат основания за по-ритмично функциониране.
- Съветите, в които се предвижда участие на обществеността, да имат максимално ясно дефинирани функции и отговорности.
- Заповедите за състава на съвети към регионални или по друг начин подчинени звена на дадено министерство или друга институция, да се одобряват от организацията домакин, вместо от институцията – негов принципал.
- Координационни и консултативни съвети да се съставят и провеждат по начини, които максимално добре способстват за изпълнението на функциите им и да осигуряват адекватно представителство на всички необходими страни.
- Да се избягва вземане на решения с висегласие където е възможно; вместо това да се използват съвременни дискуссионни, интуитивни и инклузивни методи, като напр. приоритизиране, SWOT анализи, външна модерация и др.
- Където е наложително да се вземат решения чрез гласуване, добре е да се учредят равностойни права за глас и от страна на представителите на НПО.
- Равни квоти на различните страни в консул-

тативните съвети биха допринесли за повече диверсификация, която ще подобри техните функции.

За ползотворен ефект върху обществото и демократичните институции

- Правилата и регламентите за гражданско участие при вземането на решения да постигат, насърчават и засилват полезния ефект от него не само в експертен, но и в демократичен план, така че то да укрепва демократичните институции.
- Вместо да се опитват да потискат и контролират представителството на НПО, примерно като сами си избират удобни според тях представители, вземащите решения да дефинират ясно правата и задълженията на гражданските представители, и да се ангажират с тях прагматично и на равна нога.
- Институциите на държавата да насърчат действащи механизми на саморегулация в гражданския сектор, които могат сполучливо да подпомогнат и да заместят често неефективната външна регулация на представителството на НПО.
- Институциите да въведат качествени критерии за избор на НПО представители, сред които освен експертно ниво, могат да включат, например доказателства за: опит в отстояването и опазването на природата; липса на обвързаност с вредни за околната среда индустрии /те имат собствени представители/; необвързаност със службите за сигурност на бившия авторитарен режим; и др.
- Да се въведат ясни универсални критерии към нивото на експертиза на участниците в експертните съвети, така че всички те – а не само представителите на НПО, да бъдат водещи специалисти в своята област, независимо коя заинтересована страна представляват.

За свързване със законодателството

- Участието на НПО във вземането на решения – на национално и местно ниво, да се регламентира ясно в правната уредба: или чрез специализиран закон, по подобие на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, или чрез въвеждане на стриктни норми хоризонтално, в различните законови и подзаконови актове.
- Създаваните от институциите механизми не бива да подменят или предотвратяват изпълнение на записани в нормативната база изисквания.
- Новосъздадени механизми за участие да имат ясно дефинирана тежест при вземането на решения, която да е регламентирана чрез закони или правилници.Етап 2. Оценка и анализ на механизмите за гражданско участие.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

БНТ	Българска национална телевизия
ВЕЕС	Висш екологичен експертен съвет към МОСВ
ДПП	Дирекция на природен парк
ЗООС	Закон за опазване на околната среда
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ИАГ	Изпълнителна агенция по горите
МЕЕС	Междуведомствен експертен екологичен съвет
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
НПО	Неправителствена организация
РДГ	Регионална дирекция по горите
РИОСВ	Регионална инспекция по околната среда и водите

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:

СПИСЪК НА ДЪРЖАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ, ВКЛЮЧЕНИ В ИЗСЛЕДВАНЕТО

Приложеният списък включва всички институции на държавната власт, до които е отправено искане за предоставяне на достъп до обществена информация относно използваните от тях механизми за участие на граждански представители във вземането на решения.

В зелено са маркирани 46 институции и други респонденти, работещи в сферата на окол-

ната среда, чиято информация е включена в целевата извадка на изследването за идентифициране на налични механизми за участие на представители на НПО в съвети и други органи. Респонденти, попадащи в целевата група от институции и организации, ангажирани с опазване на околната среда, не са включени в селекцията, ако са отказали или не са предоставили информация.

РДГ – Пазарджик
 РДГ – Пловдив
 РДГ – Сливен
 РДГ – Смолян
 РДГ – Берковица
 РДГ – Бургас
 РДГ – Велико Търново
 РДГ – Кърджали
 РИОСВ – Варна
 РИОСВ – Велико Търново
 РИОСВ – Враца
 РИОСВ – Монтана
 РИОСВ – Пазарджик
 РИОСВ – Перник
 РИОСВ – Русе
 РИОСВ – Смолян
 РИОСВ – София
 ДПП – Беласица
 ДПП – Персина
 ДПП – Русенски Лом
 ДПП Врачански Балкан
 Министерство на околната среда и водите
 ДПП Витоша
 РДГ – Стара Загора
 Изпълнителна агенция по горите

РДГ – София
 ДПП – Златни пясъци
 ДПП – Сините камъни
 ДПП – Шуменско плато
 РДГ – Русе
 РИОСВ – Пловдив
 РИОСВ – Хасково
 РДГ – Ловеч
 РИОСВ – Плевен
 Басейнова дирекция за управление на водите - Западноромски район
 РДГ – Кюстендил
 ДПП – Странджа
 РИОСВ – Стара Загора
 Изпълнителна агенция по околна среда
 РДГ – Благоевград
 ДПП – Българка
 ДПП Рилски манастир
 РДГ – Варна
 РИОСВ – Благоевград
 РИОСВ – Бургас
 РДГ – Шумен
 РИОСВ – Шумен
 Администрация на Президента на Република България

Басейнова дирекция за управление на водите –
Източнбеломорски район, Пловдив

Басейнова дирекция за управление на водите –
Дунавски район, Плевен

Басейнова дирекция за управление на водите –
Черноморски район, Варна

Българска телеграфна агенция

Държавна агенция „Национална сигурност“

Държавно предприятие „Фонд затворено дело“

Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“

Комисия за защита от дискриминация

Конституционен съд

Министерство на икономиката и енергетиката

Национална служба за охрана

Централна избирателна комисия

Център за развитие на човешките ресурси и
регионални инициативи

Агенция по заетостта

Изпълнителна агенция по лозата и виното

Център „Фонд за лечение на деца“

Комисия за защита на личните данни

Изпълнителна агенция по трансплантация към МЗ
РЗИ Кюстендил

Министерство на транспорта, информационните
технологии и съобщенията

Национален център за информация и
документация

Изпълнителна агенция за насърчване на
малките и средни предприятия

Министерство на земеделието и храните

Национален студентски дом

Агенция „Митници“ – Централно митническо
управление

Държавна агенция за закрила на детето

Държавна комисия за енергийно и водно
регулиране

Комисия за предотвратяване и установяване на
конфликт на интереси

Комисия за публичен надзор над
регистрираните одитори

Комисия за регулиране на съобщенията

Комисия за финансов надзор

Министерски съвет

Министерство на външните работи

Министерство на здравеопазването

Министерство на културата

Министерство на младежта и спорта

Министерство на образованието и науката

Министерство на правосъдието

Министерство на регионалното развитие и
благоустройството

НСИ

Фонд „Социална закрила“

Фонд „Условия на труд“

Българско национално радио

Омбудсман на Република България

Предприятие за управление на дейностите по
опазване на околната среда

Съвет за електронни медии

Национална агенция за приходите

Агенция за хората с увреждания

Национален институт за помирение и арбитраж

Агенция за държавна финансова инспекция

Агенция за социално подпомагане

Агенция по вписванията

Главна дирекция „Охрана“

Изпълнителна агенция „Одит на средствата от
Европейския съюз“

Национално бюро за правна помощ

Сметна палата

Централен регистър на особените залози

Държавна агенция „Държавен резерв и
военновременни запаси“

Комисия за защита на конкуренцията

Комисия за отнемане на незаконно придобито
имущество

Комисия за разкриване на документите и за
обявяване на принадлежност на български
граждани към Държавна сигурност и
разузнавателните служби на Българската
народна армия

Национална разузнавателна служба

Държавна агенция „Технически операции“

Българска национална телевизия

Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“

Министерство на финансите

Държавна комисия по хазарта

Министерство на труда и социалната политика

Център за образователна интеграция на децата и
учениците от етническите малцинства

Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“
 Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството
 Изпълнителната агенция по трансплантация
 Икономически и социален съвет на Република България
 Министерство на отбраната
 Национален съвет за реимбурсиране на лекарствата
 Национална здравноосигурителна каса
 Национална служба по зърното
 ОД „Земеделие“, Добрич
 РЗИ Бургас
 РЗИ Габрово
 РЗИ Ловеч
 РЗИ Разград
 РЗИ Русе
 РЗИ Стара Загора
 Агенция „Пътна инфраструктура“
 Национална служба за съвети в земеделието
 Център за контрол и оценка на качеството на училищното образование
 Агенция по геодезия, картография и кадастър
 Агенция по обществени поръчки
 Дирекция за национален строителен контрол
 Държавна агенция за метрологичен и технически надзор
 Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“
 Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“
 Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“
 Изпълнителна агенция „Морска администрация“
 Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“ – гр. Русе
 Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“
 Изпълнителна агенция по лекарствата
 Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол
 Контролно-техническа Инспекция

Национален осигурителен институт
 Национална агенция за професионално образование и обучение
 ОД „Земеделие“, София-град
 ОД „Земеделие“, Хасково
 Фонд за органите на местното самоуправление в България – ФЛАГ ЕАД
 Център за развитие на човешките ресурси
 Фонд „Научни изследвания“
 Български институт по метрология
 Държавна комисия по стоковите борси и тържища
 Комисия за защита на потребителите
 Патентно ведомство на Република България
 Българска агенция по безопасност на храните
 Българска агенция за инвестиции
 Агенция за приватизация и следприватизационен контрол
 Гражданска регистрация и административно обслужване
 Изпълнителна агенция „Борба с градушките“
 Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“
 Изпълнителна агенция по програма ФАР
 Информационен бюлетин по труда
 Национален институт за обучение и квалификация в системата на образованието
 Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА)
 Национална фокусна точка на Европейската агенция по безопасност и здраве при работа
 Национален съвет по наркотичните вещества
 Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства
 ОП „Транспорт“
 Проект „Красива България“
 Регионална здравна инспекция – Пловдив
 Регионална здравна инспекция – София
 РЗИ – Варна
 Селскостопанска академия
 Център за информационно осигуряване на образованието към МОН

ПРИЛОЖЕНИЕ 2:

РАМКА ЗА АНАЛИЗ НА ИЗСЛЕДВАНЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

Изследването се изпълнява от фондация „БлуЛинк“ като партньор по проект VGo5-991 „Участие за природа“, реализиран с финансова помощ от Програмата за подкрепа на неправителствените организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство

Изработена от:

д-р Павел Антонов, инж. Тома Белев

Настоящият работен документ представя в табличен вид съгласувания от научния екип аналитичен въпросник. С помощта на въпросника членовете на екипа ще кодират събраните данни. Статистически обработените резултати от кодирането ще послужат за анализ на данните и формиране на препоръки.

Въпросникът ще бъде утилизирен чрез платформа за въвеждане на качествени данни достъпна онлайн. Системата е създадена от научния сътрудник по проекта Диана Трифонова.

Термини:

- **Домакин** – институцията, упражняваща гражданско участие.
- **Механизъм** – също **съвет, орган на гражданско участие**, означава постоянно функционираща структура, в която е предвидено гражданско участие.
- **Оперативност** – характеристика, която установява доколко съответният механизъм е функционирал през последните 12 месеца. Авторите приемат, че при по-рядка честота на оперативност от едногодишна, съответният механизъм не може да се счита за постоянно действащ и може да се свиква с отделна заповед при всяко следващо заседание.
- **Участие** – също, **гражданско участие**, включва участие на НПО, граждански инициативи и групи, или индивидуални граждани във вземането на решения от институциите-домакини на механизми за гражданско участие.

Етап 1 : Наличие на механизми за гражданско участие

№	Кратко название	Обяснение на въпроса	Инструкция за кодиране
1	Домакин	Регистрира се точното наименование на институцията – домакин на механизъм за гражданско участие	Моля, изпишете
2	Наличие	Има ли механизъм за гражданско участие към съответната институция?	Да или Не

Нататък се кодират само домакините, при които е установена наличност на механизми за гражданско участие с отговор „ДА“ на въпрос 2.

АКО Е ПОЛУЧЕН ОТГОВОР „ДА“ НА ВЪПРОС 2, ПРОДЪЛЖЕТЕ НАТАТЪК:

Етап 2. Оценка и анализ на механизмите за гражданско участие.

№	Кратко название	Обяснение на въпроса	Инструкция за кодиране
3	Оперативност	Заседал ли е – или по друг начин функционира ли е – механизмът през последните 12 месеца.	A – Да, B – Не
4	Честота	Честота на действие на съответния орган?	Посочете цифра в месеци от 1 до 12
5	Пропорция на гражданското участие	Брой граждански представители спрямо всички останали /където е плаваща се взема предвид последния протокол/.	Въведете цифра в съотношение към десет, напр. 2 (към десет) ако участват 20 граждански представители в съвет от 100 души.
6	Съотношение между представителите	Съотношение между представителите на: A държава; B общини; C научни и академични организации; D бизнес; E граждански представители; F индивидуални експерти; G други.	Посочете проценти срещу съответните букви, така че общият сбор да е 100: A държава; B общини; C научни и академични организации; D бизнес; E граждански представители; F индивидуални експерти; G други.
7	Други – представители	При наличие на отговор B в предходния въпрос – какъв друг вид представители участват?	Изпишете друг вид представител с текст
8	Домакин	Тип домакинстващ орган. A Изпълнителна държавна власт; B регионални органи на изпълнителна власт; C община или орган на местната власт; D други	Изберете един тип измежду изписани и индексирани с букви A, B, C, D типове домакин. A Изпълнителна държавна власт; B регионални органи на изпълнителна власт; C община или орган на местната власт; D други
9	Други – домакини	При наличие на отговор D в предходния въпрос – какъв друг тип домакин е регистриран?	Изпишете друг тип домакин с текст
10	Равнопоставеност при дискусия	Гражданските представители имат ли право да вземат думата при дискусия?	A – Да B – Не C – Не мога да преценя
11	Равнопоставеност при гласуване	Гражданските представители – имат ли право да гласуват?	A – Да B – Не C- Не мога да преценя
12	Равнопоставеност – обща оценка.	Доколко участието на гражданските представители е равно по тежест спрямо участието на други представители. Оценява се въз основа на отговорите на предходните пет въпроса.	A – Да B – Не C Не мога да преценя

Етап 2. Оценка и анализ на механизмите за гражданско участие /продължение/.

№	Кратко название	Обяснение на въпроса	Инструкция за кодиране
13	Арбитражност на избора на граждански участници	Домакинът еднолично ли избира гражданските участници?	A – Да B – Не C – Не мога да преценя
14	Демократичност при избора на граждански участници	Има ли процедурни правила или регламент, които да изискват избор на гражданските участници? (ако домакинът решава еднолично, изберете „Не“)	A – Да B – Не C – Не мога да преценя
15	Формални критерии при избора на граждански участници	Прилагат ли се формални критерии при избора на граждански участници? (напр. изисква ли се доказателство за регистрация като НПО)	A – Да B – Не C – Не мога да преценя
16	Качествени критерии при избора на граждански участници	Прилагат ли се качествени критерии при избора на граждански участници? (напр. изисква ли се гражданските участници да демонстрират история в областта на опазване на природата?)	A – Да B – Не C – Не мога да преценя
17	Обратна връзка от граждански участници	Изисква ли се гражданските участници да предоставят обратна връзка към	A – Да B – Не C – Не мога да преценя
18	Дискриминация на гражданските участници	Налична ли е дискриминация спрямо гражданските участници – както негативна, така и позитивна?	A – Да B – Не C – Не мога да преценя
19	Експертност	Гарантирана ли е експертност на „експертните“ съвети? В случай, че съветът не е експертен, изберете отговор D – Неотнормен въпрос.	A – Да B – Не C – Не мога да преценя D – Неотнормен въпрос
20	Законова тежест на механизма	Функционирането на механизма регламентирано ли е по закон или подзаконов акт?	A – Да B – Не C – Не мога да преценя
21	Оперативна тежест на механизма	Съобразява ли се институцията-домакин с взетите от механизма решения?	A – По-скоро да B – По-скоро не C – Не мога да преценя

ПРИЛОЖЕНИЕ 3:

СПИСЪК НА МЕХАНИЗМИТЕ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ, КОДИРАНИ ЧРЕЗ АНАЛИТИЧНАТА РАМКА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Домакин	Механизъм за гражданско участие
1. ДПП Беласица	Консултативен съвет към ДПП Беласица
2. ДПП Странджа	Обществен консултативен съвет при Природен парк Странджа
3. РДГ София	Съвещание за откриване на ловен сезон
4. РДГ Берковица	Съвет по лова при РДГ Берковица
5. РДГ Бургас	Консултативен съвет по опазване на горите, дивеча и рибата
6. РДГ Кърджали	Консултативен съвет по опазване на горите, дивеча и рибата
7. РДГ Кърджали	Съвет по лова
8. РДГ Пазарджик	Съвет по лова
9. РДГ Пловдив	Съвет по лова
10. РДГ Сливен	Консултативен съвет по опазване на горите, дивеча и рибата
11. РИОСВ Русе	Експертен екологичен съвет
12. РИОСВ Стара Загора	Експертен екологичен съвет
13. РИОСВ В. Търново	Експертен екологичен съвет
14. РИОСВ Русе	Експертен екологичен съвет
15. РИОСВ Враца	Експертен екологичен съвет
16. МОСВ	Обществен съвет към министъра на околната среда и водите
17. МОСВ	Междуведомствена комисия – специализиран състав на ВЕЕС
18. МОСВ	Национален съвет за биологичното разнообразие
19. Изпълнителна агенция по горите	Ловен съвет
20. МОСВ	ВЕЕС – основен състав
21. МОСВ	Консултативен и координационен съвет по опазване на околната среда в морските води на Черно море
22. МОСВ	Консултативна комисия по генномодифицирани организми
23. МОСВ	Консултативно-експертен съвет за лечебни растения
24. МОСВ	Висш консултативен съвет по водите

„Съпоставката на получените резултати демонстрира сравнително по-ниска равнопоставеност на представителите на НПО при гласуване, отколкото при дискусии. Общата оценка на равнопоставеността на НПО представителите е още по-ниска. Оказва се, че домакинът еднолично избира и/или одобрява избраните гражданските участници в 80% от случаите. Това съотношение демонстрира сериозен дефицит на разбиране и подкрепа от страна на държавните институции за полезната функция на гражданското представителство и заслужава по-задълбочен анализ.“

Из Аналитичен доклад „Участие за природа. Представителство на природозащитни организации в съвети и други органи на държавната и местна власт“, 2016 г.