

EU PRACTICES AND MODELS FOR PARTICIPATION IN DECISION MAKING PROCESSES ON LOCAL LEVEL

EU PRAKSE I MODELI UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA NA LOKALNOM NIVOU

ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ И МОДЕЛИ НА УЧАСТИЕ ПРИ ВЪЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ НА МЕСТНО НИВО

СТАРТ / START

Ова публикација је израђена у склопу пројекта „Активни грађани заједно“ и има за циљ да омогући упоредну анализу добрих пракси, модела и законског оквира за учешће организација цивилног друштва у процесима доношења одлука и креирању локалних политика. Поред Бугарске и Србије, као пример су узете и Хрватска, Мађарска и Норвешка. Публикацију су заједнички приредили Пиргос и БЦНЛ. Више информација можете наћи на www.acteurocouncil.net

Удружење ПИРГОС

Удружење ПИРГОС је професионална невладина, непрофитна, неполитичка организација са седиштем у Пироту, регистрована 1998. године. Пиргос више од 15 година успешно ради на промовисању демократских принципа, развоју грађанског друштва и подизању нивоа свести грађана о демократији, европским интеграцијама, вредностима отвореног грађанског друштва, итд. Пиргос свој рад остварује кроз сарадњу са донаторима, локалним и регионалним властима, институцијама, бизнис сектором и другим организацијама из земље и света.

Мисија ПИРГОСА

Удружење ПИРГОС стимулише и подржава директно грађанско учешће на локалном и регионалном нивоу кроз имплементацију пројеката и иницијатива у партнерству са заједницом, организацијама и институцијама.

Визија ПИРГОСА

Удружење ПИРГОС Србију види као демократску, европски оријентисану државу активну у решавању проблема и спремну да унапреди своје окружење.

ПИРГОС своје циљеве остварује кроз

- дијалог
- тренинг
- подршку
- информисање
- промоцију одрживог развоја

Българският център за нестопанско право (БЦНП)

Българският център за нестопанско право (БЦНП) е създаден през юли 2001 г. и е вписан в Централния регистър към Министерството на правосъдието на Република България като фондация в обществена полза. Мисията на БЦНП е да оказва подкрепа при изработване и прилагане на

закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление в България. БЦНП следва мисията си, вярвайки, че развитието на правната рамка на нестопанските организации е основен механизъм за създаване на независимо и проспериращо гражданско общество.

БЦНП работи в тясно сътрудничество с Международния център за нестопанско право (ICNL), базирано на споразумение за партньорство. Организацията ни има достъп до богатия документален архив на ICNL, където се съхранява информация за националните законодателства и изследвания за нестопански организации за повече от 115 страни в света.

БЦНП е учредител и работи в партньорство с Европейския център за нестопанско право (ECNL) със седалище в Будапеща.

Ние работим с висококвалифицирани консултанти и поддържаме контакти с експерти от всички сфери, отнасящи се до развитието на ЮЛНЦ.

Проект „Активни граѓани заедно“

Главни циљ пројекта „Активни граѓани заедно“ је унапређење регионалне територијалне кохезије, подршка одрживом развоју и промоција локалних ресурса.

Специфични циљеви пројекта су:

- промоција активног учешћа граѓанског друштва у процесима доношења одлука на локалном нивоу у Србији И Бугарској
- размена знања и добрих ЕУ пракси у области сарадње организација цивилног друштва са локалним властима, и промоција ЕУ стандарда учешћа граѓанског друштва у процесима доношења одлука на локалном нивоу
- подршка успостављању ефективних и одрживих модела интеракције између НВО и локалних власти у Пироту и Софији
- размена искустава и идеја за унапређење правног оквира за партнерство између удружења и локалних власти

Стратегија пројекта има 4 фазе:

- Употреба знања, информација и постојеће документације из области правне регулативе и ангажовање експетара како би се прикупили релевантни документи и омогућила подела добрих ЕУ пракси
- Студијска путовања за представнике НВО, локалних власти и других кључних актера из области међусекторске сарадње.

- Након прикупљених информација и студија у трећој фази ће српски и бугарски експерти припремити модел за срадњу између НВО и локалних власти.
- Четврта фаза је ширење информација и представљање успешних модела општинама и организацијама у Србији. Кроз кампању јачања свести широк круг грађана ће бити мотивисан да се активније укључи у процесе доношења одлука на локалном нивоу

Пројекат Активни грађани заједно БГ-РС Но. 2007ЦБ16ИПО006-2011-2-103. Пројекат ко-финансира ЕУ кроз ИПА ЦБЦ прекогранични програм Бугарска – Србија. Пројекат реализују Удружење Пиргос (Србија) и БЦНЛ (Бугарска).

Проект „Активно грађанство заедно“

Общата цел на проект „Активно грађанство заедно“ е укрепването на териториалната взаимосвръзаност в региона, подобряването на устойчивото развитие и повишаването на капацитета за използване на местни ресурси.

Специфичните цели на проекта са:

- Да популяризира участието на активните НПО в процесите на взимане на решения на местно ниво в България и Сърбия
- Да сподели добри европейски практики за взаимодействието между НПО и местни власти и да популяризира стандартите на ЕС в сферата на участие на НПО в процесите на взимане на решения на местно ниво.
- Да ускори изграждането на устойчиви и ефективни модели на взаимодействие между НПО и местните власти в общините София и Пирот, включително и такива за ефективното им участие в процеса на вземане на решения
- Да осъществи обмен на опит и идеи за подобряване на нормативно регламентираните възможности за партньорство между НПО и местните власти в общините София и Пирот.

Стратегијата за изпълнение на проекта вклучва 4 етапа:

- Етап 1 вклучва използването на познанието, информационите ресурси и съществуващите документи на българските и сръбските експерти, събирането на цялата свързана документация, нормативни актове и регулации по темата, използването на добрите европейски практики и изграждането на обмен на информацијата
- Посещения за обмяна на опит на представители на НПО, местни власти и други заинтересовани страни са в рамките на етап 2.

- След приключване на събирането на информация, наблюдението и обмяната на опит етап 3 включва разработването от български и сръбски експерти на модел за взаимодействие между НПО и местни власти.
- Последният етап 4 предвижда разпространението на разработения модел сред сръбски НПО и гражданите на региона на град Пирот. Чрез широка кампания за популяризиране информацията ще достигне до голяма група хора, които ще имат по-голяма мотивация да вземат участие в процесите за взимане на решения на местно ниво. Проект „Активно гражданство заедно“ (ACT) се изпълнява по договор No. 2007CB16IPO006-2011-2-103 и е съфинансиран от ЕС чрез Програмата за трансгранично сътрудничество по ИПП България-Сърбия. Проектът се изпълнява от Асоциация „ПИРГОС“ (Сърбия) и БЦНП (България).

Project "Active Citizenship Together"

The overall objective of the project "Active Citizenship Together" is to strengthen the territorial cohesion in the region, to enhance the sustainable development and improve the capacity to use the local resources.

The specific objectives of the project are:

- to promote active NGO participation in the decision-making process at local level in Bulgaria and Serbia;
- to share knowledge on good EU practices for interaction between NGOs and local authorities and to promote EU standards in the area of NGO participation in decision-making process at local level;
- to foster the establishment of effective and sustainable models for interaction between NGOs and local authorities in both municipalities Sofia and Pirot District, including for effective participation of NGOs in decision-making;
- to exchange experience and ideas for improving the legal possibilities for partnership between NGOs and local authorities in both municipalities Sofia and Pirot District;

The project strategy includes 4 stages:

- To use the knowledge, informational resources and existing documents of Bulgarian and Serbian experts, to gather all relevant documents, regulations and acts on the topic, to use EU good practices and enable sharing among.
- Study visits for representatives of NGOs, local authorities and other stakeholders' practical oriented research. After having the information and the observation the third stage consists of working out of a MODEL for interaction between NGOs and local authorities by Serbian and

Bulgarian experts. The last phase is dissemination of the model among Serbian NGOs and citizens in the Pirot region. Through broad awareness campaign the information will reach large group of people who will be motivated in the future to take part in decision making process on local level.

Project ACT - Active Citizenship Together BG-RS No. 2007CB16IPO006-2011-2-103. The project is co-funded by EU through the Bulgaria – Serbia IPA CBC Programme. This project is realized by PIRGOS Association – Serbia and BCNL – Bulgaria

СРБИЈА

СРБИЈА

Учешће организација грађанског друштва у процесу доношењу одлука

Увод

Учешће грађана у процесу креирања јавних политика и надзору над њиховим спровођењем једна је од основних карактеристика савремених демократских друштава. Модерне европске демократије, како је то предвиђено чланом 10. Лисабонског уговора, темеље се на начелима представничке и партиципативне демократије. Партиципативна демократија омогућава грађанима да непосредно, као појединци, или кроз деловање удружења и других организација грађанског (цивилног) друштва, континуирано, а не само у време избора, учествују у друштвено-политичком животу. Кључну улогу у остваривању начела партиципативне демократије имају управо организације грађанског друштва.

Широк спектар области у којима делују организације грађанског друштва (развој демократије, заштита људских права, борба против корупције, европске интеграције, образовање, заштита животне средине, социјална политика итд.) омогућава грађанима да успешније артикулишу и заговарају различите легитимне интересе и вредности према различитим институцијама.

Са друге стране, сарадња државе и организација грађанског друштва постала је саставни део политичких критеријума за пуноправно чланство у Европској унији за земље Западног Балкана. У Комуникацији о дијалогу са цивилним друштвом Европске комисије од 29. јуна 2005. године истиче се да „свако будуће проширење Европске уније треба да буде подржано снажним, дубоким и одрживим дијалогом са цивилним друштвом...“, док се у

кварталним извештајима Европске комисије о напретку земаља кандидата редовно анализира и стање у невладином сектору.

Деловање организација грађанског друштва непосредно је повезано са слободом удруживања. Различити међународни документи, које је Република Србија ратификовала и који су постали саставни део нашег правног поретка, као што су Међународни пакт о грађанским и политичким правима Уједињених нација и Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода Савета Европе, гарантују слободу удруживања. Република Србија дефинисана је чланом 1. Устава као држава заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, број 98/06). Чланом 55. Устава гарантована је слобода удруживања и оснивања удружења.

Ко све чини грађанско друштво

Концепт грађанског друштва је знатно шири, свеобухватнији од самих организација грађанског друштва. Управо зато свака расправа о грађанском друштву изазива бројне недоумице око обима и улоге различитих чинилаца (на пример медија, политичких организација, неформалних група, привредних субјеката), те ћемо се у овом тексту усредсредити искључиво на организације које чине такозвани „невладин сектор”. Битно сужавајући простор грађанског друштва појмом „невладине организације”, који и сам може бити недовољно јасан, ипак са знатно већом извесношћу можемо да одредимо ко све спада (а ко не) у организације грађанског друштва.

Ту су, пре свега, удружења (до скоро позната као удружења грађана), затим фондације и задужбине, професионална удружења, синдикати, уније послодаваца, верске организације, културно-уметничке, спортске и све друге организације у које се грађани учлањују – остварујући своје природно, а касније и Уставом зајемчено, право на удруживање.

Закон о удружењима („Сл. гласник РС”, бр. 51/2009 и 99/2011) их исправно дефинише као „добровољне и невладине недобитне организације засноване на слободи удруживања више физичких или правних лица, основане ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом”.

Иако се организације грађанског друштва међусобно битно разликују, имају неколико основних заједничких особина које нам омогућавају да их – као јасно

организован део – издвојимо од често безобалног мора грађанског друштва. Набројаћемо само неке: регистрација и дефинисана управљачка структура, добровољност уласка и изласка чланова из организације, аутономија у раду, непрофитност (упркос чињеници да имају право да наплаћују своје услуге, средства тако прикупљена као и евентуална добит се обавезно користи за остварење циљева, а не за поделу међу оснивачима, што је случај у привредном друштву).

Једна од најбитнијих је и чињеница да организације грађанског друштва немају у својим рукама било какву власт и полуге моћи које из власти, у демократском друштву, произилазе. Отуда и термин „невладина организација“ као буквалан превод америчког термина *non-governmental organization*, при чему *government* има знатно шире значење и подразумева власт, могућност да се управља политичком заједницом, „јавни сектор“, а не само Владу која се састоји од министара и која је орган извршне власти, што је најчешће наше разумевање тог појма. Управо аргумент да организације обезбеђују континуитет и одрживост, да је са њима могућа дугорочна сарадња, партнерство и заједнички пројекти, пресудио је да организације грађанског друштва (а не апстрактно грађанско друштво или грађани-појединци) уђу у приоритете великих и искусних организација које се баве питањима развоја (UNDP – Програм за развој Уједињених нација, Светска банка, OECD итд).

Улога и значај организација грађанског друштва

Организације грађанског друштва у Србији последњих година постају легитиман и неизоставан део јавног и политичког живота. Захваљујући својим ресурсима, а пре свега изграђеним стручним капацитетима за поједине области у којима делују, оне омогућавају грађанима да успешније артикулишу и заговарају легитимне интересе како према органима власти тако и према широј јавности. Поред тога, организације грађанског друштва су субјекти заштите и остваривања појединих права као што су право на здраву животну средину, право на информације од јавног значаја, слобода говора и удруживања итд.

Организације грађанског друштва су контролори рада власти, односно целокупног јавног сектора. Захваљујући деловању организација грађанског друштва откривене су и спречене многе злоупотребе од стране носилаца јавних функција како на националном тако и на локалном нивоу.

Користећи своје ресурсе и капацитете, организације грађанског друштва су у могућности да брже, ефикасније и јефтиније постигну резултате и циљеве у

многим областима него што то могу државне институције које су често спутане бирократијом и недостатком људских и материјалних ресурса.

Организације грађанског друштва запошљавају људе различитих стручних профила. Захваљујући програмима и пројектима које покрећу, ове организације обезбеђују стално, привремено и повремено запошљавање знатног броја људи, и то претежно високо стручног кадра. У току реализације пројеката, ангажовани појединци често имају прилику за додатно усавршавање постојећих стручних компетенција, као и за развој нових. На тај начин, ове организације представљају и генератор развоја људских ресурса. Према званичним подацима Агенције за привредне регистре за 2010. годину, удружења су запошљавала више од 4.500 људи у сталном радном односу, преко 4.500 људи хонорарно је ангажовано, а сама удружења имала су око 150.000 волонтера и на стотине хиљада чланова.

Грађанско друштво у Србији: статистички подаци

Закључно са 1.2.2015. године, у Регистар удружења уписано је 24.557 удружења, у Регистар страних удружења уписано је 49 представништава страних удружења, док је у Регистар задужбина и фондација уписано 613 задужбина и фондација (Извор: Агенција за привредне регистре - АПР).

Већина удружења делује у највећим градовима. Према подацима Агенције за привредне регистре за 2012. годину, само у неколико централних општина на територији Београда (Стари град, Нови Београд, Савски венац, Палилула, Вождовац, Звездара, Земун) седиште има 5.658 удружења, у Новом Саду седиште има 1.886 удружења, а Нишу седиште има 436 удружења.

Према истим подацима, у удружењима је било запослено 13.281 лице, док је у фондацијама и задужбинама било запослено 512 лица. Највећи број удружења нема стално запослене (13.281), односно има једног до четири запослена (1.687). Међутим, да би се прецизније проценио економски значај организација цивилног друштва, ове податке треба посматрати у светлу чињенице да према проценама из 2014. године у овим организацијама делује око 150.000 волонтера.

На другој страни, иако половина од укупног броја удружења делује без остварених прихода или са годишњим приходима који не прелазе 100.000,00 динара, укупни приход удружења који су поднели финансијски извештај Агенцији за привредне регистре (АПР) за 2012. годину износи

21.807.969.000,00 динара и показују тренд раста у односу на претходне године.

Према подацима АПР-а, законску могућност да непосредно обавља привредну и друге делатности којом се стиче добит, након уписа у Регистар привредних субјеката, искористило је 5.929 удружења. Расположиви подаци указују на узлазни тренд у јачању транспарентности у раду удружења. У 2010. години 10.706 удружења поднело је финансијски извештај АПР-у, у 2011. години тај број је износио 13.295, док је у 2012. години 15.308 удружења доставило своје финансијске извештаје.

Око 20% од укупног броја регистрованих удружења, тачније 4.669 удружења, учлањено је у савезе и друге облике асоцијација у земљи и иностранству.

Нивои учешћа организација грађанског друштва у процесу доношења одлука

Постоје четири нивоа учешћа организација грађанског друштва у процесу доношења одлука. То су: информисање, консултације, дијалог и партнерство.

Информисање представља најнижи ниво учешћа, и оно се обично састоји од једносмерног добијања информација од стране државних институција, при чему се не тражи нити очекује узајамно деловање или укључивање организација грађанског друштва. Приступ информацијама је основа за све наредне кораке укључености организација грађанског друштва у процес доношења одлука

Консултације су нешто виши ниво учешћа и представљају облик иницијативе у којој државне институције траже мишљење организација грађанског друштва о одређеној теми политике или развоја. Консултације обично укључују информисање организација грађанског друштва од стране државних институција о текућем развоју политике и тражење коментара, ставова и повратне информације. Иницијатива и теме потичу од државних институција.

Следећи и још виши ниво учешћа представља дијалог. Иницијатива за дијалог може потећи од било које стране и он може бити или широк или сараднички. Широки дијалог је двосмерна комуникација изграђена на узајамним интересима и потенцијално заједничким циљевима да би се обезбедила редовна размена ставова. Он се креће у распону од отворених јавних расправа до специјализованих састанака између организација

грађанског друштва и државних институција. Дискусија остаје широког распона и није изричито везана за текући процес развоја политике. Сараднички дијалог се изграђује на заједничким интересима за одређени развој политике и обично доводи до заједничке препоруке, стратегије или закона. Сараднички дијалог има већу снагу од широког дијалога зато што се састоји од заједничких, обично честих и редовних састанака на којима се развијају основне стратегије политике и који често доводи до договорених резултата. Дијалог је веома цењен у свим корацима циклуса политичког доношења одлука, али је битан за постављање програма рада, израду нацрта и преформулисање.

Партнерство је највиши облик учешћа и оно подразумева заједничку одговорност на сваком кораку у политичком процесу доношења одлука, од постављања програма рада, израде нацрта до спровођења иницијатива политике. На овом нивоу, организације грађанског друштва и државне институције састају се ради блиске сарадње, при чему су, организације грађанског друштва и даље независне и имају право да спроводе кампање и да делују без обзира на партнерску ситуацију. Партнерство може обухватати активности као што је делегирање одређених задатака некој организацији грађанског друштва, на пример пружање услуга, као и партиципаторни форуми и оснивање тела која доносе заједничке одлуке, укључујући и она за доделу ресурса. Партнерство се може засновати на сваком кораку политичког процеса доношења одлука, а посебно је релевантно за постављање програма рада или корака који се спроводе приликом имплементације.

Институционални оквир за сарадњу власти са организацијама грађанског друштва

а) Републички ниво

Уредбом о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом („Службени гласник РС“ број 26/10) Влада Републике Србије је 2010. године основала Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом. Оснивање Канцеларије представља први институционални корак у јачању сарадње и партнерства власти са организацијама грађанског друштва.

Чланом 2. Уредбе дефинисан је делокруг рада Канцеларије. Канцеларија обавља стручне послове за потребе Владе који се односе на старање о усклађеном деловању органа државне управе и подстицање сарадње органа државне управе са организацијама цивилног друштва. Поред тога,

Канцеларија сарађује с државним органима, органима аутономних покрајина, општина, градова и града Београда, као и са организацијама цивилног друштва у изради релевантних докумената и прописа и промовише послове који су у вези са развојем и сарадњом са цивилним друштвом. Канцеларија обавља и друге послове из области развоја цивилног друштва и сарадње са цивилним друштвом које јој повери Влада.

Септембра 2014. године Канцеларија је израдила Нацрт стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2014. до 2018. године. Циљ доношења стратегије је успостављање оквира за развој и одрживост грађанског друштва, унапређење сарадње институција власти и организација цивилног друштва, као и дефинисање мера за веће укључивање заинтересоване јавности у процесе креирања и спровођења политика, ради даљег развоја и демократизације нашег друштва, промоције и заштите људских права и слободе удруживања.

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије до сада је организовала у више градова консултативне састанке у циљу израде Националне стратегије и Акционог плана за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва за период од 2014. до 2018. године. Сви заинтересовани могу да пошаљу своје коментаре, сугестије и предлоге на радни текст Стратегије путем обрасца на интернет страни Канцеларије.

б) Локални ниво

Институционалне форме за сарадњу удружења и других организација грађанског друштва на локалном нивоу тек се развијају. У појединим локалним самоуправама постоје Канцеларије за сарадњу локалне самоуправе са организацијама грађанског друштва, а у неким, такође малобројним локалним самоуправама, постоји особа задужена за сарадњу са организацијама грађанског друштва. Други начини институционалне сарадње локалне самоуправе и организација грађанског друштва одвијају се преко Канцеларија за локални економски развој или Канцеларија за младе, које су званични делови структуре локалне управе.

Правни оквир за учешће организација грађанског друштва у одлучивању

Правни оквир који обезбеђује учешће организација грађанског друштва и грађана у процесима израде закона и других инструмената јавних политика

на најбољи начин одсликава степен демократичности друштва. Он је такође и важан чинилац процеса европских интеграција Србије. Европска комисија у Извештају о напретку Србије за 2012. наглашава да „организације цивилног друштва настављају да играју значајну улогу у друштвеном, економском и политичком животу, као и у промовисању демократских вредности“, док у документу који се односи на стратегију проширења Комисија јасно истиче да су „активности грађанског друштва кључне за зрелост демократије, поштовање људских права и владавину права“.

а) Републички ниво

У циљу унутрашњих реформи и хармонизације домаћег законодавства с правним тековинама ЕУ, током последње деценије у Србији су учињени бројни кораци у правцу успостављања правног оквира за учешће организација грађанског друштва у процесима израде прописа и стратешких докумената. Између осталог, утврђена је обавеза јавности рада државних институција и право јавности на приступ информацијама од јавног значаја, регулисана је општа доступност закона и других прописа, предвиђена је могућност спровођења јавних расправа и јавних слушања у процесу доношења закона, унапређен је систем е-управе, донете смернице за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа.

Један од примера добре праксе који заслужује посебну пажњу, представља нормативно уређење улоге антикорупцијских организација грађанског друштва и дела стручне јавности у процесу контроле јавних набавки, кроз новоуведени институт грађанског надзорника.

Чланом 28. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 124/12 и 14/15), чија је примена почела 1. априла 2013. године, прописана је обавеза именовања грађанског надзорника за све јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара. Овај институт ближе је уређен подзаконским актом – Правилником о грађанском надзорнику („Сл. гласник РС”, бр. 29/13).

За грађанског надзорника може бити именовано лице из редова истакнутих стручњака у области јавних набавки или области која је у вези са предметом јавне набавке, као и удружење које се бави јавним набавкама, спречавањем корупције или сукоба интереса. Грађанског надзорника именује Управа за јавне набавке, најкасније до дана који је у годишњем плану набавки одређен као оквирни датум покретања поступка јавне набавке, односно 30 дана од дана пријема плана набавки. Грађански надзорник је дужан да надгледа

поступак јавне набавке и у том циљу он има сталан увид у поступак, документацију и комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима, односно понуђачима.

Оно што улогу грађанског надзорника чини нарочито важном, јесте одредба да наручилац не може пре именовања грађанског надзорника покренути поступак јавне набавке. Одговорност грађанског надзорника додатно је наглашена обавезом подношења извештаја о спроведеном поступку јавне набавке одбору Народне скупштине надлежном за финансије, односно скупштини аутономне покрајине или локалне самоуправе и Управи за јавне набавке, у року од 20 дана од дана закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка. У случају постојања основане сумње у законитост поступка јавне набавке обавестиће о томе надлежне државне органе и јавност, а као инструмент утицаја на регуларност поступка у рукама грађанског надзорника је и могућност покретања поступка за заштиту права.

Досадашња пракса је у потпуности оправдала увођење овог института имајући у виду да су организације грађанског друштва које су обављале посао грађанског надзорника, захваљујући својим стручним капацитетима и овлашћењима која су им на располагању, откриле и спречиле злоупотребе јавних средстава чија се вредност мери милионима евра.

Поред примера добре праксе уочени су и бројни недостаци и недоречености законског оквира који се тичу сарадње јавне управе и грађанског друштва, односно учешћа организација грађанског друштва у процесу израде закона и других инструмената јавних политика.

Чланом 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, број 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) прописана је обавеза министарства и посебне организације да у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу. Закон не дефинише шта се сматра законом којим се битно мења правни режим у једној области, односно којим се уређују питања која посебно занимају јавност, а поводом којег је прописана обавеза министарства и посебне организације да спроведе јавну расправу, па је ставом 2. истог члана прописано да се спровођење јавне расправе у припреми закона ближе уређује пословником Владе.

Ово има за последицу да се подзаконским актом, Пословником Владе, уређују пре него разрађују одредбе Закона. Поред тога, одредбе Закона уређују обавезу спровођења јавне расправе само када је реч о доношењу

закона, али не и других инструмената јавних политика. На другој страни, Пословник Владе прописује да се јавна расправа може спровести и у припреми стратегије развоја, уредбе и одлуке. Тиме је спровођење јавне расправе о овим актима остављено на дискрецију приређивачу.

Пословник Владе („Службени гласник РС”, број 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14) прописује обавезу израде годишњег плана рада Владе, али не и његовог објављивања на интернет страници. Тиме се заинтересована јавност лишава могућности да се правовремено припреми за учешће у консултацијама. Пословник не прописује ни обавезу јавног објављивања полазних основа радне групе за израду нацрта закона и другог акта, како би заинтересована јавност имала могућност да достави своје коментаре и сугестије на полазне основе. Пословником се не прописује ни обавеза израде подзаконског акта, упоредо са нацртом закона, чиме би се обезбедила већа правна сигурност и ажурност у примени прописа. Пословник изричито не предвиђа да садржина јавног позива за учешће у јавној расправи укључује и информације о циљним групама на које се нацрт акта нарочито односи, кругу питања о којима приређивач нарочито тражи мишљење заинтересоване јавности, као и податке о контакт особи која је задужена за консултације. Пословник не прописује да је извештај о спроведним консултацијама саставни део прилога који се подноси уз нацрт закона, већ само прописује обавезу предлагача да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и Порталу еУправе, најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

Из напред наведеног очигледно је да је јавна расправа, која би требало да буде снажан инструмент у рукама грађана приликом формулисања и усвајања прописа (било да је реч о законима или одлукама локалних власти), стратегија, а нарочито буџета, лоше и површно дефинисана. У пракси се најчешће јавна расправа своди на постављање предлога закона или другог акта на интернет сајт предлагача.

Резултати истраживања које је спровела организација Транспарентност Србија показују да су у периоду јул 2010–јул 2011. године јавне расправе организоване за само 43 од 176 предложених прописа. По формирању нове владе у јулу 2012. године, стање се није поправило – до марта 2013. године организована је јавна расправа за свега 20 од 55 владиних предлога закона и значајних измена закона.

У извештају Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД) за 2013–2014. годину наводи се да је од 29 закона који су имали директан или

посредан утицај на привреду, а усвојени су у првих шест месеци 2013. године, по хитном поступку усвојено 20 закона, односно 69%. Овај тренд настављен је и у 2014. години: од априла до јула 2014. године, Народна скупштина у новом сазиву донела је укупно 41 закон, сваки од њих по хитној процедури.

Нацрт Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2014. до 2016. године у оквиру посебног циља 4 чији је назив „Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга”, предвиђа мере за отклањање неких од напред наведених недостатака. План предвиђа измене Пословника Владе којим ће се уредити обавеза утврђивања полазних основу за израду закона, обавеза израде подзаконских аката уз нацрт закона и њихово прилагање уз предлог закона, и обавеза подношења и елементи извештаја о спровођењу циљева и поштовању и разради начела законодавне политике.

Владине Смернице за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа („Службени гласник РС”, број 90/14) такође уређују неке од уочених недостатака у Пословнику, али у форми препорука. Смернице промовишу објављивање листе прописа чије се доношење предлаже у календарској години на интернет страници надлежног органа државне управе и Порталу еУправе и дефинишу минималну садржину повратне информације о резултатима спроведене јавне расправе. Смернице садрже и препоруку органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе да се у процесу доношења прописа придржавају начела наведених у Смерницама.

Пословник Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 52/10, 13/11) не прописује обавезу Скупштине да годишњи план рада постави на своју интернет страницу. У вези са претходним, Стратегија реформе јавне управе („Службени гласник РС”, број 9/14 и 42/14) наглашава да „за укључивање јавности у процес доношења политичких одлука велики значај има правовремено информисање јавности о годишњим плановима рада, укључујући и законодавне планове Народне скупштине и Владе”.

б) Локални ниво

Најзначајније учешће удружења и других организација грађанског друштва у процесу доношења одлука требало би да се остварује на локалном нивоу. Члан 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07и 83/14), прописује да органи јединица локалне самоуправе могу сарађивати

са невладиним организацијама, хуманитарним организацијама и другим организацијама, у интересу јединице локалне самоуправе и становника са свог подручја. У оквиру јединице локалне самоуправе, на чијој територији имају седиште, организације грађанског друштва могу да пруже снажан допринос у доношењу одлука о свим аспектима живота у локалној заједници. Овде се могу разликовати два већ поменута нивоа њиховог учешћа – саветодавно-консултативно и партнерско.

Међутим, Закон о локалној самоуправи не уређује питање консултација јединица локалне самоуправе са заинтересованом јавности у поступку доношења аката из надлежности локалне самоуправе, већ се ово питање уређује актима локалних самоуправа. Недостатак минималних законских принципа и начела за спровођење јавних консултација на нивоу локалне самоуправе има за последицу неуједначену праксу у нормирању и спровођењу ових консултација. Примена Владиних Смерница за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа у локалним самоуправама допринела би отклањању ових недостатака.

Анализа статута појединих локалних самоуправа указује на мањкавост одредби статута којим се уређује поступак консултација. Раније поменуто истраживање које је спровела организација Транспарентност Србија на најбољи начин показује какво је стање у пракси. Од 105 посматраних предлога одлука градских скупштина, у периоду од 2010. до 2013. године, само у 22 случаја су организоване јавне расправе.

Правни оквир за јавно (буџетско) финансирање организација грађанског друштва

Организације грађанског друштва често немају адекватне ресурсе за остваривање својих циљева. Приступ буџетским средствима под једнаким условима (путем конкурса) може бити један од начина да се превазиђу финансијске препреке које угрожавају опстанак цивилног друштва. Да би биле делотворне у обезбеђивању средстава, организације грађанског друштва морају имати одговарајућа знања и вештине, али и благовремене и тачне информације о конкурсима, условима финансирања, начину конкурисања и сл.

Расположиви подаци указују да је јавно, односно буџетско финансирање најзначајнији извор финансирања организација грађанског друштва. Према подацима из Годишњег збирног извештаја о утрошку средстава за 2012. годину (Годишњи збирни извештај), који је припремила Канцеларија за

сарадњу са цивилним друштвом на основу обраде уредно испуњених упитника на сва три нивоа власти, организацијама цивилног друштва у Републици Србији исплаћено је скоро 8,63 милијарде динара. Дистрибуција средстава према различитим нивоима власти је следећа: 22 републичка органа исплатила су удружењима и другим организацијама цивилног друштва 5,82 милијарде динара, 71 орган локалне самоуправе 1,23 милијарде динара, органи градских управа Београда, Новог Сада и Ниша исплатили су организацијама цивилног друштва 1,53 милијарди динара, док је пет органа АП Војводине организацијама цивилног друштва исплатило 49 милиона динара.

Расподела средстава из републичког буџета вршена је кроз шест буџетских класификација. Највише средстава за финансирање распоређено је и одобрено са економске класификације 481 – Дотације невладиним организацијама, у износу од 7,8 милијарди динара, или 84,49% укупно опредељених средстава. Уколико би од укупног износа исплаћених средстава из буџета Републике Србије са економске класификације 481 била изузета средства која је исплатила Канцеларија за сарадњу са црквама и верским заједницама, у износу од 517 милиона динара одобрених за финансирање црква и верских организација, и средства која је исплатило Министарство финансија и привреде за финансирање деловања политичких партија, у износу од 2,5 милијарди динара, укупно извршење буџета са ове економске класификације износило би 4,5 милијарди динара.

Основни проблем са линијом 481 - Дотације невладиним организацијама је тај што из ње није видљиво за које се пројекте и програме додељују средства буџетским корисницима са те линије. Будући да се на истој линији налазе удружења, задужбине, фондације, верске организације, спортске организације са професионалним погоном, политичке партије и националне заједнице није могуће прецизно установити које се јавне политике финансирају из линије 481 - Дотације невладиним организацијама.

Комплетна база са подацима о дотацијама невладиним организацијама на републичком нивоу налази се на интернет страни Центра за развој непрофитног сектора. Захваљујући тим подацима широј јавности је омогућен непосредан, транспарентан и директан увид у податке ко су добитници буџетских средстава, какво је јавно добро остварено њиховим новцем и колико се савесно и одговорно управља јавним средствима

Правни оквир за јавно финансирање удружења и других организација грађанског друштва на републичком нивоу уређен је већим бројем закона и

подзаконских аката Републике Србије. Кључне елементе тог правног оквира чине следећи акти: Закон о удружењима („Службени гласник РС”, бр. 51/2009 и 99/2011), Закон о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС”, бр. 88/2010 и 99/2011), Закон о играма на срећу („Службени гласник РС”, број 88/11, 93/12), Закон о Црвеном крсту („Службени гласник РС”, број 107/05), Закон о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС”, број 36/06), Закон о спорту („Службени гласник РС”, број 24/11, 99/11), Закон о младима, („Службени гласник РС”, број 50/11), Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС”, број 24/2011), Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Службени гласник РС”, број 08/12 и 94/13) и Правилник о финансирању и суфинансирању програма и пројеката од јавног интереса из области омладинског сектора, („Службени гласник РС”, број 50/11).

Правни статус удружења првенствено је одређен Законом о удружењима, који, између осталог, регулише начин стицања имовине удружења. Чланом 36. Закона о удружењима прописано је да удружење може да стиче имовину од чланарине, добровољних прилога, донација и поклона (у новцу и натури), од финансијских субвенција, оставина, камате на улоге, закупнине, дивиденди и на друге начине дозвољене законом. Члан 38. истог закона прецизира да се средства за реализовање програма од јавног интереса или недостајући део средстава за финансирање програма која реализују удружења обезбеђују у буџету Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Влада, тачније министарство надлежно за област у којој се остварују основни циљеви удружења, или надлежно тело аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, има обавезу да додељује средства на основу спроведеног јавног конкурса и да закључује уговоре о реализацији одобрених програма, а удружења која су из буџета добила средства за реализовање програма од јавног интереса најмање једанпут годишње чине доступним јавности извештај о свом раду и о обиму и начину стицања и коришћења средстава, те тај извештај достављају даваоцу средстава. Удружење је обавезно да добијена средства користи наменски, то јест искључиво за реализовање одобрених програма. Одредбе Закона о удружењима сходно се примењују и на доделу средстава удружењима из буџета аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, а које је ближе регулисано подзаконским актима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Према Закону о задужбинама и фондацијама, средства за подстицање програма или недостајући део средстава за финансирање програма које

остварују задужбине основане ради остваривања општекорисног циља, као и фондациије, такође се обезбеђују у буџету Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, под условима и на начин прописан Законом о удружењима, а све за реализовање програма од јавног интереса.

Према Закону о младима (чл. 21–23), финансирају се и суфинансирају програми и пројекти од јавног интереса у областима омладинског сектора, чији су носиоци удружења младих, удружења за младе и савези удружења младих и удружења за младе, затим локалне самоуправе, установе, научноистраживачки институти и друга правна лица са седиштем у Републици Србији. Правилник о финансирању и суфинансирању програма и пројеката од јавног интереса у областима омладинског сектора прецизира услове финансирања и суфинансирања програма и пројеката од јавног интереса у овој области и додатно дефинише критеријуме за њихово одобравање.

У буџету јединице локалне самоуправе, у складу са њеним интересима, потребама и економским могућностима, обезбеђују се средства за остваривање законом дефинисаних потреба и интереса младих. Надлежни орган јединице локалне самоуправе ближе уређује услове и начин доделе средстава из свог буџета, као и начин јавног објављивања података о предложеним програмима и пројектима за финансирање, о одобреним програмима и пројектима, те о њиховој реализацији.

Закон о младима и Закон о спорту на исти начин дефинишу процедуре транспарентног финансирања и суфинансирања пројеката од јавног интереса у обе области које се примењују на националном, покрајинском и локалном нивоу, као и начело које спречава истовремено финансирање истих активности из различитих јавних буџета.

Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења је правни акт који тренутно детаљније уређује област транспарентног финансирања програма од јавног интереса које спроводе удружења. Овом уредбом ближе се уређују критеријуми, услови, обим, начин, поступак доделе, као и начин и поступак враћања средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма које реализују удружења, а који су од јавног интереса. Чланом 3. Уредбе наглашена је обавеза органа државне управе да подстичу програме од јавног интереса које реализују удружења и прецизира шта програм у свом

опису садржи. Основни принцип који Уредба промовише јесте транспарентност финансирања. Чланом 5. Уредбе прописано је да се средства за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма додељују на основу јавног конкурса. Уредбом су јасно дефинисани критеријуми који се тичу спровођења јавног конкурса – од расписивања до доделе средстава и контроле финансираних активности организација грађанског друштва.

Анализом правног оквира за јавно, односно буџетско финансирање организација грађанског друштва уочено је неколико озбиљних проблема. Основни недостатак Уредбе којом се уређује финансирање програма од јавног интереса је тај што се она односи искључиво на програме које реализују удружења, али не и на задужбине и фондације. Поред наведених проблема са линијом 481 који се тичу нетранспарентности доделе средстава, уочено је да се значајан део средстава организацијама грађанског друштва додељује без јавног конкурса. Према расположивим подацима у 2012. години су без расписивања конкурса додељена средства у вредности 3,61 милијарди динара или 39,22% укупно одобрених средстава. Поред тога, уочено је да се надзор над спровођењем пројеката не врши у довољној мери, као и да је недовољна развијена пракса евалуације пројеката.

Примери добре праксе учешћа организација грађанског друштва

а) Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе

Удружење Пиргос из Пирота је у оквиру пројекта „Етички кодекс понашања локалних функционера власти“, који је реализован у сарадњи са члановима Коалиције за надзор јавних финансија и СКГО, дало иницијативу за спречавање корупције на локалном нивоу и побољшање рада локалних власти. Иницијатива је обухватила активности у циљу јачања способности локалних актера (медији, грађанско друштво, представник синдиката, политичке партије) за боље праћење примене Етичког кодекса представника локалних власти. Њен циљ је био стварање подршке на локалном нивоу да би се донеле одлуке о формирању и финансирању радних тела за праћење примене Етичког кодекса. Резултати ове иницијативе су потписани Протоколи о сарадњи локалних власти и организација цивилног друштва у шест општина Србије.

У цео процес организација је била укључена на нивоу консултација и дијалога, у фазама формулисања, израде нацрта и спровођења користећи

разне механизме као што су кампање, лобирање, састанци, заједничка радна тела.

б) Измена Кривичног законика

Крајем 2012. године Кривични законик Републике Србије претрпео је значајне измене. Организације окупљене око Коалиције за надзор јавних финансија сматрале су да измене Кривичног законика, које су биле предложене у радном тексту Закона, нису у довољној мери доприносиле повећању ефикасности борбе против корупције, као ни генералној превенцији у овој области. Због тога су организације предложиле Радној групи за израду радног текста Закона увођење два кривична дела: Злоупотреба у јавним набавкама и Незаконито богаћење. Резултат иницијативе је делимично усвојен предлог, односно у Кривични законик је уведено кривично дело Злоупотреба у вези са јавном набавком (члан 234а КЗ).

У цео процес организације, подносиоци предлога, биле су укључене на нивоу консултација и дијалога, у фазама формулисања предлога и израде текста напред наведених чланова закона, користећи притом механизме као што су јавно заговарање, лобирање и састанци.

в) Закон о заштити узбуњивача

Удружење тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Транспарентност Србија, антикорупцијски портал Пиштаљка и организације окупљене око Коалиције за надзор јавних финансија у октобру 2012. године покренуле су кампању за усвајање закона о заштити узбуњивача. Истраживања која су у Европи и Сједињеним Америчким Државама спровеле ревизорске фирме и удружења истражитеља превара показала су да узбуњивачи или „дувачи у пиштаљку“ откривају више од половине свих превара. Европска комисија је у извештају уз мишљење о кандидатури Србије навела да је практична примена заштите узбуњивача у Србији и даље слаба, иако је ступањем на снагу Правилника о заштити узбуњивача који је усвојила Агенција за борбу против корупције побољшана правна основа за ту заштиту. У новембру 2014. године усвојен је Закон о заштити узбуњивача („Сл. гласник РС”, бр. 128/14), а представници наведених организација су учествовали у радној групи која је припремила текст радне верзије закона којим се уређује заштита узбуњивача.

У цео процес организације, подносиоци предлога, су биле укључене на нивоу консултација, дијалога и партнерства, у фазама предлагања и израде текста

радне верзије закона, користећи притом механизме као што су кампање, јавно заговарање, лобирање и састанци.

Закључна разматрања

Значај који имају организације грађанског друштва у процесу доношења одлука је двоструки. Са једне стране, оне омогућавају грађанима да успешније артикулишу и заговарају легитимне интересе, а са друге оне представљају субјекте заштите и остваривања појединих права. Поред тога, организације грађанског друштва имају битну улогу у процесу свеобухватних реформи од којих се састоји процес европских интеграција.

Правни оквир којим је регулисано учешће удружења и других организација грађанског друштва у процесима одлучивања је у великој мери недоречен и мора се у наредном периоду унапредити како би целокупно друштво на најбољи начин искористило потенцијале и ресурсе којима располаже цивилни сектор. Активну улогу у тој промени морају да имају и власт и организације грађанског друштва. Досадашња пракса из развијених демократских земаља је показала да само оснаживање партнерства власти и организација грађанског друштва може довести до свеукупног друштвеног напретка.

Период пред нама је прилика за организације грађанског друштва да преиспитају и консолидују своју улогу и учешће у процесима одлучивања. Подигнут ниво учешћа организованих грађана у друштвеним процесима афирмише и легитимише грађанско друштво као кључног актера у демократском и политичком развоју заједнице. Од начина на који ће организације грађанског друштва искористити прилику која се и поред видљивих и скривених препрека указује, битно зависе перспективе српског друштва и сваког појединачног грађанина.

Европске праксе и модели учешћа у доношењу одлука на локалном нивоу

1. Увод – циљеви и обухват анализа

Ова анализа има за циљ да представи европске праксе директног учешћа грађана на локалном нивоу у циљу студије и анализирања средине за грађанско учешће у низ земаља развијених европских демократских друштава. Истовремено истраживање директно акцентује и правну регулативу форми учешћа грађана у Републици Бугарској као члана правне породице Европску уније. И поред тога што због више од 45 година

ауторитарног управљања како у Бугарској тако и на Балкану недостају традиције у развоју средине грађанског учешћа, бугарско пост социјалистичко друштво је прошло кроз низ пракси које су довеле до нове регулативе у националном законодавству. За доста кратак период од 20 година у Бугарској су била усвојена два закона који регулишу учешће грађана и директну демократију¹. Овај интерес и динамика унапређења закона су последица убрзане потребе и жеље грађана да активно учествују на формиране и реализоване политике на локалном нивоу које директно постављају у зависност њихов живот. То показује најбољи пут за промену једног управљања у отворено, извештајно и одговорно потребама друштва. Тако се грађанско учешће доказује као важно и могуће партнерство између грађана, друштвених организација и локалне власти. Потребно је нагласити и чињеницу да традиције развоја и прилагања грађанског учешћа су у основи разумевања о правној држави, подршци основних демократских принципа, политичке воље и одговарајућег законодавства. Што више су они заступљени толико ће мање грађани осећати своје интересе незаштићеним и мишљење не узето у обзир. То би са друге стране смањило прописивање у детаље начине грађанског учешћа. Недовољно историјског времена за изградњу и развој ових принципа како у Бугарској тако и у Србији а и на Балкану, категорично налаже успостављање нормативног нивоа који можда неће да да реалнију потребу њиховог прилагања али је гаранција не лишавања грађана од могућности да их практикују. То је и један од разлога у неким од европских земаља да имају јаче учешће грађана независно од недостатка детаљне правне регулативе његових форми а истовремено, у пост социјалистичким демократијама Централне и Источне Европе где је прихваћен принцип правног регулисања форми грађанског учешћа, још увек има шта да се жели по питању васпитања културе учествовања и стимулисања активног друштва.

2. Стратешки оквир грађанског учешћа на локалном нивоу – појам и принципи

Појам грађанско учешће на локалном нивоу је усвојен и користи се користи у низ европских стратешких докумената, од којих су основни следећи :

- Европска повеља за локално самоуправљање /ЕПЛС/, усвојена од стране Савета Европе 1985 г.;

¹ Закон о референдуму, усвојен 1996 г. и био на снази до 2009 г., поништен са сада важећим Законом за директно учешће грађана у државној власти и локалној самоуправи.

- Конвенција за приступ информацији, друштвено учешће у процес узимања решења и приступ правосуђу по проблемима животне средине /Аархуска конвенција/, усвојена 1998 г.;
- Бела књига европског управљања /Бела књига/, усвојена од стране Европске комисије 2001 г.;
- Препорука Савета Европе № 19 од 2001 г., усвојена уз помоћ Савета министара при СЕ;
- Кодекс добрих пракси /Кодекс/, усвојен од стране Међународне конференције НВО при Савету Европе 2008 г.;
- Стратегија Савета Европе за иновације и добро управљање од 2007 г.

У указаним документима нема легалног опредељења појма грађанско учешће, али они показују карактеристичне белеге на основу којих се препознаје грађанско учешће на локалном нивоу.

Тако, по ЕПЛС један од основних принципа је тај који се односи за локалну самоуправу, који треба да буде признат унутрашњим законодавством и, колико је то могуће, Конституцијом.² Право локалних власти да управљају не смета могућности да прибегавају до скупове грађана, до референдуме или до било какве друге форме директног учешћа грађана, када је то законом дозвољено. У чл. 5 ЕПЛС-а се уводи и захтевање да се код сваке промене локалних територијалних граница изврши консултација са заинтересованим локалним заједницама и када закон дозвољава да се изврши референдум.

Аархуска конвенција задаје понашање државних органа тако што им приписује обавезу да гарантују право приступа информацији, учешћа у процес узимања решења и приступ правосуђу везано за проблеме животне средине. Посебно од тога, као обавеза која следи, свака од страна треба да уради све шта је потребно да би било могуће да све више информација буду на располагању широкој јавности путем електронске базе података. Конвенција обавезује стране који су је ретификовале да обезбеде услове за учешће грађана у процес израде планова, програма и политика, релевантне теми животне средине. У допуни, државе треба да дају гаранцију за публицитет и друштвено учешће код усвајања нормативних аката, укључујући и својевремене консултације тако да гарантују да ће:

- Рокови за изражавање мишљења бити довољни за ефективно учешће,
- Пројектне документације бити јавне,
- Јавности бити дата могућност да даје коментар и предлоге,
- Резултати консултација бити узети у обзир при постојећим могућностима.

² Погледај чл. 1 ЕПЛС-а

2001 г. Савет Европе усваја Препоруку³ Савета министара према државама-чланицама СЕ за учешће грађана у локални јавни живот. У њој се акцентује смањени ниво поверења људи у институције, избираним од њих и се излази са препоруком за активније понашање државних институција са учешћем грађана. Принципи ове политике учешћа се „базирају“ на:

- Добијање јасне и разумљиве информације од грађана у циљу коришћења права гласа код узимања решења,
- Признавање улоге удружења и организација грађана као кључни партнери у развоју културе учешћа.

У складу Беле књиге за европско управљање⁴, усвојена од стране Европске комисије, ЕУ следи да се циља ка већем учешћу грађана ефективнијим одређивањем политика и изградом законодавства и обавези учешћа у дебати за управљање. Бела књига уводи основне принципе доброг управљања – отвореност, учешће, извештавање, ефикасност и последователност. Овај документ скреће пажњу и на питање структурисаног канала за ФЕЕДБАЦК, критике и протесте. У њему се обележава и принцип да они који желе провидност исто требају да буду провидни. У циљу тога Комисија се ангажује са:

- Онлајн информацијом о припреми одређених политика током свих етапа узимања решења. Циљ је да се тражи јача сарадња регионалних и локалних власти са цивилним друштвом. Државе-чланице носе основну одговорност код испуњавања тог циља;
- Стварање систематичнијег дијалога још у раној фази у формирању политика са представницима регионалне и локалне власти од стране грађана кроз националне и европско признате форме удруживања;
- Већа флексибилност у томе како законодавство ЕУ може да се прилаже на начин који поштује регионалне и локалне услове;
- Стварање и објављивање минималних стандарда за консултовање у вези политике ЕУ;
- Формирање партнерских споразума који превазилазе минималне стандарде у одређеним областима које да ангажују Комисију за допунску консултацију у замену за веће гаранције за одговорност и репрезентативност консултованих организација.

Током 2007 године, уласком Бугарске у ЕУ, усвојена је од стране Савета Европе Стратегија за иновације и добро управљање на локалном нивоу

³ Погледај Рец /2001/ 19, 6 децембар 2001 г.

⁴ Погледај Официјалне новине ЕУ, бр. С 287 од 12.10.2001

(Стратегија). У њој је заложен основни циљ а управо да мобилише и стимулише државе са својим активностима на националном и локалном нивоу са циљем побољшања нивоа јавних услуга. На тај начин грађани свих европских земаља ће користити добро и демократско локално управљање посредством њиховог ангажовања у друштвени живот и спровођењу политика које одговарају њиховим законски образложеним очекивањима.

Дванаест принципа доброг демократског управљања на локалном нивоу, у складу са Стратегијом за иновације и добро управљање:

1. Поштено спровођење, репрезентативност и друштвено учешће за време избора – да се обезбеде реалне могућности свим грађанима да користе право гласа по питањима друштвеног интереса;
2. Одазовност – да се обезбеди непрекидно у времену сусрет са потребама и законски образложеним очекивањима грађана од стране локалних власти;
3. Ефикасност и ефективност – да се гарантује постизање циљева оптималним коришћењем постојећих ресурса;
4. Отвореност и транспарентност – да се обезбеди друштвени приступ информацији и да се олакша разумевање за то како се решавају друштвено важна питања;
5. Превласт закона – да се гарантује поштење непристрасност и предвидљивост;
6. Етичко понашање – да се гарантује да је друштвени интерес постављен изнад личних интереса;
7. Компетентност и капацитет – да се гарантује да су локални представници становништва као и именовани службеници у стању да испуне своје обавезе;
8. Иновације и отвореност ка променама – да се гарантује да се извучи практична корист од увођења нових решења и добрих пракси;
9. Стабилност и дугорочна оријентација – да се узму у обзир интереси будућности генерација;
10. Стабилно финансијско управљање – да се гарантује циљно усмерено и продуктивно коришћење друштвених фондова;
11. Људска права, разноликост културе и социјално јединство – да се гарантује да су сви грађани заштићени и да им је испоштовано људско достојанство; као и то да нико од њих није дискриминисан или искључен из друштвеног живота;
12. Извештавање – да се гарантује да изабрани представници власти и именовани општински службеници прихватају и носе одговорност за своју активност.

Кодекс добрих пракси грађанског учешћа у процесу доношења решења (Кодекс) поставља најадекватнији начин за укључивање људи у политичке процесе. Кодекс има обухват на локалном, регионалном и националном нивоу. У овој анализи ћемо скренути пажњу како функционише на локалном нивоу. По кодексу, невладине организације⁵ и организовано грађанско друштво доприносе у највећој мери остваривању демократије и људских права. То јест грађанско учешће може да се практикује коко од самог грађанина тако и кроз посредништво НВО-а као експонент грађанских позиција и кумулатор интереса великих група људи, различитих од политичких формација⁶. То упознавање не долази да би се окренуло у сепаратора, већ пре свега као експонент, неоспорног и могућег за управљање на два начина, активног учешћа грађана при формирању решења за управљање.

Кодекс обраћа пажњу приносу организованог грађанског друштва у демократски процес, али је фокусиран на примењиван и у директном грађанском учешћу, тј. појединцима..

Принципи су следећи:

1. Учешће – Невладине организације прикупљају мишљења и деле са својим члановима, циљним групама и заинтересованим грађанима. Предуслов за овај принцип су отворени и доступни процеси учешћа који се базирају на договореним параметрима учешћа.
2. Поверење – Отворено демократско друштво се базира на коректној узајамној сарадњи између учесника и засебних сектора. Поверење захтева транспарентност, поштовање и узајамну поузданост између самих партнерских НВО-а и јавне власти.
3. Надзор и транспарентност – требало би да су узајамни, да се надзор обавља од стране НВО-а и јавних органа.
4. Независност – НВО треба слободно да формирају своје позиције, с тим што често те позиције могу да буду у опозицији јавним органима са којима су НВО-е у интеракцији.

Услови грађанског учешћа

⁵ У Препоруци(2007) 14 Комитета Министара је дата дефиниција Савета Европе за невладине организације, која гласи: Невладине организације су добровољне самоуправне организације којима су у основи непрофитни циљеви својих организатора или чланова

⁶ У правној доктрини постоје два схватања о формама грађанског учешћа – по једнима, грађанског учешћа може да има само практиковањем форми директне демократије само од стране грађана. Други аутори дозвољавају да невладине организације исто изражавају вољу грађана индиректним начином и су врста грађанског учешћа. Погледај Конституционо право, стр. 155, изд. Сиела, Софија, 2002 г. у корист циљева анализа и захваљујући истраживању текстова прихватамо обе форме релевантним.

На првом месту потребно је, код индиректног учешћа грађана, (изражавање воље грађана путем НВО) да је остварена добра средина за рад НВО. Она одговара следећим критеријумима: слобода изражавања мишљења (члан 10 ЕКПЧ-а), слобода удруживања члан 11 ЕКПЧ-а), правна држава која функционише тако да гарантује и поштује демократске принципе. Грађанско учешће треба да буде постављено на бази постојећих четири степена нивоа учешћа: информација, консултација, дијалог и партнерство.

Грађанско учешће исто тако заузима важно место у Лисабонском уговору. Део 2 тог уговора подвлачи принципе демократије унапред и учешћа (тј. Односно улогу грађана) у функцији Уније. Што се тиче последњег, Уговор обавезује институције ЕУ-је да учествују у консултацијама и да подржавају отворен и провидан дијалог са грађанима. Везано за то, Уговор намеће посебну одговорност Европске комисије.

И поред тога, грађанско учешће се одређује и разуме на различити (други) начин. Можемо урадити поделу између два типа учешћа – вертикално и хоризонтално. Грађанско учешће по вертикали се односи на узајамне односе између државе и њених органа са грађанима. Хоризонтално учешће се односи на сарадњу свих врста група са грађанима у циљу постизања њихових властитих општих циљева. Пример последњег је сарадња разних организација, које се баве проблемима људи са инвалидитетом. Придржавање ка принципима, прикаченим у стратешким документима, би требало да промени приступ институција при формирању политика и усвајању нормативних аката у смеру ка идентификацији потреба грађана и све активнијег привлачења истих у консултативни процес.

Немоћ политичких докумената је њихов карактер препоруке. Кршење принципа, прикачених у тим документима, не би довело до неистинитости усвојених на националном и локалном нивоу политика и нормативних текстова, не би изазвало и санкције страна које су их прекршиле, што слаби утицај и веру грађана у млађим демократијама грађанског учешћа.

У времену када Европа преиспитује своју суштину и хоће да се отараси бирократског изражаја, једини могући пут је да да грађанима више директног приступа код формирања политика и етапама усвајања нормативних аката. Један од могућих начина је убрзавање грађанског учешћа на локалном нивоу, чиме ће се повратити осећај за реално укључивање људи у решавању проблема, блиских њиховој свакодневици. Грађанско учешће на националном и локалном нивоу води до више вере у институције са мање њиховог административног напора. Да би оценили европске праксе у процесу узимања решења на локалном нивоу следи да видимо како те праксе функционишу у конкретним европским земљама.

3. Европске праксе грађанског учешћа

Ова анализа разгледа европске праксе грађанског учешћа у четири земаља: у Хрватској, у Мађарској, у Норвешкој и нај детаљније у Бугарској. Као део њиховог унутрашњег аутономног права, земље су на различит начин расписале статут засебних средстава грађанског учешћа. У низу случајева постоји на националном нивоу детаљно регулисање форми и процедура реализације грађанског учешћа а у другим је то остављено праву локалних органа управљања. У свим описаним земљама су применљиви разгледани овде политички документи који задају принципе грађанског учешћа. Политичка и административна средина је важан фактор за успех грађанских иницијатива. Сарадња са грађанима означава упознавање грађана са правима у власти што локални органи често то виде као претечу њиховом ауторитету. Ефикасност од учешћа грађана у узимању решења и стимулисање грађанских иницијатива исто тако се опредељују од квалитета комуникације између грађана и њихове локалне или регионалне власти. Дискусије које се односе на њихово схватање улоге грађанског друштва у развоју локалних заједница и обуци планирања учешћа људи, је од битног значаја да би се олакшао такав тип комуникације.

1. Хрватска

У Хрватској на националном нивоу постоје и функционишу следећи механизми за институционалну сарадњу између НВО и државних органа:

А) Владина канцеларија за сарадњу са НВО (Канцеларија). Ова канцеларија треба да развије и локалне структуре којима да се делегира део њихових функције на националном нивоу. Канцеларија је руководила процес припреме Програма за сарадњу између Владе Републике Хрватске и невладиног сектора. Својим активностима доприноси убрзању поверења и провидности у сарадњи између владе и НВО. Организациона структура тог управног одељења је развијена на бази децентрализованог модела и поставила је себи за циљ пратеће усмеравање и подршку грађанском друштву. Канцеларија је иницирала формирање мноштва међу секторских радних група које се састоје од представника министарства, НВО, локалних и међународних експерата. Групе су учествовале у припреми разних законодавних промена за стварање правне средине за подршку НВО, које обухватају Закон о удружењима, Закон о играма на срећу и такмичењима, Закон за хуманитарну помоћ и Пројекат закона за фондације и др. На националном нивоу, НВО-је из разних области имају своје представнике како у Управном органу Националне фондације тако и у Савету за развој

грађанског друштва – друге две формације од значаја за развој грађанског друштва у Хрватској. Један од примера за успешну сарадњу између хрватске владе и невладиних организација је потписивање Програма за сарадњу 2001.г. Скорији пример добре узајамне сарадње је учешће невладиних организација у Националном комитету за развиј волонтеризма, који је основан за припрему пројекта Закона за волонтерство у Хрватској.

Б) Савет за развој грађанског друштва. Савет је међу секторски консултативни орган ка Влади, који носи основну одговорност за примену Програма за сарадњу, за испуњавање Стратегије за развој грађанског друштва, као и за хармонизацију процеса државног финансирања везано за грађанске организације. Савет се састоји од 10 представника владе, 10 представника НВО и троје експерата. Чланови савета се одобравају од стране Владе између номинираних особа из конкретних министарстава, НВО Владине канцеларије за сарадњу са НВОма. Један од задатака Савета да створи базу података владиних програма са којима се финансирају НВО-је. Савет обавља и мониторинг испуњавања Програма за сарадњу владе са НВОма и може да иницира законодавне промене везане за грађанске организације у Хрватској.

В) Национална фондација за развој грађанског друштва (Фондација). Фондација је основана силом Закона за Националну фондацију за развој грађанског друштва и постоји од 2003 г. оснивањем фондације се предузимају и низ законодавних промена које треба да стимулишу развој НВО сектора. Национална фондација је одговорна за: популаризацију и подршку одрживости сектора, међу секторску сарадњу, грађанске иницијативе, филантропију као и волонтерство кроз методе образовања, припреме публикација, отварање грантова, организовање кампања за повећање друштвене информисаности и регионалног развоја.

Указане три формације за узајамну сарадњу између државних, локалних власти и НВО су мотивисале и убрзале процесе децентрализације и сарадње тако што су направили процесе финансирања НВО јаснијим. Захваљујући њиховом раду остварила се је директна комуникација између министарстава и НВО и изјашњена је потреба наставка партнерства. По питању финансирања НВО, Владина канцеларија за сарадњу са НВОма је почела процедура израде Кодекса добрих пракси и стандарда за финансирање програма за НВО-је ван државног и локалног буџета.

Сада, у Хрватској има радни Кодекс за консултације са НВО-а код израде закона, административних аката и других регулација. Кодекс предвиђа минималне стандарде за консултације државних органа са НВОма тако што

консултације обухватају широк круг заинтересованих лица као грађани и неформалне групе. Кодекс предвиђа:

- Јавност пројеката закона и других аката путем публиковања на интернет страници конкретне институције са минимум следећих реkvизита: назив акта и рок за пријем коментара и ставова;
- Укључивање представника јавности и заинтересованих страна у процедуре израде пројеката за нови акт и њихово учешће у заједничким радним групама. Информација о учесницима у групама је исто јавна;
- Обављање консултација преко интернета у роковима не краћим од 15 дана;
- Гарантовање друштвеног приступа путем интернета до урађених ставова и изражених предлога, као и излагање мотива од стране институција зашто нису прихватили одређене предлоге и/или ставове;
- Организовање друштвених расправа по финансијским, социјалним и другим променама аката;
- Организовање обуке по прилагању Кодекса за службенике администрације.

Рад по прилагању Кодекса подлежи годишњем извештавању

Програм сарадње између владе и невладиних организација у Хрватској. Програм одређује следеће области за сарадњу између Владе и НВО – друштвено учешће у процесу узимања решења и пријем потреба заједница и повећање само организације и волонтерских активности у друштвену корист. У оквиру тих области узајамне сарадње повећао се је утицај грађанског друштва на процесе узимања разних решења управљања.

Као потврда горњег је пример са Министарством за здравље и социјалне политике у Хрватској у коме се планирају и врше промене које ће дати локалним и регионалним властима шира права у области социјалне политике. Тако ће део услуга које су обављале државне институције бити децентрализоване и поверене локалним организацијама али након провођења консултација са локалним заједницама. Поново, консултативни процес са представницима локалне заједнице и НВО се укључује и код расправе и локалних планова за развој градова и региона у Хрватској.

Као негативни пример за то шта се дешава избегавањем „подељене“ израде политика унапред проведеним друштвеним расправама је пример специфичним за Хрватску Законом за развој голфа. Пројекат закона који није био консултован са грађанима је предвиђао да низ зелених локалитета и пољопривредних површина буду одређени за изградњу хотела са њиховим голф игралиштима. Пројекат тог закона је изазвао широки друштвени отпор изражен протестима улицама Задра, Истрије и Дубровника. Као резултат тога

је заостало усвајање и дискусије низа других закона, повезаних са тим и опао је интерес инвеститора. Ипак, глас грађана је био узет у обзир, али тај пример потврђује тезу, да укључивање грађана мора да буде у ранијој фази код израде аката и политика које се тичу самих грађана, да се не би стигло до крајњих мера активног грађанског понашања – протеста.

Примери локалних пракси грађанског учешћа у Хрватској:

Загребачка грађанска иницијатива – Право града

2010 г. је у Загребу грађанска иницијатива Право града организовала туце демонстрација за заустављање градње локалног предузетника. Грађанска иницијатива тврди и доказује да нису били испоштовани низ нормативних аката код издаје дозволе за градњу. Група користи социјалне медије у организовању своје активности, обезбеђује извештавање новости са протеста на грађевини тако што се на тај начин протест од локалног мења у национални. За време једног од протеста полиција користи силу и приводи око 70 демонстраната а блокирани су и инжењери и грађевински радници на самој грађевини. Активности иницијативе Право града инспиришу неколико других протесних догађаја против грађевинских планова у целој земљи и почињу друштвена разматрања планова за изградњу на локалном нивоу у градовима целе Хрватске.

Заједничка разрада стратегије за младе у гр. Карловцу

Као резултат забринутости и дијалогског приступа градоначелника гр. Карловца по питањима проблема младих људи је била развијена општинска стратегија са високим нивоом омладинског учешћа, као и учешћем представника локалног омладинског савета и персонала Центра за грађанске иницијативе. Промена је последица разраде саме локалне стратегије. Иницијатива је почела испитивањем мишљења 384 младих људи у граду. Проводе се једномесечни и двомесечни састанци са више од 70 младих активиста и представника НВО. Млади људи у граду и омладинске организације нису имали посебно своје место које да је централно за развој њихове активности. Били су финансирани нередовно и недовољно од стране спољних донатора. Као резултат започетог дијалога међу омладином, омладинске организације и локалне власти (градоначелником) била је олакшана разрада стратегије за младе. Скоро, након што је општинска стратегија за младе била завршена и објављена, општина обнавља посебну велику зграду за усељење прве и јединствене омладинске заједнице у центру Карловца. У згради је било замишљено да се уселе и НВО-је које да достављају информацију по питањима младих, омладински образовни центар, место за састанке младих људи са различитим интересима,

функционалан и изложбени мултимедијски центар. Општинска администрација је провела тендер за управљање омладинског центра са критеријумима за учешће – локалне омладинске НВО-је. Након тендера општинско веће града Карловца је изабрало три НВО-је за управљање простора и организовање програма омладинског центра: локална омладинска организација Цопре Дием, Центар за грађанске иницијативе и еколошка група ПЦАП интернационал. Али проблем недовољног простора за канцеларије локалних НВО остаје. Тако је градски невладин сектор организовао потписивање петиције до градоначелника са захтевом за достављање организацијама још простора за канцеларије и центре за рад. Створено партнерство између општина и већ у функцији локалне стратегије за рад са младима и НВОма даје могућност да представници НВО и општински управници стигну до идеје за коришћење бившег дома армије. Испоставило се да је зграда са нејасним статутом власништва. Следи петиција локалних НВО до градоначелника хрватске владе. Активност петиције је изазвала моћну друштвену кампању. Рад ове иницијативе траје више од две године али завршава успешно токо што се стиже до потписивања Меморандума за сарадњу, на основу кога држава даје зграду бивше касарне а општина ће обезбедити средства за део поправке зграде као и покривање дела комуналних услуга

2. Мађарска

У Мађарској на националном нивоу се користе различита акта којима су утврђени узајамни односи између државе и грађанског друштва. Најзначајнији од њих су: Стратегија грађанског друштва за период 2002 – 2006 и решење владе за унапређење мера Стратегије за период 2006 – 2010 г.

У односу на грађанско учешће на локалном нивоу наредба исто присуствује у различитим актима на локалном нивоу.

У Конституцији републике Мађарске и у мађарском закону за нормативна акта има наредби које у принципу дају широку право моћ консултацијама НВО-ја са представницима заједница. Без обзира на то, пракса показује проблеме са прилагањем тих процедура. 2005 г., као корак појачаног грађанског учешћа се усваја гласање Закона о слободи електронске информације. Тај закон обавезује централну и локалну власт да објављују информацију која је у друштвеном интересу. Информација, коју су централни и локални органи обавезни да објављују обухвата не само пројекте закона већ и разне пројекте политичких докумената као што су стратегије и концепције. Закон прописује и разне форме грађанског учешћа – консултативни савети, комитети и радне групе.

Примери локалних политика грађанског учешћа у Мађарској:

Локалне групе за сарадњу

2001 г., Мађарско удружење за развој заједнице /МУРЗ/ почиње рад са микро регионима Ђзд и Путнок и у селима Киралд и Хёт. Партнери у сарадњи који су се придружили су школе, здравствене и образовне институције, бизнис сектор, цркве и мале заједнице из округа. Програм који развија то удружење се труди да ангажује становнике локалних заједница које учествују.

У периоду од 2005 до 2011 г. је функционисала иницијатива у административним областима Борсод - Абаџ - Земплён Цоунту, уз помоћ које су локални становници били ангажовани у процес планирања локалних политика, укључивањем у групе за сарадњу између локалних институција, регионалних институција, НВО-ја и грађана.

Мештани и локалне НВО-је су учествовали не радионицама за друштвено планирање, што је довело до формирања 4 професионалних радионица. Програм је рачунао на то да људи разумеју и приложе принципе грађанског учешћа, овлашћавајући их да буду активнији у областима које су близу проблема који их интересују у области здравства, социјалних услуга и културе. Програм је имао за циљ да побољша квалитет живота мештанима учешћем у образовање, укључивањем у процесе кроз формално и неформално образовање.

Иницијатива је оставила позитивни утицај тако што је био повећан капацитет постојећих институција на локалном нивоу за идентификовање проблема људи и пре свега у решавању административних проблема или проблема у области образовања, дечје заштите и социјалних услуга.

Стварање и учешће у образовним круговима – неколико делатности неформалног образовања су биле реализоване методом „круг учења“. Круг учења је мала демократска група која функционише у складу са принципима дијалога и ангажује активно учешће свих њених чланова. Учесници се обучавају о принципима демократског управљања, као и о могућностима да узму учешће у изградњи политика локалних заједница. Они се уче да раде са локалном власти дијалогом и сарадњом и да учествују у друштвени, социјални, културни и политички живот. Овај тип образовних кругова учења се проводе у периоду између децембра 2010 и марта 2011 г. и обухватају сваку једну од пет области у земљи. Широка основа сарадње, запажено

током програма, шири представу свим заинтересованим странама везану за могућности које они могу да стварају заједно и побољшава њихово самопоуздање и удобност у раду по питањима грађанског учешћа.

Предмет следеће праксе је организовање протесног покрета да би се спречила изградња радарске станице у гр. Пећ. Ова пракса обухвата период од 5 година од 2005 до 2010 г. и остварена је од стране Асоцијације Истенкџт и Грађанског покрета за Мецсек. Ова кампања као и њен утицај на политичку средину може да се разгледа као редак пример за успех у активном грађанском учешћу у Мађарској.

Напор за изградњу радарске станице у Пећи прво изазва бурну реакцију мађарског грађанског друштва и пре свега природо заштитних НВО-ја. Разлог је што је решење за изградњу радарске станице узето на националном нивоу а да пре тога нису проведене прелиминарне консултације са грађанима и грађанским организацијама на локалном нивоу. Организоване акције против изградње радарске станице почињу у зиму 2005-2006 године. Први јавни скуп је био „отворени универзитет“. Следећи корак је организовање протесног митинга. У исто време, Министарство одбране Мађарске проводи друштвени форум у једном од насеља града Пећ. Чињеница да се организује друштвена дискусија након што је политичко решење већ узето, љути још јаче локалну заједницу и даје јој нови повод за активни протест. Паралелно са протестима почиње прикупљање потписа за петицију за обуставу изградње радарске станице у граду. Прикупљено је 8000 потписа и је изазвано јавно саслушање градоначелника града. Тако овај постфактум дебата доказује за стоти пут потребу прелиминарно усаглашавања и консултовање са заинтересованим странама.

Током лета 2006 г., политичка ситуација у Пећи се значајно мења с тим што Грађански покрет за Мецсек усаглашено са Савезом за Пећ и асоцијацијом Истенкџт, решавају да иницирају локални референдум за радарску станицу. Прикупљање потписа за референдум је био врло тежак задатак јер су, да би био организован, били потребни потписи 10 процената од имајућих право гласа у Пећи у оквиру месец дана. На крају крајева скоро 19 000 потписа је предато општинском одбору и након њихове верификације локални референдум је био предвиђен за март 2007 г. Популаризација референдума од стране локалне власти је слаба, што је довело до тога да је само 32,5 посто од имајучих право гласа је учествовали и референдуму је био објављен невалидан. И поред тога 94.3 посто од гласалих на референдуму су одбацили могућност изградње радарске станице. Тим резултатом обе стране – локални и државни органи и грађани тврде да су успели. За Грађански покрет Мецсек а и за активне грађане друштва, тај тип грађанског учешћа је доказ, да су људи против радарске станице. Негативни вот слаби идеје управљајуће

локалне власти. С друге стране, власт схвата резултат као победу, пошто доказује недовољно високу активност њених грађана. У сваком случају референдум представља политичку правну тачку, пошто након њега почиње судски поступак против административне процедуре за изградњу радарске станице. У међувремену се проводе нови локални избори, након којих се мења управа града. Нова локална власт организује низ дискусија, за које привлачи све више људи и које изражавају негативан став за градњу. Стиже до отвореног противљења локалне и централне власти. Градоначелник града остаје уз своје грађане код блокаде путева у циљу спречавања приступа грађевинске технике. Био је организован и шаторски камп. Врховни суд ставља крај безизлазној ситуацији одбацивањем у целини дозволе за градњу.

3. Норвешка

Вредности демократије и грађанског учешћа су дубоко укореењени у норвешком друштву, изграђено на принципу „равних хијерархија“, којима се скраћује растојање између обичних људи и оних са политичком и економском моћи. Социјално укључивање је високо цењено а учешће грађана, осим као принцип на законском нивоу, је и механизам који функционише и не учи људе шта да мисле већ да мисле као могу да буду кориснији и активнији.

Норвешки политички систем репрезентативна демократија, али у норвешком контексту може да говори и о реализацији демократији учешћа. Пример за то права радника да изражавају своје мишљење по питањима здравства, животне средине и безбедности на радном месту, а исто тако и могућност да грађани учествују у свим процесима планирања. Општине имају специјалну обавезу да се гарантује активно учешће одређених група по конкретним питањима као што су: омладинске политике, права људи са инвалидитетом, људима који страдају од психичких обољења, људима са специјалним потребама.

Држава подстиче појачавање грађанског учешћа између провођења избора кампањама под окриљем Министарства локалних и регионалних питања у сарадњи са Норвешком асоцијацијом локалне и регионалне власти.

Норвешка је ретификовала Повељу Савета Европе за иновације и добро управљање. 2009 г. Норвешка је потписала и протокол ка Повељи у коме се говори за право учешћа грађана у локалним пословима.

Током последњих година се посматра озбиљна процена улоге општина у развоју заједница, специјалније, у вези са локалним планирањем. Локални планови укључују просторне и социјалне димензије. То далеко превазилази традиционалну одговорност општине као добављача услуга и води ка

партнерству и сарадњи другим средствима, као на пример са локалним организацијама грађанског друштва и локалним бизнисом. У неколико норвешких националних програма су иницирани нови приступи теми за развој локалних заједница и грађанског учешћа. Обухват питања која се решавају на локалном нивоу је врло широк – од очувања старих зграда до приступа одређеним улицама и аутомобилског саобраћаја.

Примери локалних пракси грађанског учешћа у Норвешкој:

Од концепције за развој локалних отворених површина – паркова до њиховог финансирања грађанским учешћем

Градски рејон Сагене-а у Ослу предлаже иновативни пример сарадње између локалне власти и грађанског друштва. Он показује како активност између различитих сектора и група, који имају различите интересе, воде до креативна решења. Основни циљ локалне администрације је била да се достигне и до укључивања тих група које се ретко чују у друштву.

Сагене је један од 15 градских насеља Осла, где се свако од насеља руководи од изабраног намесника Обласног савета. Савети, са своје стране, су компетентни по питањима у вези дечијих вртића, здравствених услуга, социјалних брига, дечијих питања, животне средине и одржавање локалних паркова. Локални обласни савет решава 2001 г. да буди испитани и стимулисани ставови и приоритети становништва за активније грађанско учешће. Процес је имао за основни циљ: побољшање стамбених услова, боља средина за децу и младе, побољшана друштвена простори и сигурност, подршка зависницима од дроге, људима који имају потребу психијатријске неге, побољшање друштвеног транспорта и ојачање локалних активности добровољаца.

Један од првих догађаја је био "Future Scenario Workshop", где су већи део учесника били засебни грађани и представници разних локалних група. Током тог периода су биле приложени различите методе вођења разговора са представницима власти, укључујући и лицем у лице рауговори између локалног становништва и политичара, састанци са јавношћу, која користи креативне приступе као дијалоге, заједничко пијење кафе, укључивање у арт пројекте. „паркови и тргови су народне баште“ је идеја за развој локалних отворених простора као места за састанке и демократске арене мишљења. На бази информације, обезбеђене од стране јавних заседања локалних савета, су разрађени конкретни планови за јавни простор и парк у том насељу норвешког главног града. Државна банка за стамбено кредитирање обезбеђује део финансирања за формирање парка у одговарајући изглед.

4. Бугарски модел грађанског учешћа на локалном нивоу и постојеће праксе

1. Како се је стигло до текућег схватања о грађанском учешћу у Бугарској? Шта је то схватање пренело из прошлости и шта је надоградило? Грађанско учешће у Бугарској, његов развој на националном и локалном нивоу је добро познат у новој бугарској историји. Погледано строго догматички форме грађанског учешћа су распоређене као законске могућности још у периоду социјалистичке диктатуре⁷. И поред тога што су уведене у правни живот остају непознате, недоступне и не практиковане од бугарског народа. У времену, које врши притисак на самоиницијативу и испољавање људи као слободно мислећи грађани, тешко можемо да говоримо о грађанском учешћу. Пре је то једна од маскираних форми за формално постојање права неподобних за практиковање. И поред тога, како ћемо и сами проследити, низ од институција, карактеристичне за форме грађанског учешћа и њихове правне регулативе, су се пренели из закона у закон⁸. Миграција правне регулативе није забрињавајућа чињеница. Она долази да покаже да оно што је важно за једно право, регулисано правном нормом, је средина у којој ће бити изложена животу. Тако долазимо до схватања, да јединствена суштинска промена је у средини за практиковање права, и до још непријатног утиска, да право колико јако толико и немоћно је пре у зависности од фактора и средине који формирају и гарантују друштвени слој, него што их оно само гради.

Прихватањем садашње бугарске конституције, прве међу поколењима конституција пост социјалистичких земаља⁹, се признаје право грађана да упућују предлоге и петиције државним органима, као и да подносе жалбе. Испуњени су критеријуми Европске повеље за локално самоуправљање /ЕПЛС/ највишим нормативним актом да буде гарантовано то њихово право. Тако се даје могућност отворене комуникације између грађана и представника централне и локалне власти. Законодавство дограђује средства за грађанско учешће тако што уједињује у један акт¹⁰ специфичне начине грађанског учешћа на локалном нивоу, међу којима су установљени локални референдум, локална грађанска иницијатива и збор грађана. Ван систематизације обједињујућег закона остају средства грађанског учешћа присуством и учешћем грађана на заседањима

⁷ Вж. Закон за допитването до народа, приет през 1983г. и действал до 1996г.

⁸ Тако на пример можемо да упоредимо генералну скупштину становништва, референдума и локалног референдума у Закону за „консултовање са народом“ усвојен 1983 г., 1996-2009 и ЗПУГУМС

⁹ Конституција Републике Бугарске усвојена 13 јула 1991.г. од стране VII Велике скупштине.

¹⁰ Закон за „консултовање са народом“ усвојен 1983 г. и био у функцији до 1996 г. и Закон за „консултовање са народом“ усвојен 1996 г. и био у функцији до 2009 г.

општинског одбора у процедуре дискусија и усвајања општинског буџета, расписана општа способност грађана да учествују у изради закона друштвеним консултацијама, као и упућивањем предлога за промене законодавства. Важна и развијена како у закону тако и у нормативним актима нижег ранга, је посредничка улога омбудсмана (друштвени посредник на локалном нивоу/ код узимања на увид глас грађана и заштите њихових интереса, али се овде пре, поставља акценат на посредничку улогу последњег него на директну могућност грађанског учешћа. Као секундарна, која приоритетно не узима у обзир вољу локалних заједница а само гарантује заштиту већ угроженог њиховог интереса, је могућност за грађанску активност да административним путем поднесе жалби на актове администрације.

Доживели сличну регулативу у три узастопна закона институти, који регулишу грађанско учешће на локалном нивоу су локални референдум и скуп грађана. Као иновације у бугарском законодавству можемо одредити „потписку“, појавила се у правном миру усвајањем средином 90-тих година новог демократског такозваног Закона за „консултовање са народом“ – „референдум“ који је био на снази и мало након уласка Бугарске у Европску Унију. Управо том историјском променом „потписка“ трансформише свој назив локалне грађанске иницијативе, остваривана поново путем „потписке“ с тим што шири и обухват институција којима се могу давати предлози. Уводи се форма грађанског учешћа која превазилази обухват националног закона а управо европска грађанска иницијатива обављана „потписком“ поштовањем захтева Регламента ЕУ № 211/2011 г. Важно је да се подвуче, да пре него да искористе форе грађанског учешћа, бугарским грађанима је обезбеђено, поново на нивоу закона, приступ друштвеној информацији.

Закључак

Развој културе грађанског учешћа је процес. Он с једне стране представља стварање предуслова и могућности различитих форми учешћа. С друге стране тај процес представља њихову примену, развој и усавршавање од стране грађана и институција. Анализа европских пракси грађанског учешћа на локалном нивоу открива два модела:

- традиционални модел уз помоћ којег је улога, учешће и укључивање људи у изради политика и предлагању решења принцип који се већ одавно примењује (на пр. Скандинавске земље и Енглеска);
- „нормативни модел“, код кога су форме учешћа везане уз закон, правилнике или наредбе и на тај начин добијају своју легитимност и могућност за коришћење/прилагање. Тај модел је шире прихваћен у земљама бившег социјалистичког блока, где нормативно уређивање

одређеног типа друштвених односа циља да створи/замени недостатак одређених традиција његовог уређења.

Анализа конкретних пракси учешћа на локалном нивоу показује да је учешће двострани процес код кога обе стране треба да имају иницијативу – институције и грађани/друштвене организације. Различити примери показују да је реално грађанско учешће понекад тешко остварљиво, у великој мери у зависности од спремности и припремљености државе и општинске администрације да проводе структурисан друштвени дијалог код узимања у обзир принципа грађанског учешћа.

Низ посматраних европских и бугарских пракси воде до закључка, да до привлачења грађана и НВО-ја се стиже тек након што су локалне власти занемариле најлакшу доступну форму грађанског учешћа – консултацију. То, са своје стране, је довело до протеста од стране локалне заједнице, до иницирања формирања истомишљеника, најчешће потписком, који да докажу реалну вољу дела становништва који је у предности, односно тога у ком смеру да буде узето решење од стране локалне институције. Као и често коришћена, и поред сложености по процедури, форма грађанског учешћа је и локални референдум, који најјаче најављује позицију становништва. Тенденције, карактеристичне за већину пост социјалистичких друштва се откривају и развијају и у Бугарској – активно грађанско учешћа код решавања друштвених питања и развоја локалних политика још увек није укључено у широку културу људи, а оданде и у њихове потребе. Недостају умећа, знања и расположења, потребни за управљање саврменим демократских процеса. Политичари, грађани и НВО-је нису предузели неопходне кораке, којима да попуне празнине иницирањем кампања за доступно знање у области грађанског учешћа. Уместо тога институције, одговорне за развој овог типа питања на локалном нивоу, покушавају да одговоре савременим изазовима без одговарајућих метода за приступ већ регулисаним формама грађанског учешћа. Исто тако се мора признати, да развој грађанског учешћа и грађанског друштва не може да надокнади недостатак локалне и националне политике у овој области. Однос државних органа ка грађанским иницијативама је често проблематично. Грађанске иницијативе, које раде за промене, ангазоване у делатностима заступништва, или као алтернатива официјалне управљачке позиције оних који су на власти, не добијају подршку. Грађани се још увек пре свега упознају са појмом и предностима грађанског учешћа него што га реално практикују.

Као препоруке можемо обележити:

Потреба увођења више доступнијих материјала за образовање друштва у вези са грађанским учешћем;

Стварање и олакшање приступа грађана и друштвених организација онлајн платформи за друштвене консултације;

Одређивање одговорних за дужности особа који да прикупљају и резимирају резултате проведених друштвених консултација;

Значајно за успешно провођење дела форми грађанског учешћа је уклањање баријера за потребан број грађана са правом избора, који да иницирају различите форме грађанског учешћа;

И не на последњем месту по значају, увек треба да се умају у виду локалне традиције и културно-историјски фактори код израде закона и политика повезаних са формама грађанског учешћа.

БЪЛГАРИЯ

I. Увод – цели и обхват на анализа

Настоящият анализ има за цел да представи европейските практики за пряко участие на гражданите на местно ниво с цел проучване и анализиране на средата за гражданско участие в редица страни в развитите европейски демократични общества. Същевременно изследването поставя акцент пряко и върху правната регламентация на формите на гражданско участие в Република България като част от правното семейство на Европейския съюз. Макар и да липсват традиции в развитието на средата за гражданско участие, както в България, така и на Балканите вследствие от продължилото повече от 45 години авторитарно управление, постсоциалистическото българско общество натрупа редица практики, които доведоха до нова регламентация в националното законодателство. В сравнително кратък период от 20 години в България бяха приети два закона, регламентиращи гражданското участие и пряката демокрация¹¹. Този интерес и законотворческа динамика са последица от засилената потребност и желание на гражданите активно да влияят на формираните и реализирани политики на местно ниво, които пряко поставят в зависимост живота им. Те показват най-естествения път за превръщане на едно управление в открито, отчетно и отговорно към потребностите на обществото. Така гражданското

¹¹ Закон за допитване до народа, приет през 1996г. и действал до 2009г., отменен със сега действащия Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното управление.

участие се доказва като важно и възможно партньорството между граждани, граждански организации и местна власт. За отбелязване е и фактът, че традициите в развитието и прилагането на гражданското участие почиват на разбирането за правовата държава, подкрепата на основните демократични принципи, политическа воля, благоприятно законодателство. Колкото по-силно те са застъпени, толкова по-малко гражданите ще чувстват своите интереси незащитени и мнението си неотчетено. Това от своя страна би наложило по-малко детайлизирана регламентация на начините за гражданско участие. Недостатъчното историческо време за изграждане и развитие на тези принципи както в България, така и в Сърбия, а и на Балканите налага по-категоричното им установяване на нормативно ниво, което може би няма да даде по-реален тласък за прилагането им, но е гаранция за нелишаването от възможност на гражданите да ги упражнят. Това е и една от причините в някои от европейските страни да има по-силно гражданско участие независимо от липсата на детайлна правна регламентация за неговите форми, а същевременно в постсоциалистическите демокрации от Централна и Източна Европа, където е възприет принципа на правното регламентиране на различните форми на гражданско участие все още има какво да се желае по отношение на възпитание на култура на участие и стимулиране на активното гражданство.

II. Стратегическа рамка на гражданско участие на местно ниво – понятие и принципи

Понятието *гражданско участие на местно ниво* е възприето и се използва в редица европейски стратегически документа, основните от които са :

- Европейска харта за местното самоуправление /ЕХМС/, приета от Съвета на Европа през 1985г.;
- Конвенцията за достъп до информация, обществено участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по проблемите на околната среда /Аархуска конвенция/, приета през 1998г.;
- Бяла книга за европейското управление/Бяла книга/, приета от Европейската комисия през 2001г.;

- Препоръка № 19 от 2001 г. На Съвета на Европа, приета чрез Съвета на министрите при СЕ;
- Кодекс на добрите практики/Кодекса/, приет от Международната конференция на НПО при Съвета на Европа през 2008г;
- Стратегията за иновации и добро управление от 2007 г. На Съвета на Европа.

В посочените документи няма легално определение на понятието гражданско участие, но те посочват характерните белези, с които се отличава гражданското участие на местно ниво.

Така, според ЕХМС, един от основните принципи е този за местното самоуправление, който трябва да бъде признат във вътрешното законодателство и, доколкото това е възможно, в Конституцията¹². Правото на местните власти да управляват не накърнява възможността да се прибегва до събрания на гражданите, до референдуми или до всяка друга форма на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона. В чл. 5 от ЕХМС се въвежда и изискването при всяка промяна на местните териториални граници да се извършва консултация със заинтересованите местни общности и когато законът го допуска да се извършва референдум.

Аархуската конвенция задава поведението на държавните органи като им вменява задължение да гарантират правото на достъп до информация, участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие относно проблемите на околната среда. Отделно от това като производно задължение всяка от страните трябва да направи необходимото, за да стане възможно все повече информация да бъде на разположение чрез електронни бази данни пред широката общественост. Конвенцията задължава ратифициралите я страни да обезпечат условия за участие на гражданите в процеса на изработване на планове, програми и политики, релевантни към тематиката на околната среда. В допълнение, държавите трябва да дадат гаранции за публичност и обществено участие при приемане на нормативни актове, включително и чрез започване на консултации на достатъчно ранен етап, като гарантират, че:

- Сроковете за изразяване на мнения ще бъдат достатъчни за ефективно участие,
- Проектодокументите ще бъдат публични,

¹² Вж. чл. 1 от ЕХМС

- На обществеността ще бъде дадена възможност да прави коментари и предложения,
- Резултатите от консултациите ще бъдат взети под внимание при съществуващите възможности.

През 2001 г. Съветът на Европа приема Препоръка¹³ на Съвета на министрите към държавите-членки на СЕ за участие на гражданите в местния обществен живот. В нея се акцентува на намалялото ниво на доверие на хората към избираните от тях институции и се излиза с предписание за по-активно поведение на държавните институции спрямо участието на гражданите. Принципите на тази политика на участието „стъпват“ на:

- Получаване на ясна и разбираема информация от гражданите с цел упражняване правото им на глас при вземането на решения,
- Признаване на ролята на сдруженията и гражданските организации като ключови партньори в развитието на културата на участието.

Според Бялата книга за европейско управление¹⁴, приета от Европейската комисия, ЕС следва да се стреми към по-голямо участие на гражданите при по-ефективно определяне на политиките и изработването на законодателството, ангажираност в дебата за управление. Бялата книга въвежда основните принципи за доброто управление – откритост, участие, отчетност, ефективност и последователност. Този документ обръща внимание и на въпроса за структуриран канал за обратна връзка, критики и протести. В него се отбелязва и принципът, че желаещите прозрачност трябва също да са прозрачни. За целта Комисията се ангажира с:

- Онлайн информация за подготовка на определени политики през всички етапи на вземане на решения. Целта е да се търси по-силно взаимодействие с регионалните и местните власти и гражданското общество. Държавите-членки носят основната отговорност при изпълнението на тази цел;

¹³ Вж. Rec /2001/ 19, 6 декември 2001г.

¹⁴ Вж. Официален вестник на ЕС, бр. С 287 от 12.10.2001

- Създаване на по-систематичен диалог на ранен етап във формирането на политики с представители на регионалните и местните власти от страна на гражданите чрез националните и европейско признати форми на сдружаване;

- По-голяма гъвкавост в това как законодателството на ЕС може да се прилага по начин, който отчита регионалните и местните условия;

- Създаване и публикуване на минимални стандарти за консултации по политиката на ЕС;

- Установяване на партньорски споразумения, които надхвърлят минималните стандарти в определени области, които да ангажират Комисията за допълнителна консултация в замяна на повече гаранции за отвореността и представителството на консултираните организации.

През годината на приемане на България в ЕС, 2007г., е приета Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво от Съвета на Европа (Стратегията). В нея е заложена основна цел, а именно да мобилизира и стимулира държавите с действията си на национално и местно ниво да подобрят нивото на публични услуги. По този начин гражданите на всички европейски страни ще се ползват от добро и демократично местно управление посредством ангажирането им в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноващите техни очаквания.

Дванайсетте принципа на добро демократично управление на местно ниво, съгласно Стратегията за иновации и добро управление:

1.Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори – да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;

2.Отзивчивост – да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноващите очаквания на гражданите от страна на местните власти;

3.Ефикасност и ефективност – да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;

4.Откритост и прозрачност – да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това как се решават обществено значимите въпроси;

5.Върховенство на закона – да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;

6.Етично поведение – да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;

7.Компетентност и капацитет – да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;

8.Иновации и отвореност за промени – да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;

9.Устойчивост и дългосрочна ориентация – да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;

10.Стабилно финансово управление – да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;

11.Човешки права, културно разнообразие и социално единство – да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство; както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;

12.Отчетност – да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

Кодексът на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения (Кодекса) задава най-адекватния начин за включването на хората в политическите процеси. Кодексът има обхват на местно, регионално и национално ниво. В настоящия анализ ще обърнем внимание на действието му на местно ниво. И според Кодекса, неправителствените организации¹⁵ и организираното гражданско общество допринасят в най-голяма степен за осъществяването на демокрацията и правата на човека. Тоест гражданското участие може да се упражнява както от самия

¹⁵В Препоръка(2007) 14 на Комитета на Министрите е дадено определение на Съвета на Европа за неправителствените организации, което гласи: Неправителствените организации са доброволни самоуправляващи се организации, които преследват основно нестопански цели на своите организатори или членове

гражданин, така и чрез посредничеството на НПО, като изразител на граждански позиции и кумулатор на интересите на големи групи от хора, различни от политическите формирания¹⁶. Това запознаване не идва, за да се превърне в разделител, а по-скоро в изразител на неоспоримото и възможно за упражняване по два начина активно участие на гражданите при формиране на управленски решения.

Кодексът обръща внимание на приноса на организираното гражданско общество в демократичния процес, но е фокусиран и прилаган и при прякото гражданското участие, т.е. това на отделните личности.

Принципите са следните:

1. Участие – Неправителствените организации събират и предават възгледите на своите членове, потребителски групи и загрижени граждани. За този принцип е необходимо като предварително условие процесите на участие да са отворени и достъпни, като се основават на съгласувани параметри за участие.
2. Доверие – Отвореното демократично общество се основава на коректно взаимодействие между участниците и отделните сектори. Доверието предполага прозрачност, зачитане и взаимна надеждност между партниращите си НПО и публични власти.
3. Отчетност и прозрачност – те следва да бъдат взаимни, да се извършва отчетност от страна на неправителствените организации и на публичните органи.
4. Независимост – НПО трябва свободно да формират позициите си като често тези позиции могат да бъдат в опозиция на обществените органи, с които взаимодействат НПО.

Условия за гражданско участие

На първо място е необходимо при опосреденото участие на гражданите чрез изразяване волята им от НПО – да е налична добра среда за работата на НПО. Тя отговаря на следните критерии: свобода на изразяването на мнение (член 10 от ЕКПЧ), свобода на сдружаване (член 11 от ЕКПЧ), действаща правова държава, която гарантира и спазва демократичните принципи. Гражданското участие следва да бъде основано

¹⁶ В правната доктрина съществуват две разбираня относно формите на гражданско участие – според едни гражданско участие може да има само чрез упражняване формите на пряка демокрация само от гражданите. Други автори допускат, че неправителствените организации също изразяват волята на гражданите по неопосреден начин и са вид гражданско участие. Вж. Конституционно право, стр. 155, изд. Сиела, София, 2002г. За целите на анализа и вследствие от изследваните текстове приемаме и двете форми за релевантни.

на съществуващите четири степенувани нива на участие: информация, консултация, диалог и партньорство.

Гражданското участие също заема важно място в Лисабонския договор. Дял II от Договора (Демократичните принципи) подчертава принципа на представителната демокрация и участие (т.е. съответно ролята на гражданите) във функцията на Съюза. Що се отнася до последното, Договорът задължава институциите на ЕС да участват в консултации и да поддържат открит и прозрачен диалог с гражданите. Договорът налага особена отговорност на Европейската комисия във връзка с това.

Въпреки това, гражданското участие се определя и разбира по различен начин. Можем да направим разграничение между два типа участие – вертикално и хоризонтално. Гражданското участие по веритакала се отнася до взаимоотношенията между държавата и нейните органи и гражданите. Хоризонталното участие се отнася до сътрудничеството на всички видове групи и граждани с цел постигане на техните собствени общи цели. Пример за последното е сътрудничеството на различни организации, занимаващи се с проблемите на хората с увреждания. Спазването на скрепените в стратегическите документи принципи би следвало да промени подхода на институциите при формирането на политики и приемане на нормативни актове в посока към отчитане на потребностите на гражданите и въвличането им все по-активно в консултативен процес.

Слабост на политическите документи е техният препоръчителен характер. Нарушаването на принципите, скрепени в тях им не би довело до недействителност на приетите на национално и местно ниво политики и нормативни текстове, не би предизвикало и санкции за неспазилите ги страни, което отслабва влиянието и вярата на гражданите в по-младите демокрации в гражданското участие.

Във времето, когато Европа преосмисля същността си и иска да се отърси от бюрократичното изражение единственият възможен път е да даде повече пряк достъп на гражданите до участие във формирането на политики и етапи от приемането на нормативни актове. Един от възможните начини е засилването на гражданското участие на местно ниво, чрез което ще се възвърне усещането за реално включване на хората при разрешаване на проблеми, близки до ежедневието им. Гражданското участие на национално и местно ниво води до повече вяра в институциите с по-малко тяхно административно усилие. За да оценим европейските практики в процеса на

вземане на решения на местно ниво следва да проследим как те работят в конкретни европейски страни.

III. Европейски практики на гражданско участие

Настоящият анализ разглежда европейските практики за гражданско участие в 4 страни: Хърватия, Унгария, Норвегия, Полша, Румъния, Великобритания и най-детайлно в България. Като част от вътрешното им автономно право страните по различен начин са разписали статута на отделните способности за гражданско участие. В редица случаи е налично детайлно регламентиране на национално ниво на формите и процедурите по реализацията на гражданското участие, в друг това е оставено в правомощията на местните органи на управление. Във всички описани страни приложими са разгледаните тук политически документи, задаващи принципите на гражданско участие. Политическата и административната среда е важен фактор за успеха на гражданските инициативи. Сътрудничеството с гражданите означава споделяне на властнически правомощия, което местните органи често виждат като застрашаващо авторитета им. Ефективността от участието на гражданите във вземането на решения и стимулирането на гражданските инициативи също се определя от качеството на комуникация между гражданите и местните или регионални власти. Дискусиите относно тяхното възприемане на ролята на гражданското общество в развитието на местните общности и обучение в планирането на участието на хората е от съществено значение, за да се улесни такъв тип комуникация.

1. Хърватия

В Хърватия на национално ниво съществуват и действат следните механизми за институционализирано сътрудничество между НПО и държавните органи:

А) Правителствен офис за взаимодействие с НПО (Офисът). Този офис трябва да развие и местни структури, на които да делегира част от функциите си на национално ниво. Офисът е ръководил процеса по подготовка на Програма за сътрудничество между Правителството на Република Хърватия и неправителствения сектор. Чрез дейностите си Офисът допринася за засилване на доверието и прозрачността в сътрудничеството

между правителството и НПО. Организационната структура на това управленско звено е развита на базата на децентрализиран модел, която си поставя за цел последващо насърчаване и подкрепа на гражданското общество. Офисът е иницирал създаването на множество междусекторни работни групи, състоящи се от представители на министерства, НПО, местни и международни експерти. Групите са участвали при подготовката на различни законодателни промени за създаване на подкрепяща правна среда за НПО, включващи Закона за сдруженията, Закона за приходите от хазартни игри и състезания, Закона за хуманитарната помощ и Законопроекта за фондациите и др. На национално ниво, НПО от различни области имат свои представители, както в Управителния орган на Националната фондация, а така и в Съвета за развитие на гражданското общество – други две формирания, имащи значение за развитието на гражданското общество в Хърватия. Един от примерите за успешно взаимодействие между хърватското правителство и неправителствените организации е подписването на Програмата за сътрудничество през 2001. Г. По-скорошен пример за добро взаимодействие е участието на неправителствени организации в Националния комитет за развитие на доброволчеството, който е създаден за подготовка на проектозакон на доброволчеството в Хърватия.

Б) Съвет за развитие на гражданското общество. Съветът е междусекторен консултативен орган към Правителството, който носи основната отговорност за прилагането на Програмата за сътрудничество, за изпълнението на Стратегията за развитие на гражданското общество, както и за хармонизирането на процеса на държавно финансиране по отношение на гражданските организации. Съветът се състои от 10 представители на правителството, 10 представители на неправителствени организации и трима експерти. Членовете на съвета се одобряват от Правителството измежду номинираните лица от съответните министерства, неправителствени организации и Правителственият офис за взаимодействие с НПО. Една от задачите на съвета е да създаде база данни за правителствените програми, с които се финансират НПО. Съветът извършва и мониторинг на изпълнението на Програмата за сътрудничество между правителството и НПО и може да иницира законодателни промени, свързани с гражданските организации в Хърватия.

В) Национална фондация за развитие на гражданското общество (Фондацията). Фондацията е учредена по силата на Закона за Националната фондация за развитие на гражданското общество и съществува от 2003 г. Със създаването на фондацията се предприемат и редица законодателни промени, които да стимулират развитието на НПО сектора. Националната фондация е отговорна за популяризирането и поддържането на устойчивостта на сектора, междусекторното сътрудничество, гражданските инициативи, филантропията, както и доброволчеството чрез методите на образование, подготовката на публикации, предоставянето на грантове, организирането на кампании за повишаване на обществената осведоменост и регионалното развитие.

Посочените три формирования за взаимодействие между държавните, местните власти и НПО са мотивирали и ускорили процесите на децентрализацията и сътрудничеството като паралелно са направили по-ясни и процесите на финансиране на НПО. Благодарение на работата им се е осъществила пряката комуникация между различните министерства и НПО, споделена е нуждата от продължаване на партньорството. По отношение на финансирането на НПО, Правителственият офис за взаимодействие с НПО е започнал процедура по изработването на Кодекс на добрите практики и стандарти за финансиране на програми за НПО извън държавния и местните бюджети.

Към момента, в Хърватия има и действащ **Кодекс за консултации с НПО при изработване на закони, административни актове и други регулации.** Кодексът предвижда минимални стандарти за консултации на държавните органи с НПО, като консултациите обхващат широк кръг заинтересовани лица като граждани и неформални обединения. Кодексът предвижда:

- Публичност на проектите на закони и други актове чрез публикуването им на интернет страницата на съответната институция с минимум следните реквизити: наименование на акта и срок за приемане на коментари и становища;
- Включване на представители на обществеността и на заинтересованите страни в процедурите на изготвяне на проекта за нов акт и тяхното участие в съвместни работни групи. Информацията за участниците в групите също е публична;

- Провеждане на консултации по интернет в срокове не по-кратки от 15 дни;
- Гарантиране на обществен достъп чрез интернет до направените становища и изразени предложения, както и излагане на мотиви от страна на институциите защо не е приела определени предложения и/или становища;
- Организиране на обществени обсъждания по финансовите, икономическите, социалните и други ефекти от приемане на акта;
- Организиране на обучения по прилагане на Кодекса за служители на администрацията.

Работата по прилагане на Кодекса подлежи на ежегодно отчитане.

Програма за сътрудничество между правителството и неправителствените организации в Хърватия. Програмата определя следните сфери за сътрудничество между Правителството и НПО – обществено участие в процеса на вземане на решения и посрещане на общностните нужди и повишаване на самоорганизацията и доброволческите дейности в полза на общността.

В рамките на тези сфери на взаимодействие се е увеличило влиянието на гражданското общество в процесите на вземане на различни управленски решения.

Като потвърждение на горното е примерът с Министерството на здравеопазването и социалните грижи на Хърватия, в което са планирани и се изпълняват промени, които ще дадат на местните и регионалните власти по-широки правомощия в областта на социалната политика. Така част от услугите, извършвани от държавни институции ще бъдат децентрализирани и възложени на местни организации, но след провеждането на консултации с местните общности. Отново, консултативният процес с представители на местната общност и НПО се включва и при обсъждане и на местните планове за развитие на градовете и регионите в Хърватия.

Като негативен пример за това до какво води избягването на „споделеното“ изработване на политики чрез предварителни обществени обсъждания е примерът със специфичния за Хърватия Закон за развитие на голфа. Законопроектът, който не е бил консултиран с гражданите е предвиждал редица зелени местности и земеделски площи да бъдат отредени за застрояване на хотели с прилежащи им голф игрища.

Законопроектът е породил силно обществено противопоставяне, изразено чрез протести по улиците на Задар, Изтрия и Дубровник. В резултат на това се е забавило приемането и обсъждането на редица други, свързани с него закони и е намалял инвеститорския интерес. В крайна сметка, гласът на гражданите е бил отчетен, но този пример потвърждава тезата, че включването на гражданите трябва да става на един по-ранен етап при изработването на актове и политики, които пряко ги засягат, за да не се стига до най-крайната мярка на активно гражданско поведение – протеста.

Примери за местни практики на гражданско участие в Хърватия:

Загребската гражданска инициатива – Право на града

През 2010 г. В Загреб гражданската инициатива Право на града, организира дузина демонстрации за спиране на строителството от местен предприемач. Гражданската инициатива твърди и доказва, че редица нормативни актове са били нарушени при издаването на разрешителното за строеж. Групата използва социалните медии, за да организира част от дейностите си, обезпечава отразяването на новините от протеста на строителната площадка като по този начин проблемът от местен се превръща в национален. По време на един от протестите, полицията използва сила и арестува около 70 демонстранти, блокирани са инженери и строителни работници на самия строеж. Дейностите на Право на града вдъхновяват няколко други протестни действия срещу строителните планове в цялата страна, започват обществени обсъждания на планове за застрояване на местно ниво в градовете в цял Хърватия,

Съвместно разработена стратегия за младежта в гр. Карловац

В резултат на загрижеността и диалогичния подход на кмета на **гр. Карловац** относно проблемите на младите хора се е развила **общинска стратегия с високо ниво на младежко участие**, включително с участието на представители на местния младежки съвет и персонала на Центъра за граждански инициативи. Промяната е последица от разработването на самата местна стратегия. Инициативата е започнала като са изследвани нагласите сред 384 млади хора от града. Провеждат се месечни и двумесечни срещи с повече от 70 млади активисти и представители на НПО. Младите хора в града и младежките организации не са имали обособено

свое място, което да е средишно за развитието на дейността им. Финансирани са се откъслечно и недостатъчно от външни донори. В резултат стартирания диалог между младежите, младежките организации и местната власт, в лицето на кмета, са улеснили разработването на стратегия за младежта. Скоро след като общинската стратегия за младежта е завършена и публикувана, общината обновява отделна голяма сграда за поместване на първата и единствената младежка общност в центъра на Карловац. Сградата е замислена да приюти НПО, които да предоставят информация по младежки въпроси, младежки образователен център, място за срещи на младите хора с различни интереси, функциониращ изложбен и мултимедиен център. Общинската администрация е провела публичен търг за управление на младежкия център с критерии за участие – местни младежки НПО. След търга кметството на гр. Карловац избра три неправителствени организации за управление на съоръжението и организиране програмата на младежкия център: местната младежка организация *Carpe Diem*, Центъра за граждански инициативи и екологичната група *PCAP International*. Но проблемът с недостатъчното пространство за офиси на местните НПО остава. Така градският неправителствен сектор организира подписването на петиция до кмета с искане за предоставяне на още пространство за офиси и центрове за работа на организациите. Създаденото партньорство между общината и вече действащата местна стратегия за работа с младежи и НПО дава възможност НПО представителите и общинските управници да стигнат до идеята за използването на бивше общежитие на армията. Оказва се, че сградата е с неясен статут на собствеността. Следва петиция от местните НПО до кмета и хърватското правителство. Действието на петицията е последвано от силна обществена кампания. Работата по тази инициатива продължава повече от две години, но приключва успешно като се стига до подписването на Меморандум за сътрудничество, въз основа на който държавата предоставя сградата на бившата казарма, а общината ще осигури средства за част от ремонта на сградата както и покриване на част от комуналните услуги.

2. Унгария

В Унгария, на национално ниво действат различни актове, уреждащи взаимодействието между държавата и гражданското общество. От тях най-значимите са: Стратегията за гражданското общество за периода 2002-2006 и

Решението на правителството за доразвиване на мерките на Стратегията за периода 2006 – 2010 г.

По отношение на гражданското участие на местно ниво, уредбата също е разпръсната между различни актове на местно ниво.

В Конституцията на Република Унгария и в унгарския закон за нормативните актове има разпоредби, които предоставят принципно широки правомощия за консултация на НПО и представители на общността. Въпреки това, практиката показва проблеми с прилагането на тези процедури. През 2005 г. Като стъпка за засилено гражданско участие се приема гласуването на Закон за свободата на електронната информация. Този закон задължава централните и местните власти да публикуват информация, която е от обществен интерес. Информацията, която централните и местни органи са задължени да публикуват включва не само проектите на закони, но и всякакви проекти на политически документи като стратегии и концепции. Законът регламентира и различни форми на гражданско участие като участие в консултативни съвети, комитети и работни групи.

Примери за местни практики на гражданско участие в Унгария:

Местни обединения за сътрудничество

През 2001 г. Унгарското сдружение за развитие на общността /УСРО/ започва работа в микрорегионите Ózd и Putnok и в селата Királd и Hét. Последващи партньори в сътрудничеството са училища, служби за подкрепа на семействата и закрила на детето, здравните и образователните институции, бизнес секторът, църквите и малките общности в окръга. Програмата, която развива сдружението се стреми да ангажира жителите на участващите местни общности.

В периода от 2005 до 2011 г. Е действала инициатива в административната област Borsod – Abauj – Zemplén County, чрез която местните жители са били ангажирани в процеса на планиране на местни политики, чрез включването им в обединения за сътрудничество между местни институции, регионални институции, НПО и граждани.

Местните жители и местни НПО са участвали в работилници за общностно планиране, които са довели до формирането на 4 професионални работилници. Програмата е разчитала на това хората да разберат и приложат принципите на гражданското участие, овластявайки ги да бъдат по-активни в

сфери, които са близки до вълнуващите ги проблеми в областта на здравеопазването, социалните услуги и културата. Програмата е имала за цел да подобри качеството на живот на местните хора чрез участие с учене, включване в процеси чрез формално и неформално образование.

Инициативата е успяла да повлияе положително като се е увеличил капацитетът на съществуващите институции на местно ниво за отчитане интересите на хората, най-вече в решаването на административни проблеми или проблеми в сферата на образованието, закрилата на децата, социални услуги.

Създаване и участие в учебни кръгове/обучителни кръгове – няколко дейности за неформално обучение са били реализирани чрез метода на „кръг на ученето“. Кръг на ученето е малка демократична група, която функционира в съответствие с принципите на диалог и ангажира активното участие на всички нейни членове. Участниците се обучават в принципите на демократичното управление, както и във възможността да вземат участие в изграждането на политиките на местните общности. Те се учат да работят с местните власти в диалог и сътрудничество и да участват в обществения, социалния, културни и политическия живот. Този тип обучителни кръгове на ученето се провеждат в периода между декември 2010 г. и март 2011 г. И обхващат всяка от петте области в страната. Широката основа на сътрудничество, установено по време на програмата, разширява представата на всички заинтересовани страни относно възможностите, които те могат да създават съвместно и подобрява тяхното самочувствие и комфорт в работата по въпросите на гражданското участие.

Предмет на следващата практика е организирането на **протестно движение**, за да се предотврати изграждането на радарна станция в гр. Печ. Практиката обхваща времеви период от 5 години от 2005г. До 2010г. И е осъществена от Асоциацията Istenkút и Гражданско движение за Месек. Тази кампания както и нейното въздействие върху политическата среда може да се разглежда като рядък пример за успех в активното гражданско участие в Унгария .

Усилията за изграждане на радарна станция в Печ първо предизвикват силна и реакция от страна на унгарското гражданско общество и най-вече на природозащитните НПО. Причината е, че решението за изграждане на радарна станция е взето на национално ниво без да са

проведени предварителни консултации с гражданите и гражданските организации на местно ниво. Организираните действия срещу изграждането на радарна станция започват през зимата на 2005-2006 година. Първото публично събитие е било "отворен университет". Следваща крачка е организирането на протестен митинг. В същото време, Министерството на отбраната на Унгария провежда обществен форум в един от кварталите на гр. Печ. Фактът, че се организира обществена дискусия, след като вече политическо решение е взето, разгневява още по-силно местната общност и ѝ дава нов повод за активен протест. Паралелно с протестите, започва събирането на подписи за петиция за спиране на изграждането на радарна станция в града. Събрани са над 8000 подписа и е предизвикано е публично изслушване на кмета на града. Така този постфактум дебат доказва за пореден път необходимостта от предварително съгласуване и консултиране със заинтересованите страни.

През лятото на 2006 г., политическата ситуация в Печ се променя значително като Гражданско движение за Месек, съгласувано със Съюза за Печ и Асоциацията Istenkút решават да инициират местен референдум за радарната станция. Събирането на подписите за референдума е било изключително трудна задача, тъй като за да бъде организиран той, са били необходими подписите на 10 на сто от имащите право на глас в Печ в рамките на един месец. В крайна сметка, близо 19 000 подписа са подадени до кметството и след тяхната верификация местният референдум е бил насрочен за провеждане през месец март 2007 година. Популяризирането на референдума от местните власти е слабо, което е довело до това, че само 32,5 на сто от имащите право на глас са участвали и референдумът е бил обявен за недействителен. Въпреки това 94.3 на сто от гласувалите на референдума са отхвърлили възможността за построяване на радарната станция. С този резултат и двете страни – местни и държавни органи и гражданите твърдят, че са успели. За Гражданското движение за Месек, а и за активните граждани от общността този тип гражданско участие е доказателство, че хората са против радарната станция. Отрицателният вот отслабва идеите на управляващите местни власти. На свой ред, властта счита резултатът за победа, тъй като доказва недостатъчно високата активност от гражданите и. Във всеки случай референдумът представлява политическа повратна точка, тъй като след него започва съдебно обжалване на административна процедура по изграждането на радарната станция.

Междувременно се провеждат нови местни избори, след които се променя управлението на града. Новата местна власт организира редица обсъждания, в които въвлича все повече хора и които изразяват негативни нагласи към строителството. Стига се до открито противопоставяне на местната на централната власт. Кметът на града застава редом до съгражданите си при блокирането на пътища с цел предотвратяване достъпа на строителна техника. Организиран е и палатков лагер. Върховният съд слага край на безизходицата като отменя в цялост разрешението за строеж.

3. Норвегия

Ценностите на демокрацията и гражданското участие са дълбоко вкоренени в норвежкото общество, изградено на принципа на „плоските йерархии“, чрез който се скъсява разстоянието между обикновените хора и тези с политическа и икономическа мощ. Социалното включване е на висока почит, а участието на гражданите, освен принцип на законово ниво, е и работещ механизъм, който не учи хората какво да мислят, а да мислят как могат да бъдат по-полезни и активни.

Норвежката политическата система е представителната демокрация, но в норвежкия контекст може да се говори и за реализация на демокрацията на участие. Пример за това са правата на работниците да изразяват мнението си по отношение на въпросите на здравеопазването, околната среда и безопасността на работното място, а също и възможността гражданите да участват във всички процеси на планиране. Общините имат специално задължение да се гарантират активното участие на определени групи по дадени въпроси - като младежки политики, права на хората с увреждания, на хора, страдащи от психични заболявания, на хора в неравностойно положение.

Държавата насърчава засилването на гражданското участие между провеждането на избори чрез кампании под егидата на Министерството на местните и регионалните въпроси в сътрудничество с Норвежката асоциация на местните и регионалните власти.

Норвегия е ратифицирала Хартата на Съвета на Европа за иновации и добро управление. През 2009 г. Норвегия е подписала и протокола към Хартата, в който се говори за правото на участие на гражданите в местни дела.

През последните години се наблюдава сериозна преоценка на ролята на общините в развитието на общностите, по-специално, във връзка с

местното планиране. Местните планове включват пространствено и социално измерение. Това отива далеч отвъд традиционната отговорност на общината като доставчик на услуги, и води до партньорства и сътрудничество с други средства, като например с местни организации на гражданското общество, както и с местния бизнес. В няколко норвежки национални програми са инициирани нови подходи към темата за развитието на местната общност и гражданското участие. Обхватът на въпросите, които се решават на местно ниво е твърде широк – от запазването на стари сгради до достъпа до определени улици и автомобилния трафик.

Примери за местни практики на гражданско участие в Норвегия:

От концепцията за развитие на местните открити пространства – парковете до финансирането им чрез гражданско участие

Градският район на Sagene в Осло предлага иновативен пример за сътрудничество между местните власти и гражданското общество. Той показва как действията между различните сектори и групи, отчитайки различните интереси, водят до творчески решения. Основна цел на местната администрация е била да се достигне и до включването на тези групи, които рядко се чуват в обществото.

Sagene е един от 15-те градски квартали на Осло, където всеки от кварталите се ръководи от избран наместник от Областния съвет. Съветите, от своя страна, са компетентни по въпроси, свързани с управлението на детските градини, здравните услуги, социалните грижи, детските въпроси, околната среда и поддържането на местните паркове. Местният областен съвет решава през 2001г. Да бъдат изследвани и стимулирани нагласите и приоритетите на населението за по-активно гражданско участие. Процесът е имал за основни цели: подобряване на жилищните условия, по-добра среда за подрастващите, подобрени обществени пространства и сигурност, подкрепа за наркозависими, нуждаещи се от психиатрична помощ, подобряване на обществения транспорт и на укрепването на местните дейности на доброволците.

Едно от първите събития е било “ Future Scenario Workshop “, където по-голямата част от участниците са били отделни граждани и представители на различни местни групи. През този период са приложени различни методи за водене на разговори с представители на властта, включително и лице в лице разговори между местното население и политиците, срещи с обществеността, използващи творчески подходи, като диалози, съвместно

пиене на кафе, включване в арт проекти. “Парковете и площадите са народни градини” е идеята за развитието на местните открити пространства като места за срещи и демократични арени на възгледи. Въз основа на информация, предоставена от публичните заседания на местните съвети, са разработени конкретни планове за публичното пространство и парка в този квартал на норвежката столица. Държавната банка за жилищно кредитиране, предоставява частично финансиране за привеждане на парка в подходящ вид.

IV. Българският модел на гражданско участие на местно ниво и съществуващи практики

1. Как се стигна до настоящата представа за гражданско участие в България? Какво тя пренесе от миналото и какво доразви?

Гражданското участие в България, развитието му на национално и местно ниво е познато добре в новата българска история. Погледнато строго догматично формите на гражданско участие са разписани като законова възможност още през периода на социалистическата диктатура¹⁷. Макар и въведени в правния живот, те остават непознати, недостъпни и неупражнявани от българското население. Във времето, потискащо самоинициативността и изявата на лицата като свободомислещи граждани, трудно можем да говорим за гражданско участие. По-скоро това е една от маскираните форми за формалното съществуване на негодни за упражняване права. Въпреки това, както сами ще проследим, редица от институтите, характерни за формите на гражданско участие и правната им регламентация са се пренесли от закон в закон¹⁸. Миграцията на правна регламентация не е смущаващ факт. Тя идва да покаже, че важното за едно право, регламентирано от правна норма, е средата, в която ще бъде изложено на живот. Така стигаме до разбирането, че единствената съществена промяна е в средата за упражняване на права и до още по-неприятното впечатление, че правото е колкото силно, толкова и безпомощно, че то по-скоро е

¹⁷ Вж. Закон за допитването до народа, приет през 1983г. и действал до 1996г.

¹⁸ Така например можем да направим сравнение между общото събрание на населението, референдума и местния референдум в Закон за допитването до народа, приет през 1983г, Закон за допитване до народа 1996-2009 и ЗПУГУМС 2009.

зависимо от факторите и средата, формиращи обществения строй и гарантиращи го, отколкото то самото да изгражда тях.

С приемането на действащата българска конституция, първа сред поколенията конституции на постсоциалистическите страни¹⁹, се признава правото на гражданите да отправят предложения и петиции до държавните органи, както и да подават жалби. Изпълнени са критериите и на Европейската харта за местно самоуправление /ЕХМС/ с най-висш нормативен акт да бъде гарантирано това тяхно право. Така се дава път на открита комуникация между гражданите и представителите на централната и местната власт. Законодателството доразвива способите за гражданско участие като обединява в един акт²⁰ специфичните начини на гражданско участие на местно ниво, сред които са установените местен референдум, местна гражданска инициатива и общо събрание на населението. Извън систематизацията на обединителен закон остават способите на гражданско участие чрез присъствие и участие на гражданите на заседания на общинския съвет, в процедурите на обсъждане и приемане на общинския бюджет, разписаната обща способност на гражданите да участват в изработването на закони чрез обществени консултации, както и чрез отправянето на предложения за промени на законодателството. Важна и развита както в закон, така и в нормативен акт с по-нисък ранг, е посредническата роля на омбудсмана/обществения посредник на местно ниво/ при отчитане гласа на гражданите и защита на интересите им, но тук по-скоро се поставя акцент на посредническата роля на последния, отколкото пряката възможност за гражданско участие. Като вторична, неотчитаща предварително волята на местните общности, а гарантираща защита на вече засегнат техен интерес, е възможността за гражданска активност чрез обжалване по административен и съдебен ред актовете на администрацията.

Преживелите подобна по вид регламентация в три последователни закона институти, регламентиращи гражданското участие на местно ниво са местният референдум и общото събрание на населението. Като иновации в българското законодателство можем да определим подписката, възникнала в правния мир с приемането в средата на 90-те години на 20 век на нов, демократичен Закон за допитване до народа, действал и малко след приемането на България в Европейския съюз. Именно с тази историческа промяна подписката трансформира наименованието си на местна гражданска

¹⁹ Конституция на Република България, приета на 13 юли 1991г. от VII Велико народно събрание.

²⁰ Вж. отново Закон за допитването до народа, приет през 1983г. и действал до 1996г. и Закон за допитване до народа, приет през 1996г. и действал до 2009г.

инициатива, осъществявана отново чрез подписка като разширява и обхвата на институциите до които могат да се правят предложения. Въвежда се и формата на гражданско участие, надминаваща обхвата на националния закон, а именно европейската гражданска инициатива, извършвана чрез подписка при спазване на изискванията на Регламент на ЕС № 211/2011г. Важно за отбелязване е, че преди да се възползват от формите на гражданско участие, на българските граждани е обезпечено отново на ниво закон достъпът до обществена информация²¹.

В заключение...

Развитието на културата на гражданско участие е процес. Той, от една страна, предполага създаването на предпоставки/възможности за различни форми на участие. От друга страна, този процес предполага и активното им прилагане, развитие и усъвършенстване от страна на гражданите и институциите. Анализът на европейските практики на гражданско участие на местно ниво разкрива два модела:

– модел, почиващ на традициите, чрез който ролята, участието и включването на хората при изработване на политики и при вземане на решения е принцип, който се следва от векове (пр. Скандинавските държави и Обединеното кралство);

– „нормативен модел“, при който формите за участие се скрепяват в закон, правилник или наредба и по този начин придобиват своята легитимация и възможност за упражняване/прилагане. Този модел е по-широко възприет от страните от бившия социалистически блок, където нормативното уреждане на определен тип обществени отношения цели да създаде/замести липсата на определени традиции в уреждането им.

Анализът на конкретни практики на участие на местно ниво, показва, че участието е двустранен процес, при който готовност трябва да имат и двете страни – институции и граждани/гражданки организации. Различни примери показват, че реалното гражданско участие понякога е трудно-осъществимо, доколкото зависи до голяма степен от готовността и подготвеността на държавната и общинска администрация да проведат структуриран обществен диалог при зачитане на принципите на гражданско участие.

Редица от наблюдаваните европейски и български практики водят до извода, че до въвлечането на гражданите и НПО се стига едва след като местните власти са пренебрегнали най-лесната и достъпна форма на гражданско участие – консултацията. Това, от своя страна, е довело до протест от страна на местните общности, иницирането на събиране на

²¹ Вж. Закон за достъп до обществена информация, приет през 2000г.

съмишленици, най-често чрез подписа, които да докажат реалната воля на преимуществена част от населението в каква посока да бъде взето решение от съответната местна институция. Като често използвана, макар и сложна по процедура, форма на гражданско участие е и местният референдум, който най-силно заявява позицията на населението. Тенденциите, характерни за повечето постсоциалистически общества се откриват и развиват и в България – активното гражданско участие при решаване на обществени въпроси и развитието на местни политики все още не са включени в широката култура на хората, а оттам и в потребностите им. Умения, знания и нагласи, необходими за управлението на съвременните демократични процеси липсват. Политиците, гражданите и НПО не са предприели необходимите стъпки, за да запълнят празнините чрез инициране на кампании за достъпно знание в областта на гражданското участие. Вместо това институциите, отговорни за развитието на този тип въпроси на местно ниво, се опитват да отговорят на съвременните предизвикателства без подходящи методи за достъп до вече регламентирани форми на гражданско участие. Също така трябва да се признае, че развитието на гражданското участие и гражданското общество не може да компенсира липсата на местна и национална политика в тази област. Отношението на държавните органи към граждански инициативи често е проблематично. Граждански инициативи, които работят за промяна, ангажирани в дейности по застъпничество, или като алтернатива на официалната управленска позиция на тези, които са на власт, не получават подкрепа. Гражданите все още по-скоро се запознават с понятието и преимуществата на гражданското участие отколкото реално да го упражняват.

Като препоръки можем да отбележим:

- необходимостта от въвеждането на повече и по-достъпни материали за образование на обществото във връзка с гражданското участие,
- създаване и улесняване на достъпа на гражданите и гражданските организации до онлайн платформи за обществени консултации,
- определяне на отговорни длъжностни лица, които да събират и обобщават резултатите от проведените обществени консултации;
- значимо за успешното провеждане на част от формите на гражданско участие е свалянето на бариерата за необходим брой граждани с избирателни права, които да иницират различни форми на гражданско участие;

И не на последно място по значение винаги трябва да се отчитат местните традиции и културно-исторически фактори при изработване на закони и политики, свързани с формите на гражданското участие.

Библиография:

1. *Участие на НПО в процесите на изработване на политики и закони (Сравнителен анализ), Български център за нестопанско право, София, 2009г.*
2. *Участие на неправителствените организации в процесите на вземане на решения, Български център за нестопанско право, 2009г.*
3. *Гражданите решават, Български център за нестопанско право, автор д-р Атанас Славов, София, 2011г.*
4. *Конституционно право, проф. Д-р Стефан Стойчев, Сиела, София, 2002г,*
5. *Изграждането на местните общности и градската среда, Мирела Деспотович, СЕБСД, 2011г.*
6. *Възраждането на местните общности и социалния капитал в Унгария, Илона, Верцег и автори СЕБСД, 2011г.*
7. *Гражданското образование, общинското развитие и локалната демокрация в Норвегия, Кристен Паби, СЕБСД, 2011г.*

ENGLISH SUMMARY

Project "Active Citizenship Together"

The overall objective of the project "Active Citizenship Together" is to strengthen the territorial cohesion in the region, to enhance the sustainable development and improve the capacity to use the local resources.

The specific objectives of the project are:

- to promote active NGO participation in the decision-making process at local level in Bulgaria and Serbia;
- to share knowledge on good EU practices for interaction between NGOs and local authorities and to promote EU standards in the area of NGO participation in decision-making process at local level;
- to foster the establishment of effective and sustainable models for interaction between NGOs and local authorities in both municipalities Sofia and Pirotdistrict, including for effective participation of NGOs in decision-making;
- to exchange experience and ideas for improving the legal possibilities for partnership between NGOs and local authorities in both municipalities Sofia and Pirotdistrict;

The project strategy includes 4 stages:

- To use the knowledge, informational resources and existing documents of Bulgarian and Serbian experts, to gather all relevant documents,

regulations and acts on the topic, to use EU good practices and enable sharing among.

- Study visits for representatives of NGOs, local authorities and other stakeholders' practical oriented research. After having the information and the observation the third stage consists of working out of a MODEL for interaction between NGOs and local authorities by Serbian and Bulgarian experts. The last phase is dissemination of the model among Serbian NGOs and citizens in the Pirot region. Through broad awareness campaign the information will reach large group of people who will be motivated in the future to take part in decision making process on local level.

Project ACT - Active Citizenship Together BG-RS No. 2007CB16IPO006-2011-2-103. The project is co-funded by EU through the Bulgaria – Serbia IPA CBC Programme. This project is realized by PIRGOS Association – Serbia and BCNL – Bulgaria

PIRGOS Association



PIRGOS association is professional non-government, non-for-profit non-political organization founded in 1998th, with headquarters in Pirot. More than 15 years PIRGOS association successfully promotes democratic principles, developing civil society and raising awareness about democracy, European integrations and core values of an open free society. We have successful for cooperation with donors, local and regional authorities, institutions, business sector and organizations from Serbia and other countries.

Mission

PIRGOS association stimulates and support direct citizens' participation on local and regional level through implementation of projects and initiatives in cooperation with local community, organizations and institutions. PIRGOS association is achieving its goals through dialogue, training, information sharing and stimulation of sustainable development.

Vision

Serbia is democratic, European oriented state active in identification and solving its problems and ready to contribute in improvement of surroundings.

Core values of PIRGOS

- Innovative approach
- Professionalism
- Recognition by partners from Serbia and other states
- Dedication to community and mutual confidence

- Team work, dedication to our vision and solidarity in work

Operational goals of Pirog

1. Civil society development and the rule of law program
2. Program of local economic development
3. Active youth program
4. Cross-border cooperation program
5. European integration program

Bulgarian Center for Not-for-Profit Law



The Bulgarian Center for Not-for-Profit Law (BCNL) was founded in July 2001 and is incorporated as a public-benefit foundation in the Central Register at the Ministry of Justice.

BCNL's mission is to provide support for the drafting and implementation of legislation and policies aiming to advance civil society, civil participation and good governance in Bulgaria.

BCNL pursues its mission with the strong belief that the improvement of the NGO legal framework is instrumental for the creation of an independent and prosperous civil society.

BCNL operates in close partnership with the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), based on an Affiliation Agreement. Our organization has access to ICNL's rich documentary archives where information about national legislations and studies on NGOs from more than 115 countries worldwide is stored. BCNL is a founder and partner of the European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) seated in Budapest.

We work with highly-qualified consultants and keep in touch with experts in all fields related to NGO development.

Our main goals include: support for the development and establishment of a favorable legal and policy environment conducive to an independent civil society, including Bulgarian NGOs; facilitate an improved cooperation between the state and the NGOs and the actual and active civil participation in decision making processes.

BCNL's main activities include:

- Legislative initiatives, advocacy campaigns and provision of technical assistance to NGOs and institutions for drafting and implementing legislation;
- Enhance the capacity of NGOs on issues related to the legislation regulating their activities, advocacy and good governance;
- Provide legal support to NGOs through consultations on the legal and tax framework of the activities of foundations and associations;
- Conduct legal studies, analyses and research on topics related to the legal

regulation and the activities of NGOs, draw up strategies and organization development plans;

- Organize trainings on topics like the legal regulation and the activities of NGOs, good governance, provision of social services, advocacy, etc.

Current state of affairs in the relevant sector

First of all there is need of sharing of experience, successful practices and lessons learnt in the field of civic participation in the decision making process. NGOs from the Pirot District need to improve their capacity to undertake civic initiatives and to influence the decision making process on local level. Information on the legal framework for acting for local development is also needed. Bulgarian NGOs need impulse and fresh ideas to sustain the participation process and enrich their experience in civic participation.

STRENGTHS: Every NGO from the region has its social capital and has the potential to make a positive change in the community. Human resources potential in the NGOs, experience in working with foreign donors, partners, counterparts and awareness of the situation of the NGOs' target groups are also strengths of the NGOs

WEAKNESSES: Lack of initiative of NGOs to act in the community in the field of decision making, public image of NGOs in general, lack of legal framework for participation, insufficient skills to interact fruitfully with officials, institutional acceptance of NGOs from the other institutions are part of the weaknesses. But also lack of common code of conduct NGOs

CONSTRAINTS: Lack of support for NGOs and lack of clear defined indicators for success of the NGOs initiatives, limited number of active NGOs and human resources working in the sector and citizens apathy to take part and be active. Another very important constraint is the fact that NGOs are not equal stakeholder and partner in the local development and the process of decision making.

R E S P O N S E

Project "Active Citizenship Together"

The overall objective of the project "Active Citizenship Together" is to strengthen the territorial cohesion in the region, to enhance the sustainable development and improve the capacity to use the local resources.

The specific objectives of the project are:

- to promote active NGO participation in the decision-making process at local level in Bulgaria and Serbia;

- to share knowledge on good EU practices for interaction between NGOs and local authorities and to promote EU standards in the area of NGO participation in decision-making process at local level;
- to foster the establishment of effective and sustainable models for interaction between NGOs and local authorities in both municipalities Sofia and Pirot District, including for effective participation of NGOs in decision-making;
- to exchange experience and ideas for improving the legal possibilities for partnership between NGOs and local authorities in both municipalities Sofia and Pirot District;

Издавач

УДРУЖЕЊЕ ПИРГОС

За издавача

Милија Тодоров

Уредници

Ралица Величкова

Иван Георгиев

Драган Младеновић

Правни сарадник

Драган Добрашиновић

Припрема и штампа

Агенција за маркетинг BACKGROUND Пирот

Тираж

500

Пирот 2015

