



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1

МЕТОДИКА

за гражданско включване в процеса на оценка на въздействието на законодателството, приложима за различни сфери на управление

Съдържание

I. ВЪВЕДЕНИЕ	4
II. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ	4
1. Методика за гражданско включване в процеса на оценка на въздействието на законодателството: същност, цел, обхват и предназначение	4
1.1. Същност на Методиката.....	4
1.2. Цел на документа	4
1.3. Обхват.....	5
2. Принципи на Методиката	6
2.1. Законосъобразност	6
2.2. Пропорционалност	7
2.3. Ефективност и практическа приложимост	7
2.4. Ефикасност	7
2.5. Прозрачност и диалог.....	7
3. Правна рамка.....	8
III. Принципи и форми на гражданското участие.....	8
1. Принципи за гражданско участие.....	8
2. Форми за гражданско участие	9
2.1. Първа форма на гражданско участие - Предоставяне на информация	9
2.2. Втора форма на гражданско участие - Консултиране.....	10
2.3. Трета форма на гражданско участие - Диалог.....	10
2.4. Четвърта форма на гражданско участие - Активно участие	11

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2

3. Практически проявения на формите за гражданско участие	11
3.1. Участия в работни групи.....	11
3.2. Публична дискусия/Научна конференция/Кръгла маса	12
3.3. Участие в съгласувателния процес	12
IV. Процедурна рамка на взаимодействието между гражданското общество и публичния сектор	13
1. Схема за развитие на гражданското взаимодействие	13
2. Етапи на процеса на оценка на въздействието на нормативните актове.....	16
2.1. Основните етапи от оценката на въздействието.....	16
2.2. Детайлни етапи от процеса на оценка на въздействието на законодателството.....	17
3. Етапи от процеса по нормотворчество, които са подходящи за включване на обществеността	18
3.1. Матрица на етапите.....	18
3.2. Етап на планиране -подходящ етап	19
3.3. Обществено обсъждане – подходящ етап.....	22
3.4. Създаване на условия за изготвяне на проект на нормативен акт-подходящ етап.....	26
4. Етапи на процеса по мониторинг на законодателството	29
V. Препоръки към НПО за включване в процедурата за оценка на въздействието и мониторинг на законодателството.....	30
VI. Методи за събиране на информация, анализ и оценка	30
6.1. Кабинетно проучване	31
6.2. Анкетно проучване.....	31
6.3. Интервю.....	32
6.4. Фокус групи.....	32
6.5. Формулиране на хипотези	32
6.6. Наблюдение на място.....	32
7. Методи и средства за измерване, анализ и формиране на изводи.....	33
7.1. Документален синтез	33
7.2. Формализиран (количествен) метод-контент анализ	33
7.3. Сравнителен анализ.....	33

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

3

7.4.Каузален модел.....	34
7.5.PEST (политически, икономически, социокултурен и технологичен) анализ	34
7.6.SWOT (предимства, недостатъци, възможности, заплахи) анализ.....	35
7.7.GAP анализ.....	35
7.8.Анализ на чувствителността.....	36
7.9.SMART анализ	36
7.10.Анализ на ползите и разходите.....	37
8. Процедура по прилагане на Методиката за гражданско включване	37
8.1.Действия при инициатива от страна на НПО.....	37
8.2.Процедурни действия при участие на НПО в работни групи чрез експерти	40
8.3.Участие в процеса на обществено обсъждане.....	41
8.4. Процедурни действия в процеса по мониторинг.....	43

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



4

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Българската библиотечно-информационна асоциация е бенефициент по проект BG05SFOP001-2.025-0114 „Развитие на политиките за взаимодействие с гражданското общество в процеса по мониторинг и оценка на въздействието на законодателството” по Оперативна програма „Добро управление” по процедура BG05SFOP001-2.025 „Повишаване на гражданското участие в процесите на изпълнение и мониторинг на политики и законодателство“, Приоритетна ос № 2 „Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса“, като е сключен Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01. В рамките на обособена позиция №1 се предвижда изготвяне на настоящата Методика за гражданско включване в процеса на оценка на въздействието на законодателството, приложима за различни сфери на управление.

II. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Методика за гражданско включване в процеса на оценка на въздействието на законодателството: същност, цел, обхват и предназначение

1.1. Същност на Методиката

Методиката за гражданско включване в процеса на оценка на въздействието на законодателството, приложима за различни сфери на управление (Методика) представлява теоретично обоснована система от методи, начини, подходи и принципи за включване на неправителствените организации (НПО) в точния момент от процеса по оценка на законодателството.

1.2. Цел на документа

Методиката има за цел да предложи цялостен, единен и функциониращ механизъм, с ясни, конкретни и измерими показатели за набиране, обработка и систематизиране на данни и информация в процеса на оценка на въздействието и мониторинга на законодателството.

Основна цел на дейността по изготвяне на Методиката е повишаване на взаимодействието между държавната администрация и гражданите чрез разширяване на възможността на неправителствените организации (НПО) и на широката общественост

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

за пряко, компетентно и навременно участие в държавното управление и пряко и адекватно влияние в нормотворческия процес.

Специфичната цел на документа е свързана със засилването на партньорството между гражданите и бизнеса, от една страна, и управленските структури, от друга, посредством създаване на Методика за гражданско включване в процеса на оценка на въздействието на законодателството, приложима за различни сфери на управление.

1.3.Обхват

Методиката не предоставя готово решение на въпросите, по отношение на които се прилага, тъй като тя е документ с пряко методологическо съдържание. Тя предоставя възможност за лицата, които я прилагат, да подберат точния метод, набор от методи или добри практики, които да бъдат съотнесени при анализа на конкретния проблем, с цел да бъде установен и оценен специфичен наблюдаван или търсен със законодателната уредба резултат. Методиката идентифицира подходящите методи и инструменти, които се разделят на два подвида – такива, които ще помогнат да се избере кой вид гражданско участие е подходящо за дадения етап, и такива, които ще подпомогнат гражданското участие от конкретния вид да е с максимално добро качество. Също така Методиката предлага и методи за събиране на данни и методи за анализ и обработка на данните.

Методиката би могла да се използва, както за подготовка на НПО за участие в различните фази на процеса на мониторинг и оценка на въздействието на законодателството, така и за установяването на проблем в обществения живот и осъществяването на дейност, която предхожда сезирането на съответния държавен орган.

Необходимо е да се отбележи, че Методиката не замества и не дублира функцията по предварителна и последваща оценка на въздействието, която се осъществява по силата на Закона за нормативните актове и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. За разлика от оценката на въздействието, която се извършва по повод конкретна законодателна процедура, Методиката не е ограничена от конкретна процедура, може да се прилага в различните етапи на процедурата за оценка на въздействието и има устойчиво и многократно приложение. Резултатите от прилагането ѝ могат да бъдат използвани за преодоляване на установени противоречия в законодателството, запълване на законодателни празнини или за подготовка от страна на НПО за защита на важен проблем, който е поставен в целите на посочената организация. Важно е да се каже, че прилагането на Методиката може да послужи за

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

6

преодоляване на проблеми и пречки, които нямат нормативно решение, а могат да бъдат разрешени чрез организационни, технологични или други мерки.

Резултатите от приложението на настоящата Методика могат да бъдат използвани проактивно от неправителствения сектор за ескалиране на конкретен проблем, който се нуждае от разрешение, чрез прилагане на логически правилен и професионално ориентиран механизъм за решаване на проблема. От друга страна, приложението на Методиката не винаги е необходимо да води до конкретни препоръки, а може да установи правилното разрешаване на даден проблем.

За да изпълни в пълнота своята цел, Методиката трябва да отговаря на следните изисквания:

- Логичност;
- Конкретност;
- Разбираемост;
- Възможност и изпълнимост;
- Практическа приложимост;
- Гъвкавост и възможност за надграждане.

2. Принципи на Методиката

Методика за гражданско включване в процеса на оценка на въздействието на законодателството, приложима за различни сфери на управление, е основана на няколко водещи принципни положения, които определят нейната структура и съдържание и са базата, върху която може да се надгражда и развива.

2.1 Законосъобразност

Първият принцип е този за законосъобразност, защото всяка дейност трябва да бъде извършвана в съответствие с нормативната уредба. Основният стремеж да документа е да осигури законосъобразност на всяка фаза от прилагането на Методиката. Като израз на спазването на принципа за законосъобразност настоящата Методика съответства на действащото законодателство към момента на нейното създаване.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2.2. Пропорционалност

Принципът на пропорционалност осигурява съответна степен на детайлност на изследването при всяко едно прилагане на методиката. Пропорционалността предполага да се прецизира степента на детайлност, която да бъде най-подходяща за разрешаването на конкретна задача. Аналитичните документи, които се създават при използването на Методиката, се очаква да бъдат пълнокръвни и съдържателни, както и да отговарят на поставените цели, но същевременно те трябва да бъдат съобразени с конкретните обстоятелства, да не бъдат прекалено обемни или подробни, така че бъде загубен основният фокус и нивото на интерес към изследването.

2.3. Ефективност и практическа приложимост

Видно от основната цел на документа, Методиката за гражданско включване в процеса на оценка на въздействието на законодателството трябва да бъде приложима за различни сфери на управление, поради което нейното създаване не е самоцелно. Методиката включва набор от критерии, методи, средства, начини, подходи и алгоритми, които могат да се прилагат занапред многократно и в реална среда. При подготовката на Методиката е търсен отговор на въпросите: отговаря ли документът на основната цел на проекта, както и на специфичните цели, дават ли се практически приложими и реални решения, които да подобрят регулаторната среда, достъпа на НПО до реално участие в обществения живот и до подобряването на комуникацията между публичния и неправителствения сектор, с цел да бъдат достигнати висши форми на Партньорство.

2.4. Ефикасност

Принципът за ефикасност предполага да се търси, установи и приложи реална полза от прилагането на методиката, така че тя доведе до практическо реализиране на целените промени, да препоръча разрешения или да предложи алтернативи.

2.5. Прозрачност и диалог

Методиката за гражданско включване в процеса на оценка на въздействието на законодателството е приложима за различни сфери на управление и всъщност предполага нейното приложение да търси и да установи диалог с публичния сектор, така че да бъдат намерени общи решения на общи проблеми, което, от своя страна, трябва да бъде реализирано по достатъчно прозрачен начин, така че бъде представена нагледно цялата картина на аналитичната дейност и обосноваването на предоставените решения.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

8

3. Правна рамка

При разработването на настоящата методика са разгледани и анализирани следните нормативни актове:

- Закон за администрацията;
- Закон за нормативните актове;
- Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ);
- Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, обн. ДВ, бр. 11 от 2.02.2023 г., в сила от 4.05.2023 г.;
- Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация в частност и конкретно чл. 11 -12, чл. 30-34 и чл. 85
- Административнопроцесуалния кодекс (АПК);
- Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

III. Принципи и форми на гражданското участие

1. Принципи за гражданско участие

Принципите на гражданско участие трябва да осигуряват възможности и да създават гаранции за активно участие на неправителствения сектор в обществения живот. Те трябва да създават обществена среда, която насърчава гражданите за участие в процеса по поставяне на проблеми за решаване, в процеса на вземане на решения, в процеса по контрол върху изпълнението/прилагането на взетите решения, както и при оценяване на качеството на тяхното изпълнение. Като минимум принципите, на които се основава гражданското участие, са следните:

- информираност;
- достъпност;
- взаимност;
- равенство;
- независимост;

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

9

- експертност;
- ясен и точен език на формулировките;
- законосъобразност;
- последователност;
- контрол;
- прозрачност;
- публичност;
- откритост;
- споделена отговорност;
- доброволност;
- достоверност;

2. Форми за гражданско участие

Макар че видовете гражданско участие са регламентирани в множество стратегически, методологически и други документи, за целите на настоящата Методика е необходимо същите да бъдат посочени, тъй като без тяхното изрично дефиниране трудно би могло да бъде представен механизмът на действие, предвиден в настоящия документ.

2.1. Първа форма на гражданско участие - Предоставяне на информация

Информираността на обществеността относно установени обществени проблеми и/или необходимостта от тяхното разрешаване следва да бъде определена като една от основните форми на гражданско участие. Липсата на надлежна информация практически свежда до минимум възможностите да бъдат реализирани следващите форми на гражданско включване в обществения живот. Освен това, предоставянето на информация е необходима съпътстваща форма и във всички останали фази и етапи на взаимодействие между гражданското общество и публичните власти.

Информацията следва да бъде надеждна, достоверна, своевременно предоставена, достъпна и безплатна. Публичният характер на информацията предполага активно поведение от страна на публичния сектор, от една страна, а от друга - проактивно търсене

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

10

на информацията, която не е достъпна чрез публичните платформи (Порталът за обществено обсъждане, например) от страната на неправителствения сектор. Възможните начини за достъп до информацията са по реда на Закона за достъп до обществена информация и публичните бази данни, поддържани от публичния сектор. При търсенето и набавянето на информация следва да се търси нейният първоизточник, за да се осигури пълнокръвност, достоверност и навременност на данните.

2.2. Втора форма на гражданско участие - Консултиране

Консултирането е ярък израз на взаимодействието между публичния и неправителствения сектор. Тя е по-широка форма на взаимодействие, тъй като предполага двустранна комуникация между държавните органи и неправителствените организации, по време на която неправителственият сектор може да предостави своето становище по даден обществен проблем, а държавните органи да получат и обсъдят предоставената позиция. Консултирането може да бъде нормативно регламентирана процедура, например т.нар. „Обществено обсъждане на проект на нормативен акт“, но може да бъде въпрос на суверенната преценка на двете страни в процеса.

Консултирането се извършва чрез различни методи и инструменти: публични изслушвания, фокус групи, проучвания, въпросници и цифрови инструменти.

Златният стандарт за провеждането на консултациите изисква същите да бъдат надлежно документирани и да бъде представена обратна връзка след завършване на процеса на консултиране, като бъдат посочени причините за евентуалното отхвърляне на дадено предложение.

2.3. Трета форма на гражданско участие - Диалог

Диалогът между публичния и неправителствения сектор следва да се разглежда като относително по-дълготраен процес, който се характеризира с последователен обмен на данни и информация между двете страни и който по принцип е насочен към задоволяване на общ легитимен обществен интерес.

Методите и инструментите за диалог могат да бъдат най-различни и включват неизчерпателно изброени следните форми: публични изслушвания, обществени форуми, консултативни съвети.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Диалогът може да бъде дългосрочен и постоянен, ориентиран към създаване, променяне или отпадане на политики с активното участие на обществеността. Инициативата може да изхожда и от двете страни в процеса. Допустими са широкият диалог и диалогът, ориентиран към сътрудничество.

2.4. Четвърта форма на гражданско участие - Активно участие

Активното участие е най-висшата форма на участие на гражданите в процесите на вземане на решения, предоставени от публичните органи. То се обозначава още и като Партньорство. Тази форма на взаимодействие между гражданското общество и публичните власти се основава на общи и споделени цели, ресурси и резултати. Партньорството предполага висока степен на сътрудничество, но при обособена и запазена самостоятелност на страните, и представлява процес на непрестанна комуникация, обмен на мнения, знания и опит и се характеризира със способност за оказване на влияние върху вземането на крайното решение. Активното участие е израз на способността на неправителствения сектор да окаже благоприятен „натиск“ върху публичния сектор, така че да бъдат формулирани и следвани общи за обществото ценности и политики.

Описаните основни форми на гражданско участие могат да се съчетават по различен начин в процеса по нормотворчество, при оценката на въздействието на законодателството и в дейността по мониторинг. Очаква се публичният сектор да действа активно, като осигури възможните механизми за привличане на обществеността в различните форми на гражданско участие. Механизмите могат да бъдат съчетани по различен начин, като в различните етапи един или няколко имат различен превес. Основните механизми за приличане са: достъпност на информацията чрез най-различни проявления на публичността: интернет страници, рекламиране и популяризиране онлайн или по друг начин; покана и включване на представители на НПО в дискусии, конференции, кръгли маси и др. под.; включване на експерти в работни групи и консултативни съвети, осигуряване на равнопоставен глас на тези лица при взимането на общите решения; изискване и изслушване на експертни и научни позиции и становища; извършване на социологически и др. подобни проучвания.

3. Практически проявления на формите за гражданско участие

3.1. Участия в работни групи

НПО чрез своите представители могат да участват в работни групи, които са създадени от публичния сектор или да създадат свои работни групи за решаването на

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

конкретен проблем. Работната група трябва да има състав, задача и срок за изпълнение на поставената задача. При необходимост и по преценка на работната група може да бъдат приети правила за работа. В случаите, когато работните групи се създават въз основа на законова регламентация, се следва процедурата в съответния нормативен акт. Като резултат от дейността на работните групи, установеното финално решение или възможните решения следва да се доразвият в конкретен документ, който в повечето случаи представлява оценка на въздействието и/или проект на нормативен акт. В този случай е важно документите да бъдат разработени от експерти с необходимата квалификация, опит и познания. Ето тук е мястото на участието на представители на обществеността с много висок професионализъм по съответната тема, както и представители на съсловни организации и неправителствени организации, създадени на браншов, професионален или целеви принцип. Техните представители могат успешно да представят и защитят свое експертно становище и/или обобщеното мнение на организацията или общността, която представляват. Съответно този процес може да бъде изнесен пред скоби по отношение на формирането на мнението на неправителствения сектор. Така например, НПО могат да дефинират проблем, който да популяризират чрез дискуссионни форуми, да приемат решение, или варианти, които да бъдат представени на публичния сектор, който, от своя страна, да инициира чрез властническите си правомощия стартирането на процеса по нормотворчество.

3.2. Публична дискусия/Научна конференция/Кръгла маса

Изготвените проекти на нормативни актове и/или оценката на въздействието могат да бъдат представени по един или няколко от посочените начини на публична комуникация. Комуникацията може да бъде иницирана както от публичния сектор, така и от неправителствения сектор като аналитично критична база за бъдещия проект. Тези форми изискват точно формулиране на темата, заинтересованите страни, популяризирането на мероприятиято, процедурата за неговото провеждане, както и финалния документ.

3.3. Участие в съгласувателния процес

По отношение на участието на обществеността в съгласувателния процес е предвидена достатъчно ясна процедура на законодателно равнище, която е доразвита в подзаконовата нормативна уредба. Срокът, в който е възможно да се предостави становище, е до 30 дни. В някои случаи този срок е твърде кратък. Предвид това е

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

13

необходимо НПО още на етап законодателна и/или оперативна програма да следят проактивно процеса и да формират предварителна позиция, за да имат готовност в процеса на съгласуване да представят обосновано и правно издържано становище по проекта на нормативен акт.

IV. Процедурна рамка на взаимодействието между гражданското общество и публичния сектор

След като изяснихме формите на гражданско участие, е необходимо да бъдат посочени основните елементи на процедурата по взаимодействие между гражданското общество и публичния сектор, с оглед на установяване на възможните етапи и форми на участие на обществеността в тях.

Прилагането на Методиката изисква да бъде съобразена долупосочената последователност от действия, а именно:

- Кой са участниците в процедурата по оценка на въздействието и другите форми за участие в управленските процеси от страна на гражданското общество?;
- Какви са етапите в процедурата по оценка на въздействието и другите форми за участие в управленските процеси от страна на гражданското общество?;
- Какви са ролите и правомощията на участниците по принцип и в различните етапи?;
- Какви са документите/резултатите във всеки един от етапите и крайния резултат?;
- Каква е ролята на НПО в различните етапи?;
- Каква е инициативата на НПО в различните етапи на процеса и като цяло?;
- Какво и как може да се подобри?

Тази последователност от действия изисква прилагането на аналитични методи и инструменти, за да бъде даден отговор на посочените въпроси.

1.Схема за развитие на гражданското взаимодействие

Отговорите на въпросите, посочени в предходната точка, могат да бъдат намерени чрез прилагането на долупосочената матрица. Дейността по оценка на въздействието е част от един по-глобален процес, а матрицата представя взаимодействието в хода на

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



нормотворческия процес на национално ниво, който включва и оценката на въздействието. Матрицата дава възможност, да бъде ясно за прилагащите методиката лица, какви са отделните етапи от този процес и къде може НПО да бъде водещ инициатор на процесите или активен партньор.

Фази/етапи на създаване на нормативен акт	Отговорен орган/институция	Мерки за публичност	Инструмент за привличане
Инициране на създаването на даден нормативен акт (НА)	Ресорно министерство/група народни представители или НПО	Инициране на действията на ресорното министерство/групата народни представители по собствен почин или чрез проактивно действие на НПО	Публичност на проблема с цел планиране на изработването на съответния нормативен акт чрез организиране на научна конференция, публична дискусия или научна публикация
Планиране на изработването на нормативен акт	Ресорно министерство/група народни представители	Включване на проекта в законодателната или оперативна програма на Министерски съвет	Публичност на оперативната или законодателна програма
Създаване на условия за изготвяне на проект на нормативен акт	Ресорното министерство/група народни представители или НПО	Учредяване на работна група за изготвяне на съответния проект към ресорното ведомство/група народни представители с участие на представители на	Отпращане на покана до НПО за изпращане на представители за участие в работната група. Вътрешно популяризиране в рамките на членската маса на НПО за учредяване на

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



		НПО или създаване на работна група към съответното НПО, което да подготви проект, който да бъде представен за обсъждане на ресорното министерство/група народни представители, за да бъде иницирана процедура по създаване на проект	собствена инициатива за създаване на проект на НА, който да бъде предоставен на ресорното министерство/групата народни представители
Същинско създаване на проект на нормативен акт	Работна група към съответното ресорно министерство/група народни представители или междуведомствена група Или Вътрешна за НПО работна група	Публичност на правилата за работа на работната група, публичност на заседанията и дневния ред, добро планиране на сроковете за работа и предоставяне на достатъчно време за представяне на позиция и становища	Навременно оповестяване на дневния ред и предоставяне на достатъчно дълъг срок за предоставяне на експертна позиция/становище
Извършване на оценка на въздействието	Работна група в ресорното ведомство/група народни представители	Предоставяне на доклада за оценка на въздействието за обсъждане на широка основа чрез конференция или публична дискусия	Публичност Изпращане на персонални покани за участие в научна конференция или публична дискусия, изразяване на експертна позиция

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



Процедура по общественото обсъждане	Ресорното ведомство/група народни представители и Администрацията на Министерски съвет	Изрично сезиране на заинтересованите страни, включително и НПО за извършеното публикуване на портала за обществени консултации	Предоставяне на максималния срок за представяне на становища и двустранен диалог
-------------------------------------	--	--	--

Видно от представената матрица, неправителствените организации могат да участват във всеки един етап от нормотворческия процес. Но единствено в последния етап „Процедура по обществено обсъждане“ е нормативно гарантирано участието на обществеността. В другите етапи НПО могат да участват под една или друга форма, но като цяло от инициативността на публичния сектор зависи доколко ще се приложат правилно и последователно формите на гражданско участие. Възможно е обаче самият неправителствен сектор да прояви водеща инициатива, като стартира първия процес от посочените в матрицата „Инициране на създаването на даден нормативен акт“, както и да подходи проактивно като изझे активна или алтернативна роля в етапа „Създаване условия за изготвяне на проект на нормативен акт“, като формира своя собствена работна група и иницира процесите чрез четирите форми за гражданско участие. Следващият етап „Същинско създаване на проект на нормативен акт“ е също възможен и реализуем етап на гражданското включване, при условие, че са налице проактивни действия на НПО.

2. Етапи на процеса на оценка на въздействието на нормативните актове

В случай че се установи, че за НПО е подходящо да действа проактивно по етапа на оценка на въздействието на нормативните актове (предварителна частична оценка на въздействието), следва да се определи в точно кои етапи е възможно това. Затова трябва да се посочат основните етапи на този процес.

2.1. Основните етапи от оценката на въздействието

Оценката на въздействието на нормативните актове включва следните етапи:

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Планиране на извършването на оценката на въздействието;
- Определяне на заинтересованите страни;
- Същинско извършване на оценката на въздействието;
- Съгласуване на извършената оценка на въздействието.

2.2. Детайлни етапи от процеса на оценка на оценка на въздействието на законодателството.

Представен по-детайлно процесът по оценка на въздействието включва следните етапи и подетапи:

- Планиране;
- Информираност на обществото за предстоящата оценка на въздействието;
- Привличане на експертен потенциал;
- Консултации със заинтересованите страни¹
- Събиране на информация и данни;
- Идентифициране на заинтересованите страни. Консултации и сондирания;
- Същинско извършване на процеса по мониторинг и оценка на въздействието, който етап включва следните аналитични под-стъпки:
 - ✓ Дефиниране на проблема;

¹ Консултациите могат да се провеждат чрез:

1. Портала за обществени консултации;
2. Интернет страниците на съответните институции;
3. Заседания на консултативни органи;
4. Срещи със заинтересованите страни;
5. Фокус групи;
6. Изследване на общественото мнение;
7. Интервюта;
8. Други подходящи форми съгласно спецификата на проекта на нормативен акт

² При провеждането на консултации чрез Портала за обществени консултации и интернет страниците на съответните институции се изготвя консултационен документ, който има следното минимално съдържание:

1. основна информация за консултацията;
2. въведение;
3. цели на консултацията;
4. консултационен процес;
5. относими документи и нормативни актове;
6. описание на предложението;
7. въпроси за обсъждане;

----- www.eufunds.bg -----



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

18

- ✓ Определяне на целите;
 - ✓ Разработване на основни варианти на действие;
 - ✓ Анализ на въздействията на вариантите;
 - ✓ Сравняване на вариантите;
 - ✓ Мониторинг и оценяване.
- Съгласуване на оценката на въздействието с администрацията на Министерски съвет;
 - Провеждане на официални обществени консултации;
 - Приключване на оценката;
 - Допълнителен ресурс, необходим за завършване на процеса.

3. Етапи от процеса по нормотворчество, които са подходящи за включване на обществеността

3.1. Матрица на етапите

Преди да бъдат определени подходящите етапи за включване на обществеността в процеса по оценка а въздействието, е необходимо обществеността да се запознае с рамката³ на възможното включване, която да дефинира структурата, етапите и участниците в процесите на гражданско участие.

Релевантен етап от процеса на нормотворчество	Конкретен вид на формата за гражданско участие в процеса по мониторинг или оценка на въздействието
Цел на формата за гражданско участие	<i>Описва се какви са конкретните цели на тази форма, съотнесени към крайния резултат</i>
Нормативно основание	<i>Посочва се конкретната правна норма (ако има такава), която допуска участие на обществеността в процесите или задължава да бъде предоставена възможност за участие за вземане на решения</i>
Инициатор	<i>Посочва се субектът, в чиято дискреционна власт е предоставено решението, да открие/даде начало на процеса</i>

8. документи, съпътстващи консултацията.

Резултатите от проведените консултации се включват в справка за приетите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения.

³ Ръководство за гражданско участие, София, 2019 г.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



Заинтересовани страни	<i>Посочват се заинтересованите страни и етапите, в които те могат да вземат участие във формата на гражданското участие</i>
Процедура	<i>Посочват се основните моменти/етапи за формата за гражданско участие</i>
Права на участниците	<i>Посочва се какви са правата на участниците във формата на гражданско участие</i>
Способи за реализиране на участието	<i>Посочват се начините въз основа, на които е законово регламентирано или практически обосновано участието</i>
Срокове	<i>Посочват се правно детерминирани или организационни срокове за реализиране на формата на участие на гражданското общество</i>
Анализ на последиците и информиране	<i>Посочват се правните или практически основания за информиране на обществеността за взетите решения, споделя се начин на отчитане на резултатите от реализираната форма</i>
Допълнителни данни	<i>Всякаква информация от значение за формата на участие</i>

Прилагането на посочената матрица ще предостави възможност за резюмиране на основните данни за всеки конкретен случай, така се да се получи ясна картина за етапите, които могат да бъдат най-подходящи за включване от страна на неправителствения сектор.

3.2.Етап на планиране -подходящ етап

Въз основа на гореизложеното считаме, че обществеността може и е желателно да се включи във всеки един от етапите за оценка на въздействието, така както те са посочени в предходната точка, но считаме че най-големи слабости с оглед на данните, които са установени при консултациите със заинтересованите страни, се наблюдават в процеса преди включването на даден нормативен акт в законодателната и оперативна програма, на етап дефиниране на проблема. Тогава приемането на управленски решения е най-засилено, а ролята на обществеността е най-малко установена. Етапът планиране може да бъде активиран по собствен почин на НПО, а схемата на етапа е посочена, както следва:

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/2013, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



Релевантен етап	Инициране на създаването на даден нормативен акт
Цел на формата за гражданско участие	<p>Описва се какви са конкретните цели на тази форма, съотнесени към крайния резултат:</p> <p>Да се вземе участие в формирането на управленските решения, активно участие във формирането на концепция. Целеният краен резултат е приемане на проект на нормативен акт.</p>
Нормативно основание	<p>Посочва се конкретната правна норма (ако има такава), която допуска участие на обществеността в процесите или задължава да бъде предоставена възможност за участие за вземане на решения.</p> <p>Липсва конкретна правна норма.</p>
Инициатор	<p>Посочва се субектът, в чиято дискреционна власт е предоставено решението, да открие/даде начало на процеса.</p> <p>Инициатор на процеса е публичния сектор чрез ресорното министерство или група народни представители. Инициатор може да бъде конкретно НПО, което желае да постави на обществения фокус решаването на даден обществен проблем, преди същия да е станал част от дневния ред на управляващите. В този случай НПО действа проактивно.</p>
Заинтересовани страни	<p>Посочват се заинтересованите страни и етапите, в които те могат да вземат участие във формата на гражданското участие.</p> <p>Заинтересувани страни са:</p> <ul style="list-style-type: none">• НПО и техни обединения;• Държавни и/или общински органи;• Граждани.
Процедура	<p>Посочват се основните моменти/етапи за формата за гражданско участие.</p> <ul style="list-style-type: none">• Информираност• Диалог

----- www.eufunds.bg -----



	<ul style="list-style-type: none"> • Консултиране • Партньорство . <p><i>Инструментите за реализиране са:</i> Публикуване на информация в общодостъпни източници; Събиране и анализиране на информация чрез методи за събиране на информация Организиране на кръгла маса; публична дискусия, форуми и други подобни форми, по време на които мероприятия се анализира и обсъжда събраната информация и се предлага решение, оформено в заключителен документ. Формиране на работна група, която да прецизира заключителния документ от работата, включително и като изготви проект на нормативен акт и проект на предварителна оценка на въздействието. Заключителният документ може да бъде предмет на обсъждане чрез реализиране на формите на гражданско участие-диалог и консултиране.</p>
Права на участниците	<p><i>Посочва се какви са правата на участниците във формата на гражданско участие.</i> Всяко НПО може да инициира обсъждането на проблем и предлагането на решение на проблема.</p>
Способи за реализиране на участието	<p><i>Посочват се начините въз основа, на които е законово регламентирано или практически обосновано участието.</i> Участието на НПО е практически обосновано, за да може да вземе участие при формирането на концептуални решения във възможно най-ранен етап. По този начин се гарантира разбиране за обществото за необходимостта от приемането на конкретно управленско решение.</p>
Срокове	<p><i>Посочват се правно детерминирани или организационни срокове за реализиране на формата на участие на гражданското общество.</i> Не са предвидени срокове.</p>
Анализ на последиците и информиране	<p><i>Посочват се правните или практически основания за информиране на обществеността за взетите решения,</i></p>

----- www.eufunds.bg -----



	<i>споделя се начин на отчитане на резултатите от реализираната форма.</i> Различните форми за гражданско участие осигуряват различни степени на информираност на обществото.
Допълнителни данни	<i>Всякаква информация от значение за формата на участие.</i> Наръчник за гражданско участие, гр. София, 2019 г.

3.3.Обществено обсъждане – подходящ етап

Следващият етап, който считаме че страда от дефицити, е етапът на общественото обсъждане. Действително съществуват редица нормативно регламентирани механизми, които предполагат широка възможност за участие, но на практика много малко НПО могат да следят Портала за обществени консултации и срокът за предоставяне на становище от 30 дни в множество случаи се явява твърде къс. Това се дължи на обстоятелството, че НПО тепърва трябва да създават работна група, която да прецени промените, да даде компетентен отговор, като го формулира по надлежен правен начин. На следващо място, истината изисква да се каже, че към този момент значителната част от дейността по създаването/изменението на акта е вече свършена и концептуални промени на практика са невъзможни, макар и теоретично да има такава възможност.

Релевантен етап	Обществено обсъждане
Цел на формата за гражданско участие	<i>Описва се какви са конкретните цели на тази форма, съотнесени към крайния резултат:</i> НПО може да вземе участие в Общественото обсъждане на проект на нормативен акт и придружаващата го предварителна частична оценка на въздействието. Целеният краен резултат е приемане на проект на нормативен акт, който в максимална степен съответства на интересите на НПО и неговите членове и/или на обществото като цяло.
Нормативно основание	<i>Посочва се конкретната правна норма (ако има такава), която допуска участие на обществеността в процесите или задължава да бъде предоставена възможност за участие за вземане на решения.</i>

----- www.eufunds.bg -----



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

	Провеждането на официални обществени консултации се извършва съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове и Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ).
Инициатор	<i>Посочва се субектът, в чиято дискреционна власт е предоставено решението, да открие/даде начало на процеса.</i> Ресорен министър
Заинтересовани страни	<i>Посочват се заинтересованите страни и етапите, в които те могат да вземат участие във формата на гражданското участие.</i> Заинтересовани страни са: <ul style="list-style-type: none">• НПО и техни обединения;• Държавни и/или общински органи;• Граждани.
Процедура	<i>Посочват се основните моменти/етапи за формата за гражданско участие.</i> Обект на консултациите е самият проект на акт, както и задължително съпътстващата го оценка на въздействието. Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието. След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Провеждането на обществените консултации и привличането на гражданите и обществото в процеса следва да се осъществяват съгласно Стандартите за провеждане на обществени консултации.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



		<p><i>Инструментите за реализиране на гражданското участие:</i> Публикуване на информация в общодостъпни източници; Събиране и анализиране на информация чрез методи за събиране на информация от страна на НПО, за да може да представи компетентно правно издържано становище. Инструментът за гражданско участие в този случай е Формиране на работна група, който да прецизира заключителния документ становище чрез прилагане на методи за събиране на данни и методи за анализ и оценка на данните.</p>
Права на участниците		<p><i>Посочва се какви са правата на участниците във формата на гражданско участие.</i> Всяко НПО може да представи становище по предложен проект на нормативен акт за съгласуване чрез формата на обществено обсъждане.</p>
Способи за реализиране на участието	за на	<p><i>Посочват се начините въз основа, на които е законово регламентирано или практически обосновано участието.</i> НПО може да представи свое становище по представения проект на нормативен акт в рамките на законоустановения срок.</p>
Срокове		<p><i>Посочват се правно детерминирани или организационни срокове за реализиране на формата на участие на гражданското общество.</i> Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ). Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация – 14 или 30 дни от датата на публикуване в портала за публични консултации.</p>
Анализ на последиците и информирани	на и	<p><i>Посочват се правните или практически основания за информиране на обществеността за взетите решения, споделя се начин на отчитане на резултатите от реализираната форма.</i></p>

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/2013, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



	<p>Съгласно чл. 26 от ЗНА се предвижда в процеса по изработване на проект на нормативен акт да се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Тази разпоредба осигурява възможността на обществеността да участва в процеса на оценка на въздействието.</p> <p>Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 от закона. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации, а когато е орган на местното самоуправление - на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.</p> <p>Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации, е не по-кратък от 30 дни. При изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни.</p> <p>След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването на справката се извършва едновременно и на Портала за обществени консултации.</p>
Допълнителни данни	<p><i>Всякава информация от значение за формата на участие.</i></p> <p>Наръчник за гражданско участие, гр. София, 2019 г.</p> <p>https://www.strategy.bg/</p>

----- www.eufunds.bg -----



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

26

3.4. Създаване на условия за изготвяне на проект на нормативен акт-подходящ етап

Този етап произтича от липсата на покани и включване на представители на обществеността като заинтересовани страни и лица при подготовката на предварителната оценка на въздействието и на самия проект на нормативен акт в работните групи или екипи, назначавани от ресорния министър.

Релевантен етап	Създаване условия за изготвяне на проект на нормативен акт
Цел на формата за гражданско участие	<i>Описва се какви са конкретните цели на тази форма, съотнесени към крайния резултат:</i> На този етап НПО могат да дадат концептуално мнение, което би могло да бъде обект на дискусия и евентуално да бъде взето предвид. Тяхното участие в работни групи е наложително. Целеният краен резултат е приемане на проект на нормативен акт, който в максимална степен съответства на интересите на НПО и неговите членове и/или на обществото като цяло.
Нормативно основание	<i>Посочва се конкретната правна норма (ако има такава), която допуска участие на обществеността в процесите или задължава да бъде предоставена възможност за участие за вземане на решения.</i> Съгласно чл. 45 от Закона за администрацията при осъществяване на своята дейност министърът може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната му компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи.
Инициатор	<i>Посочва се субектът, в чиято дискреционна власт е предоставено решението, да открие/даде начало на процеса.</i> Министър
Заинтересовани страни	<i>Посочват се заинтересованите страни и етапите, в които те могат да вземат участие във формата на гражданското участие.</i>

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/2013, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



	<p>Заинтересовани страни са:</p> <ul style="list-style-type: none">• НПО и техни обединения;• Държавни и/или общински органи;• Граждани.
Процедура	<p><i>Посочват се основните моменти/етапи за формата за гражданско участие.</i></p> <p>Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответното министерство. Министърът може да създава работни групи за изготвяне на законопроект или проект на акт от компетентността на правителството, за чийто вносител той е определен. В състава на работната група могат да бъдат включени и служители от други администрации със съгласието на съответния главен секретар, съответно на постоянния секретар на отбраната и на постоянния секретар на Министерството на външните работи. Дейността на съветите и работните групи се обслужва от административните звена на министерството.</p> <p><i>Инструментите за реализиране на гражданското участие:</i></p> <p>Публикуване на информация в общодостъпни източници;</p> <p>Събиране и анализиране на информация чрез методи за събиране на информация от страна на НПО, за да може да представи компетентно правно издържано становище.</p> <p>Инструментът за гражданско участие в този случай е Формиране на работна група, който да прецизира заключителния документ становище чрез прилагане на методи за събиране на данни и методи за анализ и оценка на данните.</p>
Права на участниците	<p><i>Посочва се какви са правата на участниците във формата на гражданско участие.</i></p> <p>Форма на участие на обществеността: Работни групи, които се създават към експертите съвети или към конкретно министерство, чиято задача обикновено е да създадат проект</p>

----- www.eufunds.bg -----



		<p>на нормативен акт или да предложат решение на конкретен проблем. В тях могат да се включат представители на обществеността.</p> <p>Посочените форми на участие са възможни и в рамките на едно министерство или изпълнителна агенция, които са ограничени до сферата на дейност на съответното ведомство.</p>
Способи за реализиране на участието	за на	<p><i>Посочват се начините въз основа, на които е законово регламентирано или практически обосновано участието.</i></p> <p>НПО може да представи свое становище по представения проект на нормативен акт в рамките на своето членство в работната група.</p>
Срокове		<p><i>Посочват се правно детерминирани или организационни срокове за реализиране на формата на участие на гражданското общество.</i></p> <p>Не са нормативно регламентирани, а се определят със заповедта за създаване на конкретната работна група.</p>
Анализ на последиците и информиране	на и	<p><i>Посочват се правните или практически основания за информиране на обществеността за взетите решения, споделя се начин на отчитане на резултатите от реализираната форма.</i></p> <p>Видно е, че са създадени механизми за привличане на обществеността в процесите по нормотворчество, но не са разработени механизми, които да помогнат, да подготвят, както и да презентират по най-добрия начин мнението на представителите на НПО пред съответните органи. Участието на представители на НПО в работните групи е само консултативно, без право на глас.</p>
Допълнителни данни		<p><i>Всякаква информация от значение за формата на участие.</i></p> <p>Наръчник за гражданско участие, гр. София, 2019 г. https://www.strategy.bg/</p>

----- www.eufunds.bg -----



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

4. Етапи на процеса по мониторинг на законодателството

Процесът по мониторинг не е нормативно регламентиран, поради което изразът следва да бъде представен в неговия действителен смисъл. Думата е заимствана от английски език и следва да се превежда като „внимателно наблюдение в смисъл на следене и анализ“. Широко е застъпен в съвременния живот и може да бъде възприет като термин, който описва дейността по критично наблюдение на определени процеси в обществения живот. Според Наръчника за гражданско участие „Наблюдението изисква наличие на система, която по предварително зададени критерии да установи дали политиката постига определена цел.“⁴.

Логически Процесът по мониторинг – по наблюдение на процесите, може да бъде разделен на следните етапи:

- Етап на формулиране на проблемите в обществото;
- Етап на наблюдение на държавната политика по решаването на проблемите на обществото;
- Етап на анализ на държавната политика в съответната област;
- Етап на оценка на държавната политика в съответната област;
- Етап на формулиране на изводи и препоръки;
- Етап на представяне на изводите и препоръките на отговорните институции;
- Етап на проследяване на възприемането на препоръките.

Считаме, че във всеки един от етапите НПО могат да се включат, включително и да извършат по собствена воля всички етапи от процеса на мониторинг чрез прилагане на методите за събиране на информация, методите за анализ и оценка. Изготвеният анализ може да послужи за сезиране на компетентните органи за вземане на управленски решения.

Подходящи форми на гражданско привличане/включване в процеса следва да бъдат:

- публична дискусия;
- конференция;
- форуми;
- други широко достъпни формати, които позволяват участие и дискусия на заинтересованите страни.

⁴ Наръчник за гражданско участие, София 2019 г.

----- www.eufunds.bg -----



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

30

V. Препоръки към НПО за включване в процедурата за оценка на въздействието и мониторинг на законодателството

На базата на изяснените по-горе основни етапи от процеса по нормотворчество, в това число оценката на въздействието на законодателството и процеса по мониторинг и идентифицираните подходящи етапи за гражданско включване, се извеждат следните препоръки да проактивни действия от страна на НПО:

- Създаване на работни групи в рамките на НПО за решаването на различни проблеми и ситуации в хода на реализация на процесите;
- Повишаване на качеството на документите, които се депозират към органите със законодателна инициатива;
- Проактивно следене на законодателната и оперативна програма;
- Създаване на проекти на нормативни актове по почин на НПО;
- Използване на методика за анализ на нормативни актове и за формулиране на научно правни обосновани прави и изводи препоръки.

VI. Методи за събиране на информация, анализ и оценка

За да бъде осъществена подготовката за включване в процеса на оценка на въздействието и мониторинга, или в другите етапи от нормотворческия процес, е необходимо да се извърши аналитична работа, която се базира на информацията, получена от различни по естеството си източници.

Видът и обхватът на необходимата информация подлежат на дефиниране в началния етап на дейността. Примерни източници за информация могат да бъдат заимствани от Типизираната шаблонна процедура за извършване на мониторинг и оценка на въздействието, приложима по отношение на различни по вид и обхват нормативни и стратегически актове.

В случаите, когато информацията не може да бъде намерена или не е публично достъпна, би могла да бъде изисквана по реда на Закона за достъп до обществена информация, включително и чрез събиране на емпирична информация по реда на анкетното проучване.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Като допълнителен или алтернативен източник на информация може да бъдат третираны съществуващите бази данни, библиотеки и мрежи, както и доклади, статистически данни и анализи, публикувани от официални и/или други източници, които имат достатъчна достоверност.

6.1. Кабинетно проучване

Като основен способ (метод) за събиране на информация може да бъде използван *методът на кабинетното проучване*, съгласно който могат да бъдат събрани редица релевантни документи и данни, които неизчерпателно са както следва:

- Нормативни актове;
- Проекти за нормативни актове;
- Мотиви за приемане на нормативни актове.
- Пълна и/или частична предварителна оценка на въздействието;
- Последваща оценка на въздействието;
- Доклади относно приложението на нормативния акт;
- Съдебна практика по приложението на нормативния акт;
- Статистически данни;
- Административни бази данни – регистри, портали с публична информация и др.
- Емпирични изследвания;
- Доклади и анализи на държавни институции, неправителствени организации, научни и изследователски центрове и др.;
- Научни становища, оценки и публикации.

6.2. Анкетно проучване

Методът на анкетното проучване би могъл да се приложи за събирането на нови данни и емпирична информация по конкретно поставени въпроси, по отношение на които да се изследва мнението на заинтересованите страни. Като други подобни методи могат да се приложат и допитванията и въпросниците и т.н.

Анкетите представляват набор от въпроси, на които са предоставени алтернативни или кумулативни отговори, които анкетираното лице може да избере, като посочи най-близкия до неговото виждане отговор. В този случай анкетиращото лице знае или има представа за проблемите, които са дефинирани, и за възможните решения. Чрез този способ се извършва допитване до заинтересованите страни, за да се намери най-обществено приложимият отговор. В някои случаи отговорите могат да бъдат отворени

----- www.eufunds.bg -----



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

и да се очаква от анкетираното лице да представи в свободен текст отговор по дадена тема. Много практичен начин за провеждане на този начин на събиране на информация са онлайн анкетите, но няма пречка, а понякога се налага приложението на способа да бъде осъществено лице в лице.

6.3.Интервю

Методът на интервюта е също възможна опция за събиране на данни, като могат да бъдат използвани различни видове интервюта по предварително зададена тема и/или въпроси или неструктурирано интервю. Възможен е и вариант на полуструктурираното интервю, което е и най-често използваната форма, тъй като, от една страна ,предоставя първоначално дефинирана рамка - тема и списък от въпроси, като същевременно в хода на интервюто се набелязват нови въпроси или нови теми.

6.4.Фокус групи

Фокус групите (дискусии във фокусни групи) предоставят възможност чрез т.нар. групово интервю да се провокира дискусия, обикновено по предварително зададена тема и списък от въпроси, да се осъществи размяна на различни мнения между участниците, така че да бъде събрана не само информация, но и да бъде определен основният фокус на последващо изследване, евентуално и намиране на потенциали решения.

6.5.Формулиране на хипотези

Методът, наречен *Формулиране на хипотези*, представлява способ, при приложението на който се съставя група от лица, които водят диспут по предварително определена тема, по която се „разгаря“ дискусия, търси се спонтанността на участниците, но форума се ръководи по „сценарий ” от „модератор”.

6.6.Наблюдение на място

Методът на „Наблюдение на място“ е метод за събиране на данни, при който не се очаква да бъдат зададени въпроси, а се наблюдават процеси или поведение на определени лица в конкретна специфична среда - обикновено в работна среда.

Съществуват и други методи за събиране на информация, но същите са относително неприменими в контекста на методиката, но в частни хипотези биха могли да послужат. Такива са експериментът и медийният мониторинг. Съществуват и

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/2013, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО “



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

множество други, така че изброените методи следва да се възприемат като примерни, а не изчерпателно изброени.

7. Методи и средства за измерване, анализ и формиране на изводи

В този раздел са представени някои методи за средства за измерване, които имат научен произход и са разгледани в редица научни издания. Именно поради тази причина те ще бъдат посочени неизчерпателно и кратко, като при необходимост прилагашите методиката лица могат да получат по-задълбочени познания по даден метод в съответните научни издания. Комбинирането на методите е въпрос на свободна преценка и зависи от естеството на всеки конкретен случай.

7.1. Документален синтез

Методът изисква, след първоначално събиране на документи и извеждане на съдържащата се относима информация, да започне аналитичната дейност, която се обозначава като синтез. В хода на тази аналитична дейност се извлича действителната информация от събраните документи, която се обработва и оценява, за да се достигнат логически обосновани изводи. Документите и данните се преценяват, като се държи сметка за автора на документа, целта на създаването му, контекста и достоверността на данните, които са инкорпорирани в него, действителната стойност на неговото съдържание и ефекта на данните, които се анализират.

7.2. Формализиран (количествен) метод-контент анализ

Контент анализът е друг научен метод, който предполага по- високо ниво на научност и по-голямо ниво на точност на резултатите. Същността му се заключава в намирането на такива признаци и черти на документа, които отразяват съществените страни на неговото съдържание.

7.3. Сравнителен анализ

Сравнителният анализ е изключително полезен метод, тъй като той води до формиране на изводи при сравняването на две различни състояния, установяване на различията между тях и извличането на причините за тези различия. Сравнителният

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

анализ е често прилаган метод при оценка на политики, регулаторни мерки, правна уредба или документи с обвързващо действие.

Методът може да се използва и в случаите, в които оценката на приложението на анализирания закон включва сравнение между добри практики и практики на други национални правни системи или когато се търси оценка за съответствие с европейски стандарти.

Този метод е основно приложим при търсенето на т.нар. добри практики. Според научните изследвания той няма строго установена процедура за извършване, но може да бъде представен опростено по следния начин:

- Установяване на проблема, който изисква изследване;
- Установяване на най-добрите решения на подобен проблем;
- Проучване и анализиране на така нар. „добри практики“ или „лидери на решения“;
- Реципиране на подходящи решения;
- Прилагане на подходящи решения.

7.4.Каузален модел

Каузалният модел е насочен към проверка на ефективността на нормативен акт с оглед на установяване на обстоятелството, дали е достигнал своята цел. Моделът изисква да бъдат установени причинно-следствените връзки и да се разглежда изследваният обект като част от една по-обща и пълнокръвна взаимосвързана система.

7.5.PEST (политически, икономически, социокултурен и технологичен) анализ

ПЕСТ анализ е анализ на политическата, икономическата, социокултурната, и технологичната косвени среди. Този метод е надграден и е доразвита аббревиатурата, като се добави и анализ на правната и екологична среда (PEST(LE) от английски P – Political, E – Economic, S – Socio-cultural, T – Technological (L – Legal, E- Ecological)). Този метод обикновено изисква специални познания и всъщност представлява по-специализиран анализ на посочените области, като установява силите, които влияят значително във съответната среда и водят до промяната. Методът установява характера и същността на тези движещи сили. Като пример за тези движещи сили могат да бъдат посочени промени

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/2013, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

в различни аспекти на общественения живот, например появата на изкуствения интелект. Съгласно научното обяснение на метода съществуват 4 етапа на неговата реализация:

- сканиране – в рамките на този етап се сканира обкръжаващата среда, за да се установят факторите, които могат да доведат до потенциални промени;
- мониторинг – включва наблюдение на конкретна промяна от обкръжаващата среда и наблюдението ѝ във времето;
- прогнозиране – целта е да се разработят възможните параметри на мащаба, направлението, скоростта и интензивността на промените във външната среда;
- оценяване – на този етап аналитиците оценяват как и защо наличните и прогнозираните тенденции ще повлияят върху стратегиите на организацията.

PEST/PEST анализът, доколкото е фокусиран към външната среда, се използва обикновено като предшественик на SWOT анализа, позволявайки да се определят необходимите за последния фактори.

7.6.SWOT (предимства, недостатъци, възможности, заплахи) анализ

SWOT анализът е метод за оценка прилагането на определена регулаторна мярка, в т.ч. - нормативен акт, който се отличава с висока степен на структурираност. При SWOT-анализа се извършва определяне на целта на наблюдавания обект и идентифициране на вътрешните и външни фактори, които са благоприятни или неблагоприятни за постигане на тази цел.

Методът включва наблюдение, анализ и изводи относно четири аспекта на наблюдавания обект:

- Предимства;
- Недостатъци;
- Възможности;
- Заплахи.

7.7.GAP анализ

GAP анализът е един от най-удобните методи, но е необходимо да се използва в комбинация с други методи. Той дава представа какво е текущото състояние на изследвания обект, което се съпоставя с желаното състояние и се дефинират различията

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

между двете състояния. С приложението на посочения метод се търси начин за премахване на това несъответствие. GAP анализът обаче не отчита променените условия, поради което се налага да се комбинира с други методи, един от които би могъл да бъде SMART анализът на поставената/ите цел/и.

7.8. Анализ на чувствителността

Анализът на чувствителността (Sensitivity Analysis) представлява изследване на потенциални промени и грешки и тяхното влияние, което подпомага вземането на решенията. Този метод предоставя представа, как промяната на един показател би променил сценария, който води към целения резултат. Най-опростено казано този метод предоставя възможност за изследване на алтернативните решения. Ако малка промяна в параметрите води до относително големи промени в резултатите, то резултатите са чувствителни към този параметър, от което следва, че този параметър трябва да се определи много точно или че алтернативата трябва да бъде преосмислена за ниска чувствителност.

При прилагане на този метод се тества решението на проблема, за да бъдат намерени евентуални грешки, с цел предложеното решение да се опрости или моделира, съответно да се изключи недостатъчната информация и да се установят приоритети при придобиването на информация.

7.9. SMART анализ

SMART анализът е популярен метод, използван за определяне на целите и постановка на задачите. В доктрината съществува спор по отношение на наименованието на метода, но преобладаващо схващане е, че абревиатурата има следния смисъл:

- Specific (конкретна)
- Measurable (измерима)
- Attainable (достижима)
- Relevant (уместна, с практическо значение)
- Time-bound (определена във времето).

Научното мнение препоръчва този метод да бъде комбиниран с други, тъй той е полезен с оглед на стратегическото планиране, като предоставя възможност за оценка доколко една мярка за преодоляване на установени несъвършенства би била от полза за

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

постигане на целения ефект и какви средства би ангажирало това. Акцент се поставя върху конкретната мярка в сравнение с други потенциални цели/мерки, от гледна точка на тяхната достижимост, реализацията им във времето и др.

7.10. Анализ на ползите и разходите

Анализът „разходи – ползи“ е метод за икономическа оценка на сравняване на разходи и ползи, измерени в стойност, с цел да се изчисли евентуална печалба. Той е приложим и по отношение на публични политики и проекти, когато дадено решение има икономически измерения.

Горепосочените методи и инструменти са широко застъпени в доктрината и се използват нагледно в практиката. Същите са показали своята ефективност, поради което могат успешно да се адаптират за всяка една конкретна нужда от действие при приложението на настоящата Методика. Те могат да се прилагат съвкупно в различни комбинации, което зависи от всеки конкретен случай. Препоръчително е комбинацията от методи да бъде не повече от три, за да не се достигне до прекалено ниво на детайлност и разнородност и да се изгуби основният фокус. При установена група от приложими методи НПО следва да направи допълнително проучване за запознаване в дълбочина с подбраните подходи за действие. Не е установена пречка да бъде приложен само един самостоен метод.

8. Процедура по прилагане на Методиката за гражданско включване

Разгледана като процес, Методиката следва да се приложи в следната последователност от действия:

8.1. Действия при инициатива от страна на НПО

С оглед на разгледаните основни фази на процеса по нормотворчество и оценка на въздействието и във връзка с препоръчаните моменти на включване на обществеността е необходимо да се посочи, че основният етап, в който ролята на НПО е безспорна, е етапът, в който процесите по нормотворчество се инициират от

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



неправителствения сектор. В този случай се наблюдават следните основни процедурни стъпки:

- установяване на проблем;
- сформирание на работна група от НПО за анализ на ситуацията;
- избор на критериите за наблюдение и оценка;
- определяне на методите за събиране на информация;
- събиране на информацията,
- анализ и проверка на данните;
- оценка на данните;
- формиране на изводи и алтернативи;
- подготовка на доклад и препоръки;
- подготовка на проект на нормативен акт или документ за оценка на въздействието;
- оповестяване на резултатите чрез различни форми на гражданско участие;
- сезиране на компетентните органи да вземат решения чрез различните форми на гражданско участие.

Етапи в аналитичната дейност на НПО	Форми на гражданско участие
<ul style="list-style-type: none"> • установяване на проблем; • идентифициране на релевантен нормативен акт; • идентифициране на заинтересованите лица. 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог
<ul style="list-style-type: none"> • сформирание на работна група от НПО за анализ на ситуацията - експерти със специфичен профил, според целта и задачата на оценката (представители на доктрината, практикуващи юристи, лица с аналитична експертиза, външни консултанти или изпълнители). 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



<ul style="list-style-type: none"> • Определяне на задачите и сроковете за работа. 	
<ul style="list-style-type: none"> • избор на критериите за наблюдение и оценка; • определяне на методите за събиране на информация; • събиране на информацията 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог
<ul style="list-style-type: none"> • определяна на методите за анализ на резултатите • анализ и проверка на данните 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог
<ul style="list-style-type: none"> • определяна на методите за оценка • оценка на данните; • формиране на изводи и алтернативи; 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог
<ul style="list-style-type: none"> • подготовка на доклад и препоръки - докладът включва като минимално съдържание: обща информация относно задачата, обекта и предмета на оценката, констатации, изводи и препоръки; • подготовка на проект на нормативен акт или документ за оценка на въздействието; 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог • Консултация • Партньорство
<ul style="list-style-type: none"> • оповестяване на резултатите чрез различни форми на гражданско участие; • сезиране на компетентните органи да вземат решения чрез различните форми на гражданско участие. 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог • Консултация • Партньорство

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



<ul style="list-style-type: none"> • сезиране на компетентните органи да вземат решения чрез различните форми на гражданско участие. 	<ul style="list-style-type: none"> • Информиране • Диалог • Консултация • Партньорство
---	--

8.2.Процедурни действия при участие на НПО в работни групи чрез експерти

Както бе посочено в предходните раздели, подходящ етап за участие на НПО в процеса на приемане на управленски решения е чрез оторизирани представители в работните групи за създаването на проект на оценка на въздействието и/или проект на нормативен акт. От една страна, в този случай инициативата е изцяло в административния орган, поради което в цялостния процес е почти невъзможно да се оказва съществено влияние, но определеният от НПО представител в работната група може да изрази предварително формирана позиция на НПО при приложение на модифицираните етапи от предходната точка, както следва:

Етапи в аналитичната дейност на НПО	Форми на гражданско участие
<ul style="list-style-type: none"> • установяване на проблем; • идентифициране на релевантен нормативен акт; 	<ul style="list-style-type: none"> • Информиране • Диалог
<ul style="list-style-type: none"> • сформирание на вътрешна самостоятелна работна група от НПО за анализ на ситуацията - експерти със специфичен профил, според целта и задачата на оценката (представители на доктрината, практикуващи юристи, лица с аналитична експертиза, външни консултанти или изпълнители). • определяне на задачите и сроковете за работа. Те трябва да бъдат по-кратки от сроковете, определени в основната 	<ul style="list-style-type: none"> • Информиране • Диалог

----- www.eufunds.bg -----



комисия, назначена от съответния държавен орган, за да може определеният представител на НПО да има готова съгласувана позиция.	
<ul style="list-style-type: none"> избор на критериите за наблюдение и оценка; определяне на методите за събиране на информация; събиране на информацията 	<ul style="list-style-type: none"> Информирание Диалог
<ul style="list-style-type: none"> определяна на методите за анализ на резултатите анализ и проверка на данните 	<ul style="list-style-type: none"> Информирание Диалог
<ul style="list-style-type: none"> определяна на методите за оценка; оценка на данните; формиране на изводи и алтернативи; 	<ul style="list-style-type: none"> Информирание Диалог
<ul style="list-style-type: none"> формиране на изводи и алтернативи; подготовка на доклад и препоръки - докладът включва като минимално съдържание: обща информация относно задачата, обекта и предмета на оценката, констатации, изводи и препоръки; подготовка на проект на нормативен акт или документ за оценка на въздействието; 	<ul style="list-style-type: none"> Информирание Диалог Консултация Партньорство
<ul style="list-style-type: none"> оповестяване на резултатите в работната група, в която е определен представителят на НПО. 	<ul style="list-style-type: none"> Информирание Диалог Консултация Партньорство

8.3.Участие в процеса на обществено обсъждане

Другият етап, който беше идентифициран като подходящ за участие от страна на НПО, е процедурата по обществено обсъждане. Същата е нормативно регламентирана и

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

е ограничена с много кратки срокове - 30 дни, и в определени случаи 14 дни. След като вече е изготвена предварителна оценка на въздействието и проектът е включен в законодателната и оперативна програма, за НПО е налице индикация за предстоящата законодателна промяна, което изисква прецизно планиране на работата и сроковете. В случай че планираният проект е важен, то НПО е необходимо да се запознае с оценката на въздействието и да се ориентира в концептуалните решения. След това НПО може да създаде работна група, която да обсъди предложени основен вариант на действие на предварителната оценка, а при необходимост и другите варианти и да изгради по познатия начин принципна позиция.

Етапи в аналитичната дейност на НПО	Форми на гражданско участие
<ul style="list-style-type: none"> установяване на проблем; идентифициране обстоятелството, че даден нормативен акт е включен в оперативната или законодателна програма. 	<ul style="list-style-type: none"> Информирание Диалог
<ul style="list-style-type: none"> сформиране на вътрешна самостоятелна работна група от НПО за анализ на ситуацията - експерти със специфичен профил, според целта и задачата на оценката (представители на доктрината, практикуващи юристи, лица с аналитична експертиза, външни консултанти или изпълнители). определяне на задачите и сроковете за работа. Те трябва да бъдат по-кратки от сроковете, определени в оперативната и законодателна програма, за да може НПО да има готова съгласувана позиция преди публикуването на проекта на нормативен акт за обществено обсъждане. 	<ul style="list-style-type: none"> Информирание Диалог Консултиране

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/2013, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



<ul style="list-style-type: none"> • избор на критериите за наблюдение и оценка; • определяне на методите за събиране на информация; • събиране на информацията; 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог
<ul style="list-style-type: none"> • определяна на методите за анализ на резултатите • анализ и проверка на данните. 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог
<ul style="list-style-type: none"> • определяна на методите за оценка ; • оценка на данните; • формиране на изводи и алтернативи; 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог
<ul style="list-style-type: none"> • формиране на изводи и алтернативи; • подготовка на доклад и препоръки - докладът включва като минимално съдържание: обща информация относно задачата, обекта и предмета на оценката, констатации, изводи и препоръки; 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог • Консултация • Партньорство
<ul style="list-style-type: none"> • Представяне на становище по проекта на нормативен акт в процеса на обществено обсъждане, в следствие на извършената предварителна подготвителна и оценъчна дейност. 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог • Консултация • Партньорство

8.4. Процедурни действия в процеса по мониторинг

Моделът на действие, посочен в предходната точка, е напълно приложим и в процеса на мониторинг на законодателството.

Етапи на процеса по мониторинг	Етапи в аналитичната дейност на НПО	Форми на гражданско участие
Етап на формулиране на проблемите в обществото	<ul style="list-style-type: none"> • установяване на проблем; 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



	<ul style="list-style-type: none"> • идентифициране на заинтересованите лица; • идентифициране на релевантен нормативен акт. 	<ul style="list-style-type: none"> • Диалог
Етап на наблюдение на държавната политика по решаването на проблемите на обществото	<ul style="list-style-type: none"> • сформирание на работна група от НПО за анализ на ситуацията - експерти със специфичен профил, според целта и задачата на оценката (представители на доктрината, практикуващи юристи, лица с аналитична експертиза, външни консултанти или изпълнители) • планиране на работата; • определяне на срокове. 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог
Етап на анализ на държавната политика в съответната област	<ul style="list-style-type: none"> • избор на критериите за наблюдение и оценка; • определяне на методите за събиране на информация; • събиране на информацията. 	<ul style="list-style-type: none"> • Информирание • Диалог

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“



Етап на анализ на държавната политика в съответната област	<ul style="list-style-type: none">• определяне на методите за анализ на резултатите;• анализ и проверка на данните.	<ul style="list-style-type: none">• Информирание• Диалог
Етап на оценка на държавната политика в съответната област	<ul style="list-style-type: none">• определяне на методите за оценка;• оценка на данните;• формиране на изводи и алтернативи;	<ul style="list-style-type: none">• Информирание• Диалог
Етап на формулиране на изводи и препоръки	<ul style="list-style-type: none">• формиране на изводи и алтернативи;• подготовка на доклад и препоръки. Докладът включва като минимално съдържание: обща информация относно задачата, обекта и предмета на оценката, констатации, изводи и препоръки.;• подготовка на проект на нормативен акт или документ за оценка на въздействието.	<ul style="list-style-type: none">• Информирание• Диалог• Консултация• Партньорство
Етап на представяне на изводите и препоръките на отговорните институции	<ul style="list-style-type: none">• оповестяване на резултатите чрез различни форми на гражданско участие;• сезиране на компетентните органи да вземат решения чрез	<ul style="list-style-type: none">• Информирание• Диалог• Консултация• Партньорство

----- www.eufunds.bg -----



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

46

	различните форми на гражданско участие.	
Етап на проследяване на възприемането на препоръките	<ul style="list-style-type: none">сезиране на компетентните органи да вземат решения чрез различните форми на гражданско участие.	<ul style="list-style-type: none">ИнформираниеДиалогКонсултацияПартньорство

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден в рамките на Административен договор № BG05SFOP001-2.025-0114-C01 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, представляваща минимална помощ в съответствие с Регламент (ЕС) № 1407/20131, по Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-2.025 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, с предмет „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО“