



АНАЛИЗ

на предимствата на

превантивната

медиация



СЪДЪРЖАНИЕ

1. Въведение	3
1.1. Увод	3
1.2. Основна цел на Анализа.....	5
2. Нормативна уредба на превантивната медиация	6
2.1. Превантивната медиация съгласно Препоръка №R(2001) 9 на СЕ.....	6
3. Същност на превантивната медиация. Превантивната медиация по света	8
3.1. Какво представлява превантивната медиация?.....	8
3.2. Кой може да се възползва от превантивната медиация?.....	8
3.3. Екологичната медиация в Австрия.....	10
3.4. Проактивен подход на администрацията в някои от страните- членки	16
4. Проект на IMPEL „Неформално разрешаване на екологичните конфликти чрез диалог“	18
4.1. Стартиране и фокус на Проекта	18
4.2. Дейности и констатации по проекта	19
4.3. Оценка на рисковете	23
4.4. Ключови фактори за успеха и най-добрите практики	24
4.5. Ефекти на синергията.....	25
4.6. Ролята на органа: инициатор, фасилитатор или участник	26
4.7. Убеждаване на властите да осъществяват диалог	27
4.8. Насърчаване на компаниите да предприемат диалог.....	27
4.9. Заключение и препоръки на IMPEL и държавите членки.....	28
4.10. Някои добри практики в страните членки, обобщени в проекта.....	28
5. Изводи относно ползите от превантивната медиация	30
5.1. Изводи ползите на превантивната медиация и диалога между заинтересованите страни.....	30

1. Въведение

1.1. Увод

В приложените анализи, в които подробно беше разгледана медиацията като институт на позитивното право тя беше разгледана като алтернативен метод за решаване на споровете. Алтернатива ще рече алтернативен способ на установените способности за решаване на възникнали спорове. Когато говорим за административни и в частност екологични спорове, както и в общ план за спорове, то следва, че съгласно законовото разбиране и регулация, за да бъде проведена медиация, следва да е възникнал спор между поне две страни. Това ще рече, че по повод даден целен резултат е възникнало правоотношение между правни субекти, като поне един от тях е изразил воля, която е в противоречие с волята на другия субект в това правоотношение. Имайки предвид, че в административното правоотношение една от страните е орган на властта, то той изразява волята си чрез властническо волеизявление, скрепено със силата на държавната власт и принуда. Възможно е това волеизявление да е направено в нарушение на материалното или процесуалното право и като такова да бъде незаконосъобразно. Възможно е като е въпреки, че е съобразено с материалните и процесуалните норми да е нецелесъобразно, т.е. да не е най- правилното, ефективно, разходооправдано решение, но тъй като в законоустановени случаи административният орган действа в условията на така наречената оперативна самостоятелност, той е оправомощен да избере в тези случаи решение от повече от едно възможни такива.

При правоотношенията, свързани с екологията и опазване на околната среда конфликтните позиции, интереси и нужди са изключително разнообразни. Ето няколко илюстративни примера, разкриващи произхода на конфликтите:

- икономически растеж срещу опазване на природата;

- традиция срещу иновации;
- технически прогрес срещу местния "поминък";
- институционални интереси срещу индивидуални интереси и редица други.

Очевидно всички тези сложни противостоящи позиции, които произтичат от различните гледни точки дават място за силно различаващи се политически, икономически, социални, екологични и освен това ръководни решения.

Поради сложността на тези решения в среда на съчетаване на множество, обикновено разностранни интереси, вероятността за възникване на конфликт е изключително голяма и един качествен анализ на риска, би могъл да покаже още в зародиш дали дадено административно решение с екологична насоченост би довело до конфликт. И ако действително се очаква такъв конфликт да назрее, то оправдано и целесъобразно би било да се търси диалог и консенсус на възможно най- ранен етап от процеса на взимане на управленското решение, а не след формирането на воли, издаване на административния акт и възникването на конфликта.

Един от способите за предотвратяване на конфликт в административното правоотношение, може да бъде така наречената превантивна медиация, на която е посветен настоящият анализ.

С оглед на това, Асоциацията на еколозите от общините в България съвместно с Партньора си Сдружение „Инициативни и иновации“, започна изпълнението на проект по Оперативна програма „Добро управление“ BG05SFOP001-3.003 - Граждански контрол върху реформата в съдебната система **„Ефективната медиация в областта на екологичните спорове, адекватен способ за граждански контрол и подпомагане реформата в съдебната система“** .

Общата цел на проекта е адаптиране, развитие и усъвършенстване на алтернативните методи за решаване на правни спорове (медиация) при административни спорове и в частност- в областта на екологията и опазване на околната среда.

Проектният екип си поставя и следните **специфични цели**:

- Провеждане на анализ на текущото състояние и съществуващите добри практики в областта на медиацията, като способ за алтернативно решаване на спорове.
- Повишаване на обществената информираност и доверие в медиацията, което да доведе до намаляване натовареността на съдилищата.
- Инициране и провеждане на обществен дебат за ефективното включване на гражданските организации в процеса на медиация, като част от съдебната реформа.
- Инициране на обществен дебат и разработване и предлагане за обществено обсъждане на набор от нормативни промени, които да улеснят използването на медиацията за разрешаване на административни спорове в областта на екологията и опазването на околната среда.
- Подобряване процесите на администриране, публично информиране и цялостната ефективност при избор на решаване на спорове чрез медиация.
- Засилване на ролята и потенциала на обществеността и медиаторите и в частност разяснителни и обучителни кампании в сферата на екологията и опазването на околната среда.

1.2. Основна цел на Анализа

Настоящият анализ има за цел като разгледа опита от други европейски държави, както и приложимата нормативна уредба, да направи изводи за приложимостта на **превантивната медиация** по екологични спорове у нас. Анализът цели също така да разгледа предимствата на този вид медиация и ако е възможно да индивидуализира рискове и трудности при имплементацията ѝ.

2. Нормативна уредба на превантивната медиация

2.1. Превантивната медиация съгласно Препоръка №R(2001) 9 на СЕ

Препоръка №R(2001) 9 на СЕ е основният международен акт, който регламентира медиацията по административни спорове.

Съгласно препоръката, медиацията **може да се използва и като превантивен способ** за предотвратяване възникването на бъдещ спор, в период, в който властите подготвят административна мярка или взимат решение (т.нар. превантивна медиация - особено подходяща в процедура по приемане на важни решения и/или актове, свързани с екологията и опазването на околната среда).¹ Като пример може да се инициира медиационна процедура преди приемане на важен административен акт (в това число и с екологична насоченост), за да бъдат изслушани позициите на засегнатите страни, както и да бъдат сближени те с помощта на медиаторите, участващи в процедурата.

Може да се черпи опит от практиката на други европейски държави, които използват медиация при екологични спорове. Например Австрия е първата европейска държава, която регламентира процедури за провеждане на медиация в специални административни закони. В приетия през 2000 г. Закон за оценка на въздействието върху околната среда е уредена възможност за извършване на медиация в хода на административната процедура за въздействие върху околната среда на инвестиционен проект. Процедурата се използва често за решаване на спорове в областта на опазване на околната среда и се прилага в сферата на градоустройството и за инфраструктурни проекти, проекти за управление на

¹ Така в Раздел I, т.1 iii) „Въпреки че препоръката се занимава с разрешаването на спорове между административни органи и частни лица, някои алтернативни средства могат да послужат и за предотвратяване на спорове, преди те да възникнат; това важи особено по отношение на помирението, посредничеството и договореното уреждане.“



отпадъците, промишлени съоръжения и др. Австрийското министерство на околната среда, поддържа информационен сайт, относно екологичната медиация ².

² За повече информация тук http://www.partizipation.at/contact_en.html

3. Същност на превантивната медиация. Превантивната медиация по света

Превантивната медиация е особено популярен инструмент за превенция на конфликти в САЩ, като масово се използва за превенция на трудови спорове, но също и семейни, междусъседски спорове, а и такива, свързани с бизнес отношения. Съгласно дефиниция от практиката превантивното посредничество или медиация се използва за справяне с конфликта или с потенциален конфликт. Това е проактивен подход към решаването на проблеми, когато заинтересованите страни не са в състояние да решат проблема сами.

3.1. Какво представлява превантивната медиация?

Превантивната медиация е процесът на изграждане у спорещите на психологически и емоционални инструменти, които да работят при всеки спор, който може да възникне. Вместо да се стреми да намери едно единствено решение на един проблем, превантивната медиация е проактивно и социално ангажирано занимание.

3.2. Кой може да се възползва от превантивната медиация?

Превантивната медиация може да бъде използвана във всеки момент от процеса на медиация. Това е особено полезно, когато традиционната медиация се оказва неуспешна. Превантивната медиация разчита на ангажираността на всички страни да разрешат спора. Личното участие и отговорност на участниците засилва собствената им решимост да идентифицират реалния проблем в спора. Целта на превантивното посредничество е да се избегне влошаване на позициите на някоя от страните или отчуждаване на общностните взаимоотношения. Тя също цели да защити благосъстоянието на потенциално спорещите и да гарантира, че всеки

възникващ проблем не причинява трайни финансови щети. Чрез превантивна медиация може да се анализира всеки тип спор, да създаде план за действие и като се избегне конфликта или се сблизят гледните точки на участниците, да се намери устойчиво решение.

За да бъде успешно проведена превантивната медиация по административни и в частност екологични спорове, следва страните участници да осъзнават, че участват в този процес като равнопоставени субекти, както и взаимно да зачитат позициите и потребностите си.

Често при екологични спорове (например в процедури по териториално планиране) участието на заинтересованите лица е разбрано от органите по планирането като свикване на срещи с планиращи, експерти и граждани в традиционните формати, в които техническите експерти представят своите идеи на публичен контрол и одобрение (или дори на вече почти консолидиран план) и се стига до дебат с гражданите само на консултативно, а не решаващо ниво. Хората са добре дошли да се съгласят или да не са съгласни с това, което е представено. В тази ситуация обичайно и очаквано назряват множество конфликти, подхранвани от страховете на гражданите, на които не е дадена възможност да участват от самото начало в процеса на планиране, както и не е дадена достатъчно информация, не на последно място, намесват се и множество политически интереси, а властите считат такива формати за непродуктивни, като често са подложени на критика дори без основание и се стремят да избягват подобни обсъждания.

Един от най-важните изводи са, че от една страна тези срещи следва да бъдат подпомагани и фасилитирани от професионални медиатори, а от друга, че следва да се включва гражданското общество от самото началото на процеса на планиране, когато идеите могат да бъдат обсъждани, оспорвани и разработвани, и преди вземането на решения. Разбира се, превантивната медиация не е панацея и неудобните решения никога няма да бъдат мирни и консенсусни (например изграждането на летище, местоположението на пречиствателните станции, депа за

отпадъци и т.н.). Но медиацията е обещаващ инструмент за предотвратяване, смекчаване и разрешаване на конфликти при териториалното планиране по конструктивен начин. При медиацията заинтересованите страни не се разглеждат като "пасивни потребители", а те са активна част от процеса на планиране и внедряване. Като такива, те наистина допринасят с техните знания, са част от процес на разрешаване на конфликти и споделяне на отговорностите за взетите и избраните решения.³

3.3. Екологичната медиация в Австрия

Австрия е първата страна в рамките на ЕС, която законодателно приема процедури за провеждане на медиация в специален административен закон.⁴ Относими са към спорове, свързани с опазване на околната среда. В приетия през 2000 г. Закон за оценка на въздействието върху околната среда, е уредена възможност за извършване на медиация в хода на административната процедура за оценка на въздействието върху околната среда на инвестиционен проект. Процедурата се използва често в сферата на градоустройството и инфраструктурните обекти, управление на отпадъци и др. Положителните аспекти на медиацията по екологични спорове са- откритост, прозрачност на процеса и ролята на медиатора като независим посредник, което води до доверие и подобряване на отношенията между заинтересованите страни в спора.

Австрийското министерство на околната среда, поддържа информационен сайт, относно екологичната медиация. Съгласно публикувана там процедура екологичната медиация е доброволна, ясно структурирана процедура, в която всички засегнати от проект с екологични последици търсят заедно постоянно решение. Те се подпомагат в това от професионални, безпристрастни медиатори. Правомощията за

³ Така в статия Environmental mediation: an instrument for collaborative decision making in territorial planning <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/6969>

⁴ Информацията е от книгата на Матей Марев „Извънсъдебни способи за решаване на административни спорове“ издание Сиела Норма, София, 2016 г. и от The website on participation and sustainable development is an initiative of the Austrian Ministry of the Environment

вземане на окончателно решението остават на политици и администрацията. Като инструмент за разрешаване на конфликти, екологичната медиация е особено подходяща за инфраструктурни проекти, за предложения за изграждане или разширяване на производствените мощности, опазване на околната среда, качеството на живота и развитието на земята, проекти, които могат да имат въздействие върху околната среда (емисии, потребление на енергия) и др.

Както ще стане ясно от описаната по-долу процедура, медиацията по екологични спорове в Австрия, така както е описана, разкрива белези на превантивна медиация, като се провежда на възможно най-ранен етап от развитие на отношенията. Тя не замества необходимостта от вземане на управленски решения, но подпомага превенцията на спорове, сближава позициите на противостоящите и подпомага постигането на консенсусни решения.

Иновативната черта на екологичната медиация е, че всички заинтересованите страни са включени **в процеса на подготовка на решение**, като партньори на равна основа и безпристрастни медиатори ръководят процеса. Екологичната медиация не заменя необходимостта от административно решение или акт, но се провежда обикновено преди да бъде взето това политическо или административно решение, така че да има достатъчно свобода за водене на преговори за постигане на съгласие. Като резултат, заинтересованите страни са по-склонни да приемат проекта и има по-малко формални възражения.

Процесът на екологично посредничество обикновено включва четири фази:

Фаза на инициране

Ако заинтересованите страни са готови да участват в екологичната медиация и е решен въпросът с финансирането ѝ започва избор на подходящи медиатори. Медиаторите са безпристрастни лица, които структурират и организират процеса на медиация.

Фаза на подготовка

Заинтересованите страни вземат колективно решение относно медиаторите. Медиаторите интервюират всеки заинтересован, за да идентифицират неговата или нейната перспективата за конфликта и да се уверят, че ще вземат участие всички заинтересовани лица. След това посредниците определят кой ще вземе участие в медиацията, чрез консултация със заинтересованите страни. Следващата стъпка е да се съгласуват въпросните точки, да се определи целта на процеса и съгласуване на "пътна карта" за колективната процедура. Последователността, предметът, процедурните правила и информационната политиката по отношение на широката общественост се закрепват в писмено споразумение.

Фаза на реализация

- От позиции към интереси: в началото на преговорите участниците представят своите позиции. Основните интереси и нужди след това се изясняват с помощта на медиаторите. Това дава възможност на участниците да развият емпатия към нуждите и интересите на другите в хода на процеса.

- Събиране на данни и факти: участниците преценяват дали е необходима допълнителна фактическа информация.

- Търсене и вземане на решение: участниците (работещи в заедно или в малки групи) търсят решения, които те оценяват въз основа на колективно договорени критерии. Варианти на решение се приемат по взаимно съгласие.

Фаза на договаряне и изпълнение

Резултатите се представят под формата на обвързващо споразумение като се договарят и механизми, с които да се следи изпълнение на взетите решения и поддържане на потока от информация след края на процеса на медиация.

Изисквания за успеха

За успешното изпълнение на екологичната медиация съществуват няколко съществени изисквания:

- **Включване на всички заинтересовани страни**- още в началото на процеса всички заинтересовани страни са поканени да участват в процеса. Ако броят на заинтересованите лица е много голям, отделните групи могат да се представляват от избрани представители. Решенията трябва да бъдат единодушни. Медиаторите се грижат цялата информация да бъде предоставени на всички участници в разбираема форма.

- **Процес, ръководен от безпристрастни посредници**

Медиаторите са професионално обучени, те координират и ръководят процеса на медиация. Те подпомагат участниците в търсенето на решения, но самите те не вземат решения. Те нямат личен интерес в процедурата и имат едни и същи задължения към всички заинтересовани страни.

- **Участието е доброволно**

Участието в процеса на медиация е доброволно за всички заинтересовани. Всеки, който желае да се оттегли от процеса, може да го направи по всяко време.

- **Разработване на възможни решения без намеса**. Медиаторите напътстват страните, но не вземат решения. При необходимост от експертни познания, задания се възлагат на външни експерти.

- **Резултатът от процеса е до голяма степен открит**

- **Ясно структурирана процедура** - екологичното посредничество изисква подходяща процедурна организация.

- **Справедливост и конструктивна атмосфера** - медиаторите се грижат за това, създадената среда и тон на работа следва да благоприятстват взаимното уважение, поверителността и справедливостта. Като част от това трябва да се създаде приятна обстановка (настаняване, освежителни напитки) и възможности за релаксиране заедно (например редовни почивки, като обяд заедно) са важни.

- **Резултатите са обвързващи** – резултатите се излагат в писмен вид и се включват в проекта за одобрение или процеса на постигане на политическо решение.

Ползи и ограничения

В Австрия екологичното посредничество доказва своята стойност за решаването на дълги конфликти. Опитът показва, че е добре да се инициира медиационна процедура на ранен етап (преди да бъде одобрен проектът и преди ескалацията на конфликта).

Заинтересованите си спестяват трудностите и разходите за дълги съдебни производства; резултатите от медиацията са включени в проекта, който ще бъде одобрен. Медиацията допринася за неутрализирането на конфронтацията и връщане към дискусия; това отваря пътя към добри решения в интерес на всички заинтересовани страни.

Граници на екологичната медиация

Във всеки даден случай има смисъл да се задава въпроса дали екологичната медиация е подходящ инструмент, с който да се справим с конкретен конфликт. Екологичната медиация не е начин за валидиране на решение, което вече е било взето. Процесът на медиация има малки шансове за успех в случаи, при които възникват фундаментални въпроси, свързани със социални ценности, напр. във връзка с ядрената енергия или генното инженерство. Ако заинтересованите страни не са сериозно заинтересовани от постигането на консенсус и постигане на резултати, или ако няма достатъчно свобода за преговори, екологични медиацията няма да успее.

Време и пари

Процесите на медиация отнемат време, но след проведена медиация обикновено официалната процедура за одобрение често отнема по-малко време, защото е по-лесно да се приложат колективно взетите решения.

Опитът в Австрия разкрива, в зависимост от мащаба на въпросния проект, че процесът на медиация отнема **между няколко месеца и две години**.

Процесите на медиация струват пари: конфликтите струват на всички участници време, нерви и пари. За разрешаване на конфликт с помощта на екологичното посредничество, заинтересованите страни също трябва да инвестират време и пари. Опитът обаче показва, че успешното разрешаване на конфликтите включва по-ниски разходи от конвенционалното одобрение на конфликтни процедури. Тъй като проектите се различават по своя мащаб (брой заинтересованите страни; сумата, която трябва да бъде инвестирана), трудно е да се определи общовалиден порядък на разходите за екологична медиация. Според груба оценка, **медиация за относително малки промишлените проекти** включват разходи в диапазона **от 1 до 10% от стойността на проекта**; в случая на **големи инфраструктурни проекти** гамата е **по-скоро от 0.1 до 1%**. Но екологичната медиация също така спестява пари. Дългото отлаганото вземане на решения поради несъгласия относно проект, причиняват разходи за:

- Правни съвети и представителство;
- Доклади на експертите и насрещни доклади;
- Загуба на печалба, тъй като процедурата за одобрение (и следователно реализацията на проекта) отнема повече време;
- Време на работещите (заплати);
- Възстановяване на имиджа на организацията;
- Ревизия на планирането.

Тези разходи могат да бъдат избегнати, ако се извършва процес на медиация.

Възможни начини за финансиране на екологичната медиация

Досега в Австрия разходите за екологично посредничество са били или понесени от организацията, която търси одобрение на проекта, или са споделени между тази организацията и публичния сектор. Споделяне на разходите по този начин допринася за обективността на процеса. Най-доброто решение е или всички заинтересовани страни да споделят разходите, или трети страни

да ги понесат. Ако финансирането е споделено препоръчително е да се съгласува формула за вносителите на съответния дял в бюджета.⁵

3.4. Проактивен подход на администрацията в някои от страните- членки⁶

В правната система на Кралство Нидерландия техниките за медиация са част от вътрешни административни процедури и процедурите по обжалване. Холандското министерство на вътрешните работи активно подкрепя и стимулира административните органи, които желаят да използват **неформалния проактивен** подход (т.нар. „Модел на активен подход“) като модел за решаване на заявления за вътрешен административен преглед (бел. авт. от органа издал акта). Този модел основно предполага задължението на държавните служители да осигурят бърз и директен личен контакт с клиента или гражданина по телефона или лично, като използват комуникационни умения (активно слушане, обобщаване и дискусия по открит и безпристрастен начин) и като използват определени техники за управление на конфликти, които могат да доведат до разрешаването им. Положителните ефекти от този подход се измерват чрез броя на оттеглени административни жалби, след прилагането на този неформален подход. Така че холандският подход включва предимно неофициални процедури за медиация.

В Република Австрия и Федерална република Германия процедурите за възражения по административни въпроси също намаляват. В Австрия съществува възможност за преразглеждане на административни решения чрез петиции (член 68 от Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz). Съгласно австрийското законодателство съществува възможност административните органи доброволно да променят или да оттеглят обжалваното решение в рамките на започнало производство по възражение на засегнатите страни (член 14, параграф 1 от Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz).

От друга страна, германската правна система е разработила различни неофициални процедури, провеждани от административни органи, за да се избегнат

⁵ Източник: http://www.partizipation.at/environmental_med.html

⁶ Информация от тук: <http://casopisi.junis.ni.ac.rs/index.php/FULawPol/article/view/2416/1576> линкът е посетен последно на 27.1.2017 г.



ненужни производства пред административните съдилища. По този начин административните органи могат да приканят засегнатите страни да започнат процес на неформална комуникация по отношение на спорното решение. В много случаи административните органи успяват да разяснят на страните особеностите на дадения казус и да избегнат объркване и административни спорове.

4. Проект на IMPEL „Неформално разрешаване на екологичните конфликти чрез диалог“

4.1. Стартиране и фокус на Проекта

Общността на Европейския съюз за прилагане на правото в областта на околната среда (IMPEL) е неформална мрежа на органите по околната среда на държавите-членки на ЕС, присъединяващите се и кандидатстващи държави в Европейския съюз и Норвегия. Експертната и опитът на участниците в IMPEL правят организацията квалифицирана, за да работи по някои от техническите и регулаторните аспекти на законодателството на ЕС в областта на околната среда. Целта на мрежата е да създаде необходимия тласък в Европейската общност за насърчаване на по-ефективното прилагане на законодателството в областта на околната среда. То насърчава обмяната на информация и опит, както и развитието на по-голяма последователност на подхода при прилагането на законодателството в областта на околната среда.

IMPEL започва през юни 2004 г. проект „Неформално разрешаване на екологичните конфликти чрез диалог“⁷, в който участват 30 представители на 17 държави-членки на IMPEL. Проектът се фокусира върху съществуващи спорни казуси, където процесът на диалог е използван като доброволен инструмент за опит и разрешаване на конфликта. Конфликти с местното население често се случват, когато стартират проекти за промишлени производствени съоръжения, обекти за управление на отпадъците и кариери поради генерирането на вредни емисии или потенциални

⁷ Данни за доклада по проекта са получени тук: <http://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/08/NeighbourhoodDialogue.FinalReport.pdf>

опасности, включително рискове за здравето. Особено това се отнася за производствени обекти, изградени в близост до населени места или които са заобиколени от жилищни райони. Конфликтите могат да се съсредоточат върху опасенията относно миризмите, шума, замърсяването на въздуха, произшествията, оперативните недостатъци или условията и процедурите за издаване на разрешителни документи.

Участниците в проекта обсъждат няколко казуса и обменят опита си с използването на различни подходи за комуникиране на конфликти като "Диалог" и "Кръгла маса", "Медиация" или "Медиация чрез експертна консултация".

4.2. Дейности и констатации по проекта

В изпълнение на проекта е изпратен въпросник до всички участници в проекта, на който е отговорено от 24 участника от 17 държави. Отговорите показват, че повечето от участващите страни имат опит с подходи за диалог. Специален опит демонстрират:

- Австрия: Формална възможност да се започне медиация преди издаването на разрешително;
- Франция: Неформални комитети за информация за обекти за ядрена енергия, обекти за управление на отпадъците и инсталации;
- Германия: Проекти за улесняване, диалог и посредничество;
- Нидерландия: Проекти за улесняване, диалог и посредничество;
- Великобритания: Проекти за подпомагане, диалог, посредничество и оценка.

Проучването установява, че директната комуникация между населението и ангажираната в изпълнението на даден проект компания често се проваля, ако е осъществено преди да се комуникира с компетентния административен орган и без неговото участие.

Някои държави са въвели специфични процедури за управление на оплакванията, например Белгия, Италия, Ирландия, Швеция. Те гарантират, че

компетентният орган е предварително информиран за конфликтните въпроси и може да се намеси на ранен етап от конфликта, напр. чрез насърчаване на пряката комуникация и проверка на екологичните резултати.

Преди да започне процес на диалог, шансовете и рисковете трябва да бъдат оценени. Диалогът не може да замести закона, нито да замени обичайните задачи и отговорности на инспекционните органи, но може да ги допълни. Чрез диалог, може да се избегне съдебния спор. Освен това чрез директен диалог се постига съгласие по проектите, като компаниите поемат ангажименти за повече подобрения (различни екологични дейности), отколкото може да се изисква от законодателството.

В отделни случаи и в зависимост от националните регулаторни системи резултатите от диалога могат да бъдат включени в разрешителното или да бъдат формализирани на доброволна основа от граждански или административни договори, за да се гарантира тяхната задължителна изпълняемост. Ако всички страни се споразумеят за компромис, това може да намали времето, разходите и рисковете по проектите.

Целите могат да варират от обмен и събиране на информация, допълване на експертната информация, обсъждане на бъдещи планове и алтернативни варианти, получаване на обратна връзка от страна на компанията за препоръки от гражданите или дори договаряне на компромиси и решения, приемливи за всички страни. За постигането на общи решения и обвързващи споразумения е важно да се въведат задължителни общи принципи за диалога.

Диалогът и медиацията също могат да бъдат полезни превантивни инструменти.

Поради включването и приемането от всички страни, решенията са по-стабилни и по-устойчиви. Участниците получават допълнителен достъп до информация. Компаниите и проектите, които изпълняват стават по-разбирани и са приети от населението. Изграждат се добри отношения и доверие между страните. Компаниите получават положителен имидж и поради доброволността в общуването

без съдебен натиск са склонни да поемат допълнителни задължения в интерес на населението и общността, надграждащи минимално изискуемите по закон.

В дългосрочен план диалогът, който не предлага перспектива за подобряване на околната среда, рискува да не успее - населението и заинтересованите страни ще загубят интерес да участват, ако няма място или готовност за преговори. Опитът обаче показва, че съседите се разбират и приемат икономически или технически ограничения и графици за инвестиции - доколкото компанията обяснява ясно и открито своето положение и планиране и предлага перспективи за бъдещето. Поради това в хода на диалога компаниите следва да информират населението на ранен етап за бъдещи инвестиции и процедури за издаване на разрешителни.

Времето в рамките на диалога ще бъде използвано от всички страни за намиране на ефективни решения: ефективни за подобряване на околната среда, ефективни за бъдещите изисквания на компаниите и в съответствие със закона - без ескалация на конфликти и упражняване на натиск. Това проактивно отношение, ориентирано към планиране и избягване на бъдещи конфликти подпомага приемането на проектите от населението и създава положителен имидж за компанията.

По проекта е направен и анализ кои бенефициенти могат да се възползват от диалога или медиацията – разгледани са предимствата на няколко бенефициенти и са обобщени ситуации, при които използването им дава положителен ефект върху:

- екологичната ситуация
- властите
- населението
- компаниите

Резултатите са таблично обобщени, както следва:

Положителен ефект за.....	Екологията	Властите	Населението	Компаниите
Поради включването и приемането на всички страни, решенията са по-стабилни и по-устойчиви		X		X?
Участниците получават достъп до допълнителна информация			X	
Компаниите започват да разбират повече притесненията на населението		X	X	
Промислените и инвестиционни проекти стават по-приемливи за населението				X
Изграждат се добри отношения и доверие между страните		X	X	X
Всички страни са информирани и се справят с оплакванията и конфликтите много по-рано		X	X	X
Увеличават се екологичните дейности, правят се от компаниите допълнителни	X	X	X	X

инвестиции за екологични дейности				
Понякога се постигат по-положителни резултати отколкото минимално изискуемите по закон	X	X	X	
Диалогът и медиацията подпомагат устойчивост на управленските решения	X	X		X
Компаниите получават положителен имидж поради доброволни подобрения без съдебен натиск				X
Всички страни изразходват по-малко време за оплаквания и могат да избягват съдебни спорове		X	X	X
Разрешителните процедури са по-целесъобразни и ефикасни		X	X	X

4.3. Оценка на рисковете

Съществуват и рискове и ограничения за осъществяването на процесите на диалог:

- Не е сигурно, че конфликтът ще бъде решен;
- Не е сигурно дали разходите, изразходвани във времето ще бъдат по-малки от разходите по обичайния начин за разглеждане на жалби;
- Да се злоупотребява от мнимо заинтересовани страни (зад които обикновено стоят политически интереси), като се бави във времето диалогът, което да доведе до закъснение при извършването на инвестициите за екологични подобрения;

- Страните могат да откажат да поемат отговорност за резултатите;
- В процеса на диалог индивидите могат да търсят споразумения, които са лично полезни. Дори законно приемливите споразумения могат да окажат негативно въздействие върху други хора, участващи в процеса на диалог и извън него, или да окажат влияние върху качеството на околната среда (например пренасочване на замърсяването от емисиите към отпадъчните води).

Други рискове и ограничения, споменати от участниците са:

- Третата страна или медиатор може да не се възприеме като неутрална;
- Конфликтът включва твърде много конфликтни страни;
- Резултатът не е положителен или оповестен поради политическо влияние, което не позволява баланс между притесненията.
- Няма кой да понесе финансовите разходи за комуникация, по-нататъшни изследвания и др.

Необходимо е тези рискове да бъдат оценени преди да започне диалог. В някои случаи инициаторът или фасилитаторът може да не препоръча диалог или медиация.

4.4. Ключови фактори за успеха и най-добрите практики

Преди да започне диалог, инициаторът, фасилитаторът/ медиаторът трябва да оцени предварителните условия и ключовите фактори за успех. Основните предпоставки за диалог са:

- желание за сътрудничество и включване от всички партньори за диалог;
- готовността за преговори за подобряване на качеството на околната среда;
- личностни и финансови ресурси, например за фасилитиране, експертиза.

Без тези ключови предпоставки шансовете за успех са много ниски: например ако някои важни заинтересовани страни бойкотират предложенията за сътрудничество и разчитат на уреждане на конфликти от страна на съда, от ескалация на конфликта чрез медиите и обществения натиск, ако не са възможни бъдещи подобрения на околната среда, участниците не желаят да инвестират своето време или да харчат пари за финансиране на диалога/ медиацията. Тези предварителни условия се проверяват от инициатора или външния фасилитатор.

Ключови фактори за успеха най-добри практики са:

1. Да се ангажират и разговарят с всички заинтересовани страни (оператор, жители, местни заинтересовани групи, политици, полиция, противопожарна служба, инспекция и други органи), за да проверят и анализират своите интереси, очаквания, желание за сътрудничество и ограничения.
2. Да се оценява обратната връзка, за да се проверят времевите хоризонти и реалистичните очаквания за възможните резултати.
3. Да се предложи процес на диалог, за да се подпомогнат групите да работят заедно по въпроса за конфликта.
4. Да се провери дали е необходима допълнителна експертиза.
5. Разработване на общи основни правила за диалог, задължителни за всички участници.
6. Яснота и откритост по факти, отговорности, ограничения и алтернативи.
7. Прозрачност относно процедурите и ангажиране на обществеността и медиите, чрез публични срещи и постоянна информация.
8. За тежки конфликти или много спорни въпроси да се използва задължително съдействието на трети човек - например медиатор;
9. Гаранции, че резултатите се изпълняват в съответствие със закона и осигуряват или подобряват екологичните резултати.

4.5. Ефекти на синергията

Опитът показва, че чрез диалог се постига:

- подобряване на екологичните резултати на компаниите. Дори и да не са възможни подобрения наведнъж, компаниите ще се стремят да постигнат по-добри резултати в областта на околната среда в дългосрочен план.
- инструмент в системите за управление на околната среда, за да се осигури комуникация, за да се интегрират гледните точки на заинтересованите страни в екологичните стратегии и да се подобри непрекъснато екологичното представяне.

- В общ план подобряване на отношенията. Изгражда се доверие между страните, на които могат да се разчита дори в критични ситуации, напр. производствени инциденти или аварии.
- Конфликтните страни се научават да решават пряко своите конфликти - необходимо е по-малко намеса от страна на компетентния орган,
- Компаниите се научават да включват интересите на населението в инвестиционното си планиране.
- Фирмите се научават как да управляват открито комуникацията вътрешно и могат да използват този опит и за собствената си комуникация и бизнес отношенията си (напр. Управление на жалбите на потребителите).

Пример за казаното по-горе е Проектът CHARTA "Работа с промишлеността за околната среда" в Дания, който използва диалога като основен принцип от 1998 г. насам: "Опитът показва, че по-добри резултати често могат да бъдат постигнати чрез диалог и сътрудничество, отколкото чрез командване и контрол. Предпоставка за по-конструктивен диалог е по-голямата откритост както за проблемите, така и за решенията, задължение, което се прилага и за двете страни. "

4.6. Ролята на органа: инициатор, фасилитатор или участник

Административните органи като цяло поемат водеща роля за започване на диалог между компаниите и населението. Представителите на инспекционните органи често действат като фасилитатор за насърчаване на пряката комуникация, посредничеството между фирмите и жалбоподателите, за инициране на партньорства или за участие в процеса на диалог. Във всички случаи властите играят важна роля в процесите на диалог.

Властите допринасят за постигането на високо качество на диалога и неговия резултати, напр. чрез отправяне на мнения от експерти, предоставяне на правна информация на всички страни и гарантиране, че обществения интерес и здраве са

гарантирани. Понякога органът може да има свои собствени интереси в резултат на диалога. Тогава външен фасилитатор или посредник може да се увери, че процесът на диалог се осъществява гладко и се избягват конфликти на интереси. Успешно работещите диалози ще намалят разходите, включително времето на персонала и ще подобрят репутацията на властите при разглеждането на жалбите и изпълнението на работата им. Например, опитът показва, че оплакванията ще намалят значително. Следователно властите имат интерес насочват страните и да използват диалог и медиация.

4.7. Убеждаване на властите да осъществяват диалог

По проекта са разработени следните стъпки, които са необходими, за да се убедят властите да тестват и прилагат подходи за диалог:

- Комуникация и разпространение на предимствата;
- Определяне на стандарти за качество и най-добри практики;
- Насърчаване на добрите практики (чрез документиране на примери за национален и международен опит в обобщена версия);
- Инициране на пилотни проекти;
- Включване на служители от ръководните нива;
- Убеждаване на служители и мениджърите в администрацията да получат подкрепа за диалога.

4.8. Насърчаване на компаниите да предприемат диалог

По проекта са обобщени методи, които властите могат да използват, за да насърчават компаниите да предприемат диалог:

- търсене на възможни предимства за компанията;
- използване на диференцирани подходи за малките, средните и големите компании;
- насърчаване на диалог в тон на взаимното уважение от страна на компаниите;

- насърчаване на компаниите да включват интересите на местното население в планирането на инвестициите;
- откриване на бариерите в компанията и подпомагане на компанията да ги преодолее;
- насърчаване на компаниите да бъдат ясни относно целите, намеренията и очакванията преди започване на диалог;
- решаване на проблема с разходите (кой плаща за това, например за експерти);
- предлагане на стимули за фирмата (по избор и ако е подходящо): удължена продължителност на разрешителни, даване на кредити за инвестиции, възстановяване на инвестиции и др.;
- инициране на обмен и създаване на информационни мрежи между компаниите за добри практики.

4.9. Заключение и препоръки на IMPEL и държавите членки

Участниците в проекта препоръчват на IMPEL да подкрепи по-нататъшното прилагане на процесите на диалог като доброволни инструменти при прилагането на законодателството в областта на околната среда. По-специално те препоръчват:

- използване на диалога като опция в рамките на процедурите за подаване на жалби;
- използване на диалога преди процедурите за издаване на разрешителни;
- насърчаване на компаниите да използват процеса на диалог като част дейностите по разработване на инвестиционните си проекти.

4.10. Някои добри практики в страните членки, обобщени в проекта

В изпратените отговори на предоставените въпросници, страните участващи в проекта посочват следните добри практики:

КИПЪР:

Участие на заинтересованите страни в споразумението относно проблемите с емисиите на минно дружество;

ДАНИЯ:

Срещи за консултации и обсъждане със заинтересовани страни, власти и население при кандидатстване на компаниите за нова процедура за разрешение;

ФРАНЦИЯ:

Проактивна информация за обитателите относно дейностите с висок шум, въпроси от компетентността на Комисиите за информация за ядрената енергия (CLI), управлението на отпадъците (CLIS) и промишлените рискове;

ГЕРМАНИЯ:

- Годишна среща с жителите за планираната концертна програма на откритата сцена "Waldbühne", Берлин;
- Кръгла маса с жители за изграждане на новата главна жп гара Lehrter Bahnhof, Берлин Тристранно споразумение между оператора, общността и съседите за мерките и стратегиите за намаляване на шума, Бранденбург;
- Медиация и решаване на конфликти относно бензиностанция, Хесен
- Диалог между обществеността и малките и средни предприятия за производство на цимент, алуминиево топене, химикали, промишленост за управление на отпадъците, пивоварна и логистичен център на хранително-вкусовата промишленост, Долна Саксония;
- Медиация между собственика на фирма за увеселителни услуги и собствениците на имоти в квартала, ХанOVER.

ИТАЛИЯ:

- Срещи за провеждане на диалог между общината, обществеността и индустрията относно опасенията за здравето и миризмите, Ломбардия;
- Организиране на обществени срещи за емисиите на опасни вещества, Тоскана.

5. Изводи относно ползите от превантивната медиация

5.1. Изводи ползите на превантивната медиация и диалога между заинтересованите страни

Видно от изнесените по-горе данни в държавите от ЕС превантивните мерки за предотвратяване на спорове (в това число и превантивна медиация) са широко застъпени и се използват при въпроси с екологична насоченост. Безспорна е ползата от комуникиране на спорни въпроси от дадени инвестиционни проекти между компаниите, населението и компетентните административни органи на възможно най-ранен етап от развитието на инвестиционния процес. От една страна, така гражданите получават необходимата им информация и като участват в процеса от самото начало се считат в много по-голяма степен ангажирани, а мнението им чуто и зачетено, което намалява напрежението и неоснователните жалби и необосновани, по-скоро емоционални действия на противопоставяне на инвестиционните намерения на компаниите. От друга страна компаниите и институциите подобряват своя имидж, в повечето случаи намаляват използвания ресурс, разходи и капацитет за постигане на позитивно решение, поради създаването на среда на довери и консенсус. Много по-трудно в такава среда може да бъде използвано общественото недоволство и неинформираност за политически и лични цели. Публичността при подобни формати до голяма степен намалява и риска от корупционни практики.

Не на последно място, тъй като като е инициран диалог и/или медиация на най-ранен етап от развитие на отношенията и като се взимат предвид всички гледни точки, притеснения, интереси, при необходимост се търси и използва експертиза за решаване на всички спорни, неясни въпроси. Това в голяма степен спомага за взимане на максимално мотивирани, информирани а от там и целесъобразни решения от

администрацията, което неминуемо води до по-голяма ефективност и намаляване на разходите.

Изводът е, че е оправдано да се търсят начини за популяризиране и финансиране на програми за обучение на администрацията в консенсусно преодоляване на конфликти, тъй като ролята ѝ на фасилитатор и в много случаи на инициатор на диалог и медиация е водеща.

Изготвили и съгласували:

1. Весела Стоименова: юрисконсулт
2. Станислав Червенков: юрисконсулт
3. Любов Петкова: експерт икономическа информация
4. Росица Михайлова: експерт - програми и проекти
5. Анна Маркова–Ташкова: икономист - финанси
6. Катя Георгиева: психолог
7. Красимира Стойчева : еколог
8. Никола Йорданов: медиатор
9. Поля Филипова: еколог
10. Ренета Паунчева: медиатор



BG05SFOP001-3.003-0016-C01

"Ефективната медиация в областта на екологичните спорове, адекватен способ за граждански контрол и подпомагане реформата в съдебната система"

Одобрил:

Николай Сиджимов – Ръководител проект