



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

# АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНИТЕ РЕГЛАМЕНТИ В БЪЛГАРИЯ, СВЪРЗАНИ С УЧАСТИЕТО НА ГРАЖДАНИТЕ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ



## Съдържание

|   |    |
|---|----|
| Увод.....   | 2  |
| Преглед на информация за действащата нормативна уредба, регламентираща участието на гражданите в местното самоуправление.....   | 3  |
| Административната среда, системата на органите и разпределението на правомощията между тях. Правно третиране на проблемите, които характеризират участието на гражданите в местното самоуправление..... | 15 |
| Ефективност и приложимост на правните норми в релевантното законодателство .....  | 19 |
| Проблемни елементи на правната уредба, които следва да намерят законодателно решение.....   | 36 |
| Заключение .....  | 38 |
| Препоръки за подобряване на правната среда.....   | 40 |



## Увод

Днес, повечето от страните членки на Съвета на Европа разполагат с механизми за ангажиране на своите граждани в процесите на управлението. На база на международни документи, като „Европейската харта за местното самоуправление“ и „Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения“, много от тези държави са адаптирали своето законодателство към препоръките и принципите заложиени в тези споразумения.

Тъй като местните власти са най-близо до проблемите на гражданите, именно на местно ниво участието на гражданите е от решаващо значение за демократичността и ефективността на управлението. Да се поставят гражданите в центъра на всички демократични институции е и основната цел на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа (СЕ).

В България нормативната основа на участието на гражданите в управлението на първо място е уредена в Конституцията на Република България. Регламентирана е възможността за решения на гражданите при допитвания и за участие в местните органи и за контрол. В Конституцията е зададена рамката, а другите нормативни актове определят различните и конкретни аспекти от участието на гражданите в местната власт.

На основата на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление и Закона за местните избори се решават въпроси от местно значение. Тези закони предлагат съответните демократични форми за участие на гражданите в осъществяването на местната власт.

Настоящият анализ е разработен в рамките на Проект на Регионално сдружение на общините „Марица“ - „Гражданите и местните власти – партньори за създаване на открито и отговорно управление“. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“.



## Преглед на информация за действащата нормативна уредба, регламентираща участието на гражданите в местното самоуправление

Законът за нормативните актове цели да усъвършенства подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове, включително местните нормативни актове, които уреждат участието на гражданите в местното самоуправление.

Законът за административно-териториалното устройство на Република България постановява правилата за промяна на административно-териториалните единици чрез участие на гражданите при провеждане на референдум и така се взема и участие в местната власт.

Административно процесуалният кодекс е основен процесуален закон, който дава възможност на гражданите и техните организации да оспорват административни актове на местните административни органи по съдебен и административен ред. Чрез него се осъществява и контрол върху местните органи.

Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт. Прякото участие се осъществява чрез: референдум; гражданска инициатива; европейска гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011; общо събрание на населението.

Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) регламентира спецификата и начина за предоставяне на този вид информация. Правото на гражданите да получават достъп до информация е регламентирано и от чл. 41 от Конституцията на Република България.

Гражданското участие в местното самоуправление е регламентирано с конкретни текстове в редица други закони и подзаконови нормативни актове, които в общия случай въвеждат задължения на органите на местното самоуправление да провеждат публични обсъждания при приемането и / или отчитането на изпълнението на местни политики в различни сфери. Такива са например:

- ✓ Законът за регионалното развитие;
- ✓ Законът за публичните финанси;





- ✓ Законът за общинския дълг;
- ✓ Законът за устройство на територията;
- ✓ Законът за общинската собственост;
- ✓ Законът за туризма;
- ✓ Законът за опазване на околната среда и редица други.

На базата на така очертаната правна рамка може да се направи извода, че има създадена нормативна уредба, която дава възможности за непосредственото включване на гражданите и техните организации в процесите на вземане на решения и в нормотворческия процес. Съществуващата законова уредба обаче следва да се допълни с конкретни механизми на взаимодействие на гражданите и техните организации с публичната власт.

**Законодателната среда** е гръбнакът за създаване на пространство за участие, а институционалната демонстрира как това законодателство се изпълва със съдържание и се прилага. Проучвания<sup>1</sup> отчитат подобряване на законодателството (в сферата на достъпа до информация, обществените консултации, оценката на въздействието на регулациите, регистрацията на ЮЛНЦ, структурираното партньорство с НПО на национално ниво) като резултат от конкретни и целенасочени усилия на гражданските организации през последните години. В същото време остават сериозни предизвикателства пред прилагането на новата нормативна уредба, качеството на законодателния процес и съобразяването с устоите на правовата държава. Остават нерешени и въпросите за регламентиране на доброволчеството и за прилагане на режима на държавни помощи за граждански инициативи.

Ключова предпоставка за гражданско участие в местното самоуправление е степента на децентрализация на държавното управление в България. По обща оценка на много експерти, България е все още силно централизирана държава в сравнение със страните от ЕС. Макар, че е налице разбиране за нуждата от децентрализация, действията в такава посока са несистемни, плахи и колебливи. В ситуация, в която правомощията на органите на местното самоуправление са ограничени и голяма част от

---

<sup>1</sup> Индекс на гражданско участие – 2017



прилагането на местни политики зависи от волята на централното правителство, самоуправлението ще има по-скоро декларативен характер, отколкото автономно ниво на власт, на което се вземат важните за местното развитие решения. Ограничените местни правомощия предопределят в не малка степен гражданска активност на местно ниво. Могат да бъдат посочени много примери в подкрепа на това твърдение, като слабото и често формално публично обсъждане на проекта за годишен общински бюджет. В ситуация на тесни данъчни правомощия на местните власти, силна зависимост от трансфери от централното правителство и доминиране на делегираните от държавата дейности над местните в общинските разходни отговорности, обсъждането на общинския бюджет ще продължи да бъде слабо интересно за гражданите заради ограничените възможности за въздействие в по-голямата част от общините в България, в които делът на собствените приходи е много нисък.

Начините и формите за участие на гражданите в местното самоуправление в Република България са законодателно регламентирани. Като субекти на местното самоуправление гражданите могат да въздействат на дейността на различни териториални органи и служителите от местните администрации, които ги подпомагат. Най-общо начините за осъществяването на тяхното въздействие са:

- ✓ пряко участие на гражданите при осъществяването на държавната и местната власт;
- ✓ осъществяване на граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация;
- ✓ осъществяване на обществен контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация.

### **Пряко участие на гражданите при осъществяването на държавната и местната власт**

Начините и формите за пряко участие на гражданите в местното самоуправление в Република България са регламентирани в два закона:

*Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление*



Този закон отменя действащия от 1996 г. до 2009 г. Закон за допитване до народа и урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт.

Прякото участие се осъществява чрез следните форми:

**Референдум** - той може да се произвежда на национално и местно ниво. Национален референдум се произвежда на територията на Република България за пряко решаване от гражданите на въпроси с национално значение от компетентността на Народното събрание. Такъв се провежда и по предложение на общинските съвети и от граждани. Местен референдум се произвежда в община, район или кметство за пряко решаване на въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление или органите на района или кметството.

В българското законодателство съществуват въпроси, които се решават само след допитване до гражданите. Така например местният референдум е задължителен компонент от процедурата по обособяване на нова община. Наред с това обаче, законодателят е предвидил и кръг от въпроси, които не могат да се решават чрез местен референдум. Такива са въпросите за местния бюджет и размера на местните данъци и такси, а също така и правилата на вътрешната организация и дейност на общинския съвет. Тези ограничения срещат недоволството на немалко критици, които смятат, че въпросите засягат твърде важни аспекти от местното самоуправление, които не бива да бъдат изключени от предмета на референдумите. Законът, регулиращ прякото участие на гражданите в местното самоуправление, либерализира режима за провеждането на местен референдум, като разширява възможностите за инициатива на гражданите. Според него инициатива за произвеждане на местен референдум в рамките на цялата община имат не само общинските съветници и кметовете на общини, кметства и райони, но също така и гражданите чрез инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гласоподавателите, които имат постоянен адрес на територията, на която ще се провежда референдума. В този случай Общинският съвет следва да обсъди предложението за референдум, но не е задължен да вземе такова решение. Когато обаче в подписката са взели участие не по-малко от една десета от избирателите, то Общинският съвет е длъжен да вземе решение за произвеждането му. Тези разпоредби



дават възможност на гражданите да поставят на дневен ред важни за тях проблеми от местно значение и определено е крачка напред в развитието на пряката демокрация.

Наред с даването на възможност за инициатива на гражданите, законът предвижда и намаляване на необходимото мнозинство от общински съветници за съставяне на предложение за референдум от 1/4 на 1/5, което също е важна промяна, облекчаваща режима на инициране на местни референдуми. Ролята на гражданското участие в местното самоуправление се засилва и от предоставената възможност за произнасяне по вече взето решение от Общинския съвет. Тази законова разпоредба би могла да се тълкува като своеобразно гражданско вето. В срок до един месец след обявяване на решение на Общинския съвет инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 1/10 от гражданите с избирателни права на съответната община, може да поиска да се произведе референдум за одобряване на решението. Кметът на общината определя датата на референдума, който трябва да се произведе в срок до два месеца от постъпване на искането. Една от разпоредбите, предизвикващи най-много дебати и критики сред привържениците на пряката демокрация, е тази на чл. 41 от закона. Причината за това е наличието на изискуем кворум за приемане на предложението, предмет на референдума. Съпоставено с отменения Закон за допитване до народа, се вижда, че в момента изискването за минимален брой гласоподаватели, взели участие в референдума, за да се счете за редовен, е намален. В отменените разпоредби е било необходимо да вземат участие повече от половината от общия брой на гласоподавателите, докато към момента изискването е да са не по-малко от 40 на сто. Въпреки това много граждански организации смятат, че и този праг е прекалено висок и блокиращ процеса на инициране и провеждане на валидни референдуми, което пречи на широкото прилагане на референдумите като начин за вземане на решения. Тези организации настояват кворумът да бъде значително намален или дори изцяло премахнат. Като основен аргумент се посочва Кодекс на добрите практики за референдуми, който не препоръчва да се предвижда кворум за участие, защото по този начин избирателите, които се въздържат от гласуване, се приравняват на гласуващите против. Също така, кворумът за участие насърчава избирателното въздържание от





участие и гласуване и като такъв не допринася за укрепването на пряката демокрация и възпитаване на гражданско участие.

**Гражданска инициатива** - тя може да се провежда на национално, европейско и местно ниво, а общото събрание на населението - на местно ниво. Чрез национална гражданска инициатива гражданите правят предложения до Народното събрание или до органите на централната изпълнителна власт за решаване на въпроси от национално значение. Тя се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на територията на цялата страна. Чрез местна гражданска инициатива гражданите правят предложения до общинския съвет, кмета на общината, на района или на кметството, или до областни или регионални органи на изпълнителната власт за решаване на въпроси от местно значение. Тя се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на територията на съответната община, район, кметство или населено място.

Местната гражданска инициатива се организира по решение на събрание на не по-малко от 50 гласоподаватели. Събранието одобрява предложение, за което да се събират подписи на граждани. Разходите във връзка с организирането на подписката изцяло се финансират от граждани и юридически лица. В рамките на едномесечен срок от връчването на подписката, органите на местното самоуправление са длъжни да я разгледат и да обявят своето решение и мерките за неговото изпълнение. Задължението за организиране на информационна кампания е на самия инициативен комитет. В рамките на кампанията могат да се разпространяват информационни материали, да се организират публични дискусии, инициаторите да се срещат с представители на гражданското общество и с граждани. Успехът на гражданската инициатива в значителна степен зависи от силата и убедителността на посланието, от видимото медийно присъствие, от изградените граждански партньорства и коалиции. От особена важност е инициаторите да осъществяват работни контакти с институциите, до които са отправени предложенията, да се търсят съмишленици „отвътре“, които да подкрепят инициативата. Също така е важно да се използват различни форми на застъпничество и лобиране, които да повишат шансовете за приемане на направеното предложение.

**Европейска гражданска инициатива** - тя се извършва чрез подписка при спазване на изискванията на Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета на



Европа от 16 февруари 2011 г. относно гражданската инициатива. С регламента се урежда възможността на гражданите на страните-членки от Европейския съюз /ЕС/ най-пълно да участват в демократичния живот на Съюза. Тази процедура предоставя възможност на гражданите да се обърнат пряко към Европейската Комисия и да изискат от нея подготовката на правен акт, който да бъде съобразен с изискванията на Договорите на ЕС.

**Общо събрание на населението** - то се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет. Кръгът от въпроси, предоставени за решаване чрез тази форма на пряката демокрация, са разширени в закона. Общо събрание може да решава всички въпроси от местно значение, които са компетентност на съответния общински съвет или кмет и се решават по целесъобразност. Членове на общото събрание са всички гласоподаватели. За разлика от референдума, общото събрание предполага събирането на гражданите на едно място по едно и също време и провеждане на дебат по въпроси от общинско значение. Законодателят е предвидил практическите проблеми с организацията и провеждането на общо събрание и е разпоредил, в случаите когато населението надвишава 1000 души общото събрание, да се провежда по избирателни секции в определен срок. Решението на общото събрание се формулира като се съберат резултатите от отделните събрания. За да бъде легитимно това решение, то трябва да се приеме с мнозинство повече от половината от присъстващите. В едноседмичен срок след приемането на решението кметът наобелязва необходимите мерки по изпълнението му. Инициатива за свикване на такова събрание имат: кметът на общината, района или кметството; общинският съвет и гражданите.

Важно е да се отбележи, че сегашните изисквания за свикване на общото събрание по инициатива на гражданите, отнасящи се до минималния брой гласоподаватели в искането, е редуциран от една четвърт до една петдесета, но не по-малко от 20 граждани с избирателни права. Намалено е и изискването за кворум при провеждането на общото събрание. То се счита за редовно, ако на него присъстват не по-малко от една четвърт от гласоподавателите, а не както преди - повече от половината. Друга важна промяна внесена от Закона от 2009 г. е премахване възможността на отмяна



на изпълнението на взето вече решение от общо събрание. В старите разпоредби кметът на общината разполагал с прекалено силно влияние по отношение на взетите решения от общото събрание. Той е имал право да преценява дали взетото решение е в интерес на общината и да спира изпълнението, като го отнася за разглеждане в общинския съвет, който от своя страна е трябвало да се произнася дали да отмени, или да потвърди решението. Чрез тази процедура пряката демокрация се е поставяла в подчинена роля спрямо представителната. В момента ролята на кмета в общото събрание е единствено организационна и спомагателна, което означава, че неговата бъдеща позиция е тази на „медиатор“. Той обявява решението, взето от събрание и издава заповед, в която конкретизира мерките за неговото изпълнение или внася предложение в общинския съвет за подготовка и приемане на съответно решение, правилник или наредба. Разгледаните законодателни промени, отнасящи се до общото събрание, значително разширяват възможностите за гражданско влияние над местната власт чрез формите на пряката демокрация. Едно от най-важните изисквания, на което трябва да отговаря всяка една от трите форми на пряка демокрация в местното самоуправление, е това за съставяне на валидна подписка, чрез която гражданите да заявяват подкрепата си за конкретна инициатива. Изискванията за коректност на бланката за събиране на подписи включват: вписването на трите имена; единния граждански номер (ЕГН); постоянния адрес и подпис на гражданина. Вписването на данните трябва да стане лично върху хартиен носител. През последните години, именно правилата за съставяне на подписка, предизвикват значителни дискусии, тъй като мнозина ги определят като възпиращ фактор за по-широкото прилагане на пряка демокрация на местно ниво.

#### *Закон за местното самоуправление и местната администрация*

В съответствие с този закон гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии, като заемат специално определените за тях места. Те могат да се изказват, да отправят питання, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес, и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в правилника за организацията и дейността на общинския съвет. Гражданите и юридическите лица могат да внасят писмени предложения и становища в комисиите на





общинския съвет. По разглежданите въпроси комисиите приемат доклади, становища, предложения и препоръки, които се предават в общинския съвет и на съответните заинтересувани лица.

Защитата на правата и законните интереси на гражданите може да се осъществява и чрез института на общественя посредник. Той се избира с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници и съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация. Организацията и дейността му се уреждат с правилник, приет от общинския съвет. Проучвания показват, че петнадесет години след въвеждане на правната възможност в Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ за избор на обществен посредник, мрежата от местни омбудсмани не се увеличава, а напротив – от 22 към 2011 г. понастоящем те са само 13.

### **Граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация**

Способите и процедурите, предвидени в българското законодателство за осъществяването на граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация, са изключително важна гаранция за отстояване на законните интереси на лицата и за защита на техните права. Посредством предвидените от закон форми за граждански контрол отделния гражданин е защитен от доминиращия авторитет на органите на местното самоуправление и служителите на местната администрация. Правото на гражданите, като субекти осъществяващи граждански контрол на дейността на органите на местно самоуправление и местна администрация, като обекти на този контрол е изключително важно право, което е регламентирано в следните четири закона:

#### *Закон за омбудсмана*

Граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и служителите на местната администрация може да се осъществява чрез института на националния омбудсман. Този институт става истински популярен в средата на 60-те години на XX век, когато страни от Британската общност и други, предимно европейски държави, създават свои омбудсмани. Законът за омбудсмана влиза в сила в Република



България от 01.01.2004 г. и урежда правното положение, организацията и дейността на българския национален омбудсман. Той се избира от Народното събрание с тайно гласуване. Предложение за избора му могат да правят народните представители и парламентарните групи. Народното събрание на Република България е приело процедурни правила за тайно гласуване при избора на омбудсман.

Анализът на действащото законодателство показва, че на този етап не съществува специфична правна уредба на взаимодействието между националния омбудсман и местните обществени посредници. Последните не са организационно или функционално подчинени на националния омбудсман. В тази връзка е приемлива тезата, че запазвайки своя институционален суверенитет и националния омбудсман, и обществените посредници следва да координират своите действия за защита правата и свободите на гражданите, включително при разглеждане на конкретни случаи.

#### *Административнопроцесуален кодекс*

Гражданите могат да оспорват индивидуални административни актове на органи на местното самоуправление, с които се създават административни права и задължения или се засягат права или законни интереси на отделни лица или организации непосредствено пред погорестоящия административен орган. С жалбата може да се оспори както законосъобразността, така и целесъобразността на административния акт. Гражданският контрол в местното самоуправление може да се простира не само върху административните актове, но и върху тяхното изпълнение. АПК предвижда възможност за оспорване от страна на гражданите на незаконосъобразни действия по изпълнение на административни актове и решения. АПК урежда цялостно разглеждането и решаването на сигналите и предложенията на гражданите и организациите, производството за обезщетение за вреди от незаконни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, както и разглеждането на искания, за да се задължи административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие.

#### *Закон за отговорността на държавата и на общините за вреди*

Законът за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани е приет за първи път в България през 1988 г. Фундамент се явява чл. 7 от българската



Конституция – „Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица“. А актуалният текст на чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, гласи, че „Държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност“. Искът за обезщетение се предявява пред съда по мястото на увреждането или по местожителството на увредения срещу органите, от чиито незаконни актове, действия или бездействия са причинени вредите. Исковете се разглеждат по реда, установен в АПК.

#### *Закон за административните нарушения и наказания*

За предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях могат да се прилагат принудителни административни мерки. Случаите, когато могат да се прилагат принудителни административни мерки, техният вид, органите, които ги прилагат, и начинът за тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване се уреждат в съответния закон. В съответствие със ЗАНН гражданите могат да обжалват наложените им принудителни административни мерки и административни наказания.

#### **Обществен контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация**

Обществения контрол обхваща всички форми и видове на контрол, упражняван от недържавни органи и организации, на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация. Това е контролът на широката общественост, на населението, на обществените органи и организации на гражданите.

Основна задача на обществения контрол е да съдейства в позитивния процес на местното самоуправление, да създава обстановка, която да не позволява или да предотвратява настъпването на отрицателни явления и причините за тях в местната администрация. Той обслужва пълноценно двете страни в процеса на местното самоуправление – органите на местно самоуправление и гражданите. Значимостта на обществения контрол за местното самоуправление се изразява преди всичко в неговата информационна и превантивна роля, и в бързината на реакциите му.



Предмет на обществения контрол може да бъде не само неизпълнението или неточното изпълнение на управленско решение, но и въобще забелязаните недостатъци в дейността или организацията на съответните органи на местното самоуправление и местната администрация. Тези недостатъци могат да бъдат в осъществяваната административна практика и да се дължат на недобросъвестната, небрежна или бюрократична работа на съответните органи.

Общественият контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация в Република България не е законодателно регламентиран. Той се осъществява въз основа на конституционното право на гражданите да се сдружават. Липсват правни механизми, регламентиращи отмяна, изменение или спиране на актове на органите на местното самоуправление, или отстраняване и търсене на юридическа отговорност на органи и длъжностни лица от местната администрация. Вследствие на изложеното може да бъде направен обобщеният извод, че не съществува многообразие от законодателно регламентиранни форми на обществен контрол в местното самоуправление и това е предпоставка за неефикасност в дейността на неговите органи и неефективност на местната администрация в Република България. В тази връзка е целесъобразно в ЗМСМА да се регламентират формите на обществен контрол в местното самоуправление.

Основните форми, чрез които гражданите влизат във взаимодействие с институциите при формулирането, провеждането, наблюдението и оценката на публичните политики, могат да се обобщят в следните 3 групи: информиране, консултиране и съвместно вземане на решения. За да участват ефективно във взаимодействието с местната власт, гражданите и СГО трябва да:

1. познават областите на компетентност на местната власт;
2. познават нормативната уредба;
3. имат достъп до информацията за местните политики;
4. организират съвместни действия с други граждани и организации;
5. познават и да имат капацитет да прилагат институционалните и неформални механизми за участие във взаимодействието с местната власт.





Тези изисквания налагат необходимост от предприемане на конкретни мерки за изграждане и поддържане на капацитета на гражданските структури.

Устойчивостта на структурите на гражданското общество се състои най-вече в способността им да работят ефективно, без да се нуждаят от постоянен поток от ресурси отвън, т.е. да могат да разчитат на себе си. Този капацитет не е свързан само с финансовата устойчивост, а включва и социална, политическа, организационна и управленска устойчивост. Липсата на обща визия сред членовете, загубата на доверие и ангажимент сред заинтересованите страни, прекалено бързия растеж и прекомерната диверсификация представляват толкова сериозна заплаха за съществуването и оцеляването на една организация, колкото и липсата на финансиране. Участието на гражданските организации във взаимодействието с местната власт е дълъг процес, който изисква съсредоточаване, време, усилия и ресурси, за да се постигнат основните критерии за качество; компетентност и безпристрастност; прозрачност и ефикасност.

### **Административната среда, системата на органите и разпределението на правомощията между тях. Правно третиране на проблемите, които характеризират участието на гражданите в местното самоуправление**

Практикуването на пряка демокрация възпитава и стимулира културата на участието, поради това държавата трябва да насърчава участието на гражданите в местното самоуправление. Когато гражданите смятат, че са допринесли да бъдат решени определени въпроси, тогава те са склонни да се чувстват отговорни за местната политика и дори да защитават в по-голяма степен резултатите от нея. Пряката демокрация води до повишаване на съпричастността на българите към общностните и национални ценности. Тя може да бъде алтернатива на партийните разочарования, апатията на гражданите към всичко политическо. Референдумите стимулират обществените дебати по ключови теми. Те могат да забавят вземането на решения, но също така пречат на установяването на крайни позиции, като правят политиките по-консенсусни и устойчиви. Референдумите на местно ниво са особено важни за демокрацията на местното самоуправление, включително като инструмент за граждански контрол върху сливането на бизнес и власт.



Следствие на направения анализ на действащите разпоредби, отнасящи се до пряката демокрация в местното самоуправление, може да се обобщи, че все още са налице много възпиращи фактори, които ограничават инициативността на гражданите за включването им в различните преки форми на участие в процеса по вземане на решения на местно ниво. Към тези фактори могат да се причислят както изискването за посочване на ЕГН в подписката за местните референдуми, местните граждански инициативи и общите събрания, липсата на онлайн система за събиране на подписи, така и недостатъчната информираност на гражданите относно пряката демокрация като цяло. Има много подети инициативи за местни референдуми, но прекалено високият кворум не допуска по-голямата част от тях до успешен край. Успешното и често практикуване на пряка демокрация в местното самоуправление не зависи само от мотивацията на гражданите за включване в подобни инициативи или от тяхната „компетентност“ по поставения въпрос за гласуване, но също така и от реалната способност на общините да обезпечат финансово провеждането на преките форми на демокрация. Тенденциите в българското законодателство от последните години показват изразена посока към либерализиране на нормите, засягащи прякото участие на гражданите в управлението. А наличието на все повече граждански неправителствени организации, възприели като своя основна цел разпространението на принципите и идеите на пряката демокрация, организирането на инициативи за подобряването на правната ѝ рамка, насърчаване на гражданското участие и провеждането на различни изследвания в тази посока, ще са гаранция, че пряката демокрация няма да изпадне от дневния ред на управляващите.

### **Основни сфери на взаимодействие между гражданските структури и структурите на местната власт**

Наблюденията показват, че основните сфери на дейност на структурите на гражданското общество са: култура, културно наследство, изкуство, образование и наука, здравеопазване, социални услуги, екологична среда, развитие и жилищно осигуряване, правозащита, екология. Като цяло гражданските организации са по-неспособни да дефинират приоритетите за развитие на национално ниво, но са по-уверени в поставянето на проблеми относно местното равнище. Най-компетентни са, когато се



говори за развитието на собствените им подсектори като например: образование, хора с увреждания и т. н.

Местните политики, в разработването и осъществяването на гражданите, техните организации, местната власт и нейната администрация могат да си взаимодействат, са:

### ***Социална политика***

Спектърът на предоставяните от общините социални услуги е широк и се определя както от държавната социална политика, така и от желанията на хората от общините. Конкретните дейности, които неправителствените организации осъществяват, до голяма степен зависят от капацитета на самите организации, от спецификата на населеното място, от територията, на която те осъществяват дейността си, от нуждите на целевите групи, към които е насочена дейността им. Ориентацията на гражданските организации към социалната сфера намира аргументация във все още недостатъчното количество, многообразие и качество на социалните услуги, особено за по-уязвимите групи от обществото. Естествените елементи на социалната политика, в които гражданските организации могат ефективно да взаимодействат с местната власт са: услуги за уязвими групи; здравеопазване; образование; култура; младежки дейности и спорт.

С последните изменения на Закона за социалното подпомагане в чл. 24а за първи път в българското законодателство е предвидена възможност неправителствените организации доставчици на социални услуги да получават финансиране от общинския и/или републиканския бюджет. Средствата не се предоставят самоцелно, а в резултат на проведен конкурс за възлагане на социални услуги.

Съгласно чл. 35 от Закона за социално подпомагане на неправителствените организации е предоставена възможност и за участие в обществени съвети, създавани от общините. Тези съвети се създават от общинския съвет и имат за цел да оказват съдействие и помощ на общинската администрация при извършване на дейностите по социално подпомагане, както и да упражняват контрол върху тяхното осъществяване. В чл. 52, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане се предвижда възможност като член на обществения съвет да бъдат избирани и юридически лица, които имат отношение към дейностите по социално подпомагане, в което число по безспорен начин попадат и неправителствените организации.





### ***Икономическо развитие***

Местното икономическо развитие е специфична област за взаимодействие между третия сектор и местната власт. Развитието на общините зависи от тяхната способност да се приспособяват към динамичното местно, национално и световно пазарно стопанство. Условието за икономическо развитие са в пряка зависимост от способностите на местните общности да мобилизират своя потенциал за прилагане на стратегически подходи при планиране и изпълнение на различни инициативи за развитие на местната икономика. Местната власт влияе върху местното икономическо развитие, най-вече чрез регулаторни процедури, които налага на бизнеса.

Съществуващите практики са свързани с процеса на планиране на местното развитие и разработването на общински програми за развитие и управление. В чл. 22 на Закона за регионалното развитие е предвидено областният управител да председателства областния съвет за развитие, а сред неговите членове като представители на третия сектор присъстват делегиран представител на регионалните сдружения на общините на територията на областта и делегиран представител на областните структури на национално представените организации на работодателите и на работниците и служителите.

Взаимодействието по отношение на местното икономическо развитие се базира на силните страни на всички участници в процеса и осигурява общо увеличаване на техния потенциал, респективно развитието на общината и подобряване на условията за живот в нея.

### ***Околна среда***

Опазването на околната среда е ключов въпрос за съвременното общество и устойчивото развитие. Тези въпроси са свързани със състоянието на природното равновесие, с условията на живот, както и с намаляване и елиминиране на неустойчивите модели на производство и потребление. Постигането на устойчиво развитие е безспорен приоритет и на Европейския съюз. Основните въпроси в тази сфера са: (1) запазване на биоразнообразието; (2) опазване на природата; (3) свърх експлоатация на екологичните ресурси; (4) възможности за използване на нови енергийни източници; (5) изменения в климата и др.



Именно в тези области активността на гражданските организации е особено подчертана. Те обикновено организират различни кампании, свързани с наболели за местните общности проблеми. Също така участват и в реализирането на проекти, чрез изпълнението на които пряко се подобрява състоянието на околната среда и се изгражда култура за природо съобразен начин на живот. Между много екологични организации има изградени добри практики за работа в мрежа.

### ***Взаимодействие по планиране и програмиране на средствата по линия на Европейските фондове***

Един от основните принципи, залегнал в регламентите на Европейския съюз и в основата, на които функционират Европейските фондове, е принципът на партньорство. Този принцип предвижда страните членки да осигурят обширно и ефективно участие на регионални, местни и други държавни органи, икономически и социални партньори, както и други подобни и компетентни организации в планирането, изпълнението, наблюдението и оценяването на европейските фондове.

Неправителствените организации като представители на едни от субектите партньори могат да работят успоредно с националните, регионалните и местните власти в официално партньорство в различните органи, отговорни за използване на Европейските фондове в България.

### **Ефективност и приложимост на правните норми в релевантното законодателство**

Местният референдум е изпитан начин да се чуе гласът на малкия човек, когато отсреща стои алчен бизнес с огромни ресурси. В последните години в България се наблюдава „бум на местните референдуми“, отчитат изследователи на пряката демокрация. Повечето случаи са с екологичен контекст: Поморие, Нови хан, Горна Малина, Каспичан, Радомир, Трън.

Фактите говорят, че при определени условия българинът с готовност участва в инициативи, които определят бъдещето на неговия край. Но защо когато местната общност се бори с противоречив проект, държавата по правило е в лагера на инвеститора? Нормативната уредба за местните референдуми е подозрително обърквана, и все пак тяхната роля расте.



Успешен местен референдум в България се случва в Поморие през 2009 г., когато 60.2% от хората гласуват срещу нефтопровода „Бургас – Александруполис“. Активността на населението е от изключителна важност за провеждането на референдума – включени са дори и учениците от местното училище, в село Порой, с компактно мюсюлманско население, мюезинът предоставил минарето на местната джамия за нуждите на агитацията.

През 2011 г. успешно е проведен местен референдум в община Горна Малина. Две години по-рано гражданите на общината случайно научават, че службата, отговаряща за концесиите в Министерството на регионалното развитие, е разрешила проучване на няколко находища на скални материали върху общински терени. Без да бъдат попитани, дори без да са уведомени, жителите са принудени да отстъпят най-красивите си хълмове за кариери. Инвеститорът разчита да добие облицовъчен материал за 100 млн. лв. и не жали средства. Общината наема топ юристи и обжалва министерското решение. Паралелно с това, за да не остане съмнение дали хората не предпочитат работни места в каменни кариери пред спокойствие и чиста природа, инициативен комитет започва подготовка на местен референдум. Действащите тогава правила изискват участието на повече хора от гласувалите на последните местни избори. Кампанията – къща по къща, човек по човек, отнема една година. Задействани са най-мощните институции в селата: кмет, ловна дружинка, училище. В крайна сметка бариерата е прескочена - с 89.6% избирателна активност и 92% „против“ добива, Горна Малина се обявява за зелена община.

Равносметката 6 години по-късно е, че зеленият избор носи много добри икономически резултати. Леглата в къщи за гости от нула са достигнали 137. Има три конни бази, 5-6 фирми произвеждат сертифицирани биохрани. Принудителна безработица на практика няма, търсят се квалифицирани работници отвън. Появила се е и чиста промишленост – германско предприятие за хидравлика и шивашка фабрика за износ. Успехът на Горна Малина се дължи на редица предимства: близост до София, ангажирана местна власт, активно население, влиятелни съюзници. Но и в не толкова облагодетелствани райони местен референдум може да успее.



През 2014 г. в Каспичан с местен вот е спрян инснератор за опасни отпадъци, в Радомир – златна мина.

Местните референдуми са уредени в чл. 26 – 43 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Текстовете са твърде общи и оставят място за тълкуване, а има и пропуски. Местните референдуми в България имат много „тесни зони“. По закон те решават „въпроси от местно значение“, но докъде се простира местният и започва националният интерес? При референдум в Нови хан през 2008 г.: при 66% избирателна активност, над 99% подкрепят незабавното затваряне и ликвидация на хранилището за радиоактивни отпадъци.

На местен референдум в Радомир 89.7% гласуват против мината, но активността е около 42% и по тогава действащите правила той е невалиден (днес резултатите биха важали). Все пак, тъй като общината и кметът са против златната мина, по своя инициатива се взема решение в Радомир да не се одобряват устройствени планове за добив на полезни изкопаеми. Което насочва към следващ важен момент:

През 2017 г. референдум се провежда в град Трън, който се намира в близост до границата със Сърбия, в район където до средата на 70-те години на миналия век е имало мина за добив на злато. Проект на компания инвеститор предвижда добив и преработка на златна руда на площ 19 кв. километра, а едно от находищата на руда попада в границите на защитени зони от мрежата Натура 2000. Срещу предложението се обявиха местни инициативи, създадено беше и специално сдружение „Трън“. Впечатление прави както сравнително високата избирателна активност – 59,7%, така и единодушното отхвърляне на златодобива от повече от 90% от населението. В резултат инвеститорият обявява, че спира проекта, разочарован от „неблагоприятната за инвестиции среда“. Местното население, въпреки че живее в един от най-изостаналите в икономическо отношение райони, предпочита перспективата за развитие на туризма и земеделието, пред възможността да се навреди на околната среда в района.

По-пасивни се оказват жителите на град Стара Загора през същата година, които трябва да гласуват за съдбата на един от градските паркове с повече от 3000 дървета. Земите, върху които той е изграден, са реституирани на бивши техни собственици, които желаят да разполагат с тях както намерят за добре. Едва 15,4% от имащите право на глас





вземат участие в допитването и така то остава невалидно, защото не е изпълнено изискването на закона да участват 40% от хората с избирателни права. За провала на референдума там обвиненията са насочени към общината организатор заради липсата на адекватна и ясна информационна кампания и заради неясното, дори манипулативно формулиране на въпроса. В крайна сметка обаче резултатът е категорично в полза на запазването на местността „Бедечка“ като парк, а кметът на общината се съобразява с желанието на хората, независимо от избирателната им активност.

Местните референдуми в България са обречени на неуспех, ако зад тях не стои местната власт. В Самоков в края на 2015 г. въпреки внесена подписка, общинският съвет отказва да насрочи референдум за мястото на депо за отпадъци. Освен, че е ключов икономически фактор в малките селища и разполага с лостове да влияе на хорското мнение, кметът има важни функции при организирането на допитването. Референдумът като демократичен коректив на местната власт все още е пожелателна идея.

Независимо от текущите несъвършенства, местни референдуми трябва и ще продължат да се провеждат. Както се казва в доклада „Затъмненият Референдум“, разработен от екип на Форум Гражданско Участие през 2017 г. „една от възможностите за подобряване на цялостния процес и изграждане на култура на участието е по-честото провеждане на местни референдуми. В този случай, по-конкретните въпроси, които пряко касаят хората и те ясно биха могли да си представят последствията от тях може да повиши уменията за информирано вземане на решения“.

Местният референдум е повече от решение по един или друг проблем. Той е повод за разговор, път за дебат. Референдумът търси аргументи и ражда дискусия какъв точно е общественият интерес – местен или национален.

И ако в България повечето местни референдуми са средство за колективна самозащита, в страни с развита пряка демокрация те решават проблеми на самоуправлението, включително данъци, поемане на дълг и публични проекти. Местният референдум не е панацея – решението, което той взема, има срок на давност, а може и впоследствие да се отмени от централната власт. Въпреки това, тази демократична институция крие огромен човешки заряд. Без значение кой е силният на деня, той е обречен, ако умишлено пречи на народа да изрази своята воля.



След 2000 г. в България подписките с искания за местни референдуми и местни граждански инициативи са над 50. Липсва информация обаче реално колко са проведени. Очевидно обществото все по-често се обръща към пряката демокрация като инструмент за решаване на проблемите на техните населени места.

В заключение следва да се посочи мнението на Робърт Дал, който смята, че ако трябва да се установи демократична система на управление, която да осигурява максимум възможности на гражданите да участват във вземането на политически решения, тогава предимствата са категорично на страната на пряката демокрация, в по-малка политическа система, т. е. колкото по-малка е демократичната единица, толкова по-големи възможности предоставя тя за пряко участие на гражданите във властта и вземането на решения.



| Място  | Въпрос  | Дата       | Резултат  |
|--|---|------------|-----------|
| с. Константиново, област Варна                         | Отделяне на с. Константиново от общ. Белослав   | 08.01.2000 | прието    |
| с. Огнен, област Бургас                                | Отделяне на с. Огнен от общ. Сунгурларе   | 03.06.2000 | прието    |
| с. Китен, област Бургас                                | Отделяне на с. Китен от община Царево   | 28.01.2001 | прието    |
| с. Каменово, област Русе и Разград                     | Да се отдели ли с. Каменово, общ. Ветово, Област Русе от общ. Ветово и да се присъедини ли към общ. Кубрат, обл. Разградска | 12.08.2001 | прието    |
| с. Просторно, общ. Ветово, обл. Русе и Разград         | Да се отдели ли с. Просторно от общ. Ветово и да се присъедини към общ. Кубрат, обл. Разград                                | 21.10.2001 | прието    |
| с. Равно, общ. Ветово, обл. Русе и Разград             | Да се отдели ли с. Равно от общ. Ветово и да се присъедини към общ. Кубрат, обл. Разградска                                 | 21.10.2001 | прието    |
| с. Горно Церовене, област Монтана                      | Да се отдели ли с. Горно Церовене от общ. Георги Дамяново и да се присъедини към общ. Монтана                               | 20.10.2001 | прието    |
| Община Ахтопол, обл. Бургас                            | Създаване на общ. Ахтопол с адм. център гр. Ахтопол   | 28.10.2001 | прието    |
| с. Топчии, общ. Ветово, обл. Русе и Разград            | Да се отдели ли с. Топчии от общ. Ветово и да се присъедини към общ. Кубрат, обл. Разград                                   | 27.01.2002 | прието    |
| гр. Тополовград, област Хасково                        | Съгласни ли сте община Тополовград да излезе от област Хасково  | 01.06.2002 | не прието |
| с. Пелин, с. Гулийка, общ. Крумовград, област Кърджали | Искате ли с. Пелин да се отдели от кметството на с. Гулийка и да се създаде ново кметство с център нас. място с. Пелин      | 24.04.2004 | неприето  |





| Място                                      | Въпрос  | Дата       | Резултат  |
|--|---|------------|-----------|
| с. Върбица, област Враца                   | Да се отдели ли с. Върбица от общ. Бяла Слатина и да се присъедини към общ. Враца                                     | 23.07.2004 | прието    |
| с. Чепино, област Перник                   | Да се отдели ли с. Чепино от общ. Земен и да се присъедини към общ. Ковачевци   | 19.09.2004 | прието    |
| с. Пиргово, общ. Иваново и Русе, обл. Русе | Да се отдели ли с. Пиргово от общ. Иваново и да се присъедини към общ. Русе, обл. Русе                                | 28.08.2005 | прието    |
| с. Голец, област Ловеч                     | Да се отдели ли кметство Голец от общ. Угърчин и да се присъедини към общ. Ловеч                                      | 20.08.2005 | прието    |
| с. Камено поле, област Враца               | Да се отдели ли с. Камено поле от общ. Роман и да се присъедини към общ. Мездра                                       | 15.01.2007 | прието    |
| с. Елин Пелин, област София                | Да се затвори ли и да се започне ликвидация на хранилището на радиоактивни отпадъци край с. Нови Хан                  | 17.02.2008 | прието    |
| с. Бъзен, общ. Ветово, обл. Русе           | Да се отдели ли с. Бъзен от общ. Ветово и да се присъедини към общ. Русе  | 17.08.2008 | прието    |
| гр. Поморие, обл. Бургас                   | Против нефтопровода „Бургас – Александрополис“  | 16.05.2009 | прието    |
| гр. Видин, област Видин                    | Да се инициира ли създаването на ВУЗ в града  | 26.04.2009 | не прието |
| с. Орех, общ. Крумовград, област Кърджали  | Искате ли с. Орех да се отдели от кметството на с. Звънарка и да се създаде ново кметство с център нас. място с. Орех | 13.02.2010 | прието    |
| с. Лисиндрен, област Ловеч                 | Да се отдели ли кметство Лисиндрен от общ. Угърчин и да се присъедини към общ. Тетевен                                | 16.05.2010 | не прието |



| Място                                  | Въпрос   | Дата       | Резултат  |
|--|--|------------|---|
| гр. Шипка, област Стара Загора         | Съгласни ли сте гр. Шипка да се отдели в нова самостоятелна община   | 6.11.2010  | прието, в<br>последствие с<br>акт МС<br>отказва |
| гр. Кюстендил, област Кюстендил        | Подкрепяте ли създаването на балнеологичен комплекс в града  | 27.03.2011 | не прието                                       |
| с. Горна Малина, област София          | Съгласни ли сте общ. Горна Малина да предостави общински земи за проучване на скални материали                                   | 25.06.2011 | прието  |
| с. Яворово, област Стара Загора        | Да се отдели ли с. Яворово от общ. Чирпан и да се присъедини към общ. Стара Загора   | 08.07.2012 | прието  |
| гр. Козлодуй, общ. Козлодуй            | Да се изгради ли хранилище за ниско и средно радиоактивни отпадъци в землището на общ. Козлодуй                                  | 17.02.2013 | не прието                                       |
| с. Черни връх, община Камено           | Желаете ли с. Черни връх да се отдели от общ. Камено и да премине към общ. Бургас  | 07.04.2013 | не прието                                       |
| гр. Стара Загора, област Стара Загора  | Да бъде ли закрит ЦАТИП „Змейово“  | 26.05.2013 | не прието                                       |
| с. Черноморец, общ. Созопол            | Желаете ли да се възстанови старото име на град Черноморец-Свети Никола  | 15.06.2013 | не прието                                       |
| с. Димча и с. Върбовка, общ. Павликени | Съгласни ли сте с изграждането и експлоатацията на една и повече кариери за добив на базалт и варовици в землището на двете села | 14.07.2013 | не прието                                       |



| Място  | Въпрос   | Дата       | Резултат   |
|--|--|------------|--|
| с. Дражево с. Хаджимитрово,<br>общ. Тунджа, област Ямбол | Съгласни ли сте в землищата на с. Дражево и с. Хаджимитрово да има депо за отпадъци                                    | 27.01.2013 | прието   |
| гр. Каспичан   | Да се забрани ли изграждането и експлоатацията на инсталация за изгаряне на отпадъци на територията на община Каспичан | 5.10.2014  | прието   |
| гр. Радомир, област Перник                               | Съгласни ли сте общ. Радомир да не одобрява устройствени планове, предвиждащи добив и преработка на подземни богатства | 5.10.2014  | прието   |
| гр. Стрелча, област Пазарджик                            | Да бъде ли преместен паметника на антифашисткото съпротивително движение от площад „Дружба“ в местността „Дъбравите“   | 25.05.2014 | не прието  |
| гр. Трън, област Перник                                  | Против добив и преработка на златна руда   | 11.06.2017 | прието   |
| гр. Стара Загора, област Стара Загора                    | Местността „Бедечка“ да бъде превърната в парк   | 18.06.2017 | не прието,<br>общината<br>приема<br>желанието на<br>хората |
| с. Чернево, община Суворово                              | Против депо за неопасни отпадъци   | 20.08.2017 | прието   |
| община Генерал Тошево, област Добрич                     | Против добива на газ   | 17.12.2017 | прието   |
| с. Баба Тонка, община Попово,<br>област Търговище        | Да се закрие ли кметството в село Баба Тонка   | 18.02.2018 | не прието  |



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



| Място  | Въпрос                                      | Дата       | Резултат |
|--|---|------------|----------|
| с. Катунца, община Садово,<br>област Пловдив | Против добива на инертни материали в района | 13.10.2018 | прието   |



*Други практики за включване на гражданите в процеса на вземане на решения за развитие на регионите, които биха могли да бъдат използвани, с цел подобряване на участието на гражданите в местните политики:*

**Гражданската инициатива „За запазване на община Велинград, като екологичен и чист регион, без рудодобив“** стартира през 2014 г. и цели да предотврати плановете за добив на волфрам на територията на общината. Инициативният комитет се състои от граждани, начело с представители на местния туристически бранш, коалиция „За да остане природа в България“, и сдружение „Байкария“. **Резултати:** Инициативата е учредена на събрание от 82 жители на града. 11 200 подписа, събирани между 23.12.2014 г. – 22.02.2015 г. са внесени в общинския съвет. **Решения:** Общинската власт категорично застава зад исканията на гражданите и се ангажира да предприеме всички необходими действия, така че на територията на община Велинград, а и в района на западни Родопи да не се допуснат развитието на рудодобивни дейности. Съвместно общинската власт и гражданското сдружение ще инициират кръгла маса, на която ще бъдат поканени всички депутати от област Пазарджик. На нея отново ще бъде потърсена тяхната подкрепа за стопиране на желанието за стартиране на каквато и да било минна промишленост.

**Местна гражданска инициатива**, учредена от комитет от местни доктори, иска Общинския съвет на **Община Видин да приеме декларация до Министерство на здравеопазването** за издаване на лиценз на СБАЛК Видин и до НЗОК за незабавно сключване на договор със СБАЛК Видин. Също така се иска МБАЛ „Св. Петка“ да спазва всички договори със СБАЛК Видин и да не възпрепятства лечението на пациентите. **Резултати:** Инициативата е събрала 8057 подписа между 15 май и 27 юни 2014 г., но не се посочва дали е внесена окончателно в общината.

**Гражданската инициатива за „Отваряне на Зоната за обществен достъп за граждани към пристанище Бургас“** поставя искане за свободен достъп на граждани до зоната на морската гара. **Резултати:** През юли 2014 г. са внесени 13,580 подписа в подкрепа на инициативата. На заседание на 22.07.2014, общинският съвет гласува в полза на отваряне на зоната за свободен достъп към морската гара. **Последващи**



**мерки:** След изграждане на специална пешеходна и вело-зона, морската гара отваря врати за граждани на 6 декември, празника на града Никулден.

**Местната гражданска инициатива в град Варна** с искане за предсрочно прекратяване правомощията на Общинския съвет, мандат 2011-2015 г. и провеждане на избори за нов Общински съвет към Община Варна е учредена на 28.03.2013 г. от отворения обществен съвет на протестиращите от гр. Варна. На учредителното събрание на инициативата са участвали 84 граждани с избирателни права на територията на община Варна. В последствие са събрани 3,160 подписа на граждани подкрепящи исканията. **Резултати:** Общинският съвет във Варна не е разгледал исканията на гражданската инициатива в предвидения срок от 1 месец. **Последващи мерки:** След бездействие от страна на общината по казуса, Варненският административен съд се произнася на 14.01.2014 г., че Общински съвет-Варна е длъжен да разгледа направеното предложение и да обяви своето решение публично. На 12.09.2014 г., Варненският административен съд налага глоба в размер на 500 лв. на Председателят на общинския съвет на Варна, поради неизпълнение на разпоредбата да насрочи разглеждане на гражданската инициатива.

**Местна гражданска инициатива в Община Радомир от 19 февруари 2013 г.** Целта на местната гражданска инициатива е да настоява пред общината за подобряване на градската инфраструктура чрез запълване на дупките по улиците, оформяне на тротоари където няма, ремонт на подлезите, осигуряване на достъпна среда за хора с увреждания, и поставяне на адекватни пътни знаци и маркировки. Тя е учредена на 19.02.2013 г. от близо 100 граждани. **Резултати:** На сесия на общинския съвет в Радомир на 27.02.2013 г. кметът на града и общинските съветници са подкрепили гражданската инициатива, като са гласували допълнителни 100 000 лв. към първоначално предвидените 87 000 лв. за ремонт и обновяване на уличната мрежа. Освен това е одобрена и възможност за други 100 000 лв. да бъдат заделени при евентуална нужда. **Последващи мерки:** На среща в края на март 2013 г. между представители на инициативата, кмета на Радомир, и експерти по инфраструктурата е обсъдено кои улици и градски участъци са в най-спешна нужда от ремонтна дейност.





**Местната гражданска инициатива за подобряване качеството и намаляване цената на предоставените от ВиК - Добрич услуги за потребителите от община Шабла** иска независима експертиза върху всички фактори на ценообразуване при водоснабдяването. Гражданите настояват да се формира нова цена на водата за община Шабла, в която да не се калкулират загубите по водопреносната мрежа от Добрич. Граждански инициативен комитет е стартирал подписката след учредително събрание, на което са присъствали над 100 местни жители. Инициативата е подкрепена и от кмета на общината. **Резултати:** На 13.11.2012 г. са внесени 2048 подписа в подкрепа на инициативата. Институциите до които са адресирани исканията (ДКЕВР, Министерство на регионалното развитие, областен управител на Добрич, и Комисията за защита на потребителите) не са поели отговорна дейност по разрешаването на проблема. **Последващи мерки:** На среща между шефът на ВиК Добрич и кмета на Шабла проведена на 09.01.2013 г. е заявено, че при действащото законодателство е невъзможно жителите на общината да плащат цена на водата различна от тази в останалите общини в областта. Шефът на местното ВиК е уверил гражданите на Шабла, че водоснабдяването ще се подобри след въвеждането в експлоатация на помпена станция – 2. През март 2013 г., граждани на Шабла заплашват с гражданско неподчинение заради непроменените цени на водата.

В края на месец октомври 2014 година читалище „Братство 1869“ гр. Кюстендил стартира изпълнението на дейности по проект „**Твоята община работи за теб. Активирание на ефективното застъпничество на гражданските организации в диалога с местната власт**“ в партньорство с **Община Кюстендил и Институт за икономическа политика гр. София**. Проектът е с продължителност 14 месеца и се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014г. **От месец февруари 2015 година в читалище „Братство 1869“ гр. Кюстендил функционира Граждански център**, който играе ролята на медиатор между НПО Мрежата и гражданите по отношение на гражданското участие в процеса на формиране на политики и вземане на решения от общините в област Кюстендил. Гражданският център е основно свързващо звено между НПО





Мрежата и гражданите по отношение на гражданското участие в процеса на формиране на политики и вземане на решения от общините в област Кюстендил. Центърът събира информация за реалното изпълнение на общински политики и мнението на гражданите за взети решения на местно ниво в следните сфери:

- икономика и финанси;
- екология и природни ресурси;
- малцинства и защита на човешките права;
- младежи;
- хора в неравностойно положение.

Гражданите могат да подават информация към центъра под формата на сигнали/препоръки в предварително определена структурирана форма (чрез бланка). Ще се търси мнение от гражданите по определени казуси чрез допитвания и анкети.

Получените сигнали се подават в систематизиран вид на НПО мрежата. Гражданският център е достъпен за всички граждани на област Кюстендил. Освен чрез физически контакт в офиса на Гражданския център, гражданите могат да подават сигнали/препоръки чрез два канала за комуникация в интернет – интернет платформата и чрез страницата на Гражданския център във Фейсбук.

Създаване на добри икономически условия и възможности за реализация на младите хора в **община Свиленград**. Търсейки възможности за достигане до младите хора, за да ги мотивира да останат в родния град, общинското ръководство съвместно с гражданско сдружение „Заедно за Свиленград“ реализира дейности за предоставяне на добри възможности за реализация на младите хора и тяхното завръщане в родния град.

**Община Любимец** редовно публикува решенията и актовете на общинския съвет и заповедите на кмета с обществена значимост в местните медии, за да даде възможност гражданите да се запознаят в детайли с тях.

В **община Ивайловград** е установена практика допускането на журналисти на всички общински сесии, както и при отварянето на документации по процедурите на общината по ЗОП.



В **община Разград** редовно се провеждат различни по характер публични обсъждания (изисквани по закон или при важни и значими за местната общност въпроси), дни на отворените врати, тематични срещи за обсъждане на различни нововъведения за работа (настъпили или предстоящи) и др. Директно се предават сесиите на Общински съвет - Разград по общинско радио „Разград“ и една от местните кабелни телевизии. Заседанията на различни комисии и работни групи са отворени за присъствие на граждани и НПО. Една от функциите на различните обществени и консултативни съвети е да запознава гражданите с проблемите на местното развитие, както и с мерките, които следва да се вземат за тяхното решаване. Успешно са реализирани два проекта за подход на съвместно равнопоставено обсъждане (местна власт-граждани) като полезен инструмент за вземане на решения по значими за местната общност проблеми.

Успешно партньорство и ефективно взаимодействие между **Областна администрация - Враца, Общинска администрация - Оряхово и СНЦ „За възстановяване и развитие - АЗАРА“**, гр. Оряхово – проект „Граждански наблюдател“ в зоната на ГКПП-Оряхово - модел за взаимодействие на регионална и местна власт в партньорство с неправителствения сектор. В инициативата вземат участие представители на териториалните звена на изпълнителната власт и членове на Областния обществен съвет за превенция и противодействие на корупцията на територията на област Враца, представители на местната власт, представители на граждански организации, на съвместно учредената „Мрежа Ангажираност Граждански Инициативи и Прозрачност“ (А.Г.И.П.) и с активното участие на журналисти от печатните и електронни медии.

**Областната и общинска администрация – Сливен** се стремят да работят в партньорство със структурите на гражданското общество в процеса на формиране на политиките на областно ниво, при реализацията на проекти със значение за местната общност, при решаването на обществено значими местни проблеми. В резултат са реализирани редица инициативи за мобилизиране на местните партньори и подкрепа на структурите на гражданското общество: насърчаване и създаване на партньорства със СГО при разработването и реализацията на съвместни проекти; организиране на



семинари и информационни срещи по оперативните програми; подпомагане разработването на проекти от граждански организации; предоставяне на сгради държавна и общинска собственост за ползване от гражданските организации за реализиране на техни проекти.

**Партньорство между Общинска администрация – Мездра, структурите на гражданското общество и бизнеса** за реализиране на прозрачност в действията на администрацията и предлагане на по-качествени услуги на населението. В община Мездра е създадена местна инициативна група по интегритет (МИГИ) по проект „Добро управление и организационна култура на местната власт в България“. Общински съвет – Мездра създава постоянно действаща комисия по проучване и решаване на жалби, сигнали и предложения на граждани от общината по дейността на общински и държавни институции, предоставящи обществени услуги на територията на община Мездра. Двама от членовете на местната инициативна група по интегритет (МИГИ) са членове и на тази комисия. Четирима от членовете на групата са и членове на общинския обществен съвет за противодействие на корупцията. Групата разработва „План за действие на МИГИ - гр. Мездра“ по проблема: „Създаване на посредническо звено за решаване на спорове, възникнали между граждани и общинската администрация“. Всички членове на групата са участвали в различните форми на обучение по проекта.

**„От и за общината“ – информационно издание на община Козлодуй.** Изданието включва новини относно дейността и услугите, които общината извършва, сроковете за данъци, решенията на ОБС, както и кратко представяне на служителите в администрацията. Публикува се също информация за предстоящи културни, спортни и други общински мероприятия. Информационното издание се разпространява безплатно и излиза от месец февруари 2009 година. Идеята за издаването му е породена от стремежа за публичност и прозрачност в управлението на община Козлодуй. Информационното издание обективно отразява дейността на общинската администрация и всички структури, свързани с нея. Изданието се радва на голям интерес и търсене и в двата си варианта. Все по-активно гражданите изразяват своята гражданска позиция чрез коментари и мнения, а при конкретни запитвания отговорът се публикува



на страниците на изданието. **„От и за общината“** е отличено от Фондация за прозрачни регламенти с приза „най-добра практика“ за партньорство между администрация и структурите на гражданското общество.

Като продължение на тази инициатива към този момент община Козлодуй поддържа Приложение за подаване на сигнали „Кмете, ВИЖ!“, на което граждани и техни структури могат да публикуват информация за проблеми, от компетенциите на местната власт. Специално назначен екип следи за сигналите и организира адекватно решаване на конкретните проблеми в тях.

**Програма „Местни инициативи“ на община Свищов** стартира по проект на Американската агенция за международно развитие през 2003 г. и продължава до днес. В Програмата за местни инициативи гражданите са насърчавани да подготвят предложения за проекти, целящи развитие на общината. Предоставя се безвъзмездно финансиране за проекти, при условие, че гражданите вземат активно участие в изпълнението им. Програмата се изпълнява на територията на Община Свищов, която включва 16 населени места - град Свищов и 15 села. Всеки един от проектите, който е реализиран по Програмата за местни инициативи, има положително въздействие върху жителите на общината, като същевременно допринася и за постигането на устойчиво социално-икономическо и културно развитие. Благодарение на сътрудничеството между Община Свищов и бенефициентите по проектите се отчита по-силно гражданско участие в местното самоуправление.

**Участие на младите хора от община Правец в процесите за прозрачно и ефективно управление.** Участието в работата на местната власт от страна на местна младежка организация се доказва като активно работеща формула за директен обмен на идеи, обсъждане на бъдещи политики, инициативи и мерки за решаване на проблеми от местен и регионален характер, с непосредствено участие с младите хора. Тази практика се поддържа и развива от местните органи на управление (общински съвет и общинска администрация) от община Правец в сътрудничество с неправителствената организация фондация „Съвременност“.





**Конкурс „Граждански инициативи“ организиран от община Хасково.** Конкурсът е насочен към финансиране на малки проекти и инициативи избрани на конкурсен принцип в полза на гражданското общество за развитие и подобряване на състоянието на междублокови пространства, зелени площи и детски площадки (общинска собственост), изпълнявани с активното участие на гражданите. „Граждански инициативи 2019“ е Конкурс администриран от община Хасково с цел финансиране на малки проекти с местно значение, активното участие на гражданското общество и устойчиво развитие на общината. Средствата по Конкурса се предоставят от бюджета на община Хасково и са предназначени за територията на цялата общината. Териториален обхват на проекта: гр. Хасково и прилежащите населени места към общината.

**Граждански инициативи за промяна на местни политики** е програма за провеждане на застъпнически кампании на местно ниво в градовете София, Дупница, Вълчедръм, Самоков, Пазарджик, Пловдив (Столипиново), Сливен, Ямбол, Бургас, Варна. Работата с консултанти по застъпничество и лобиране цели създаване и укрепване на мрежа от 12 Центрове на ромската общност в големи ромски квартали на страната; обучение за повишаване на квалификацията за провеждане на застъпнически действия и провеждане на граждански действия за промяна и разработване на модел за създаване и поддържане на проекти за застъпнически кампании с цел промяна на местни политики.

### **Проблемни елементи на правната уредба, които следва да намерят законодателно решение**

Множество примери могат да бъдат дадени за успешни партньорства на местно и регионално ниво за подпомагане на местното развитие и изграждане на силни и устойчиви региони. Не са малко и проблемите, които стоят пред гражданското участие при включването им в решаването на местни и регионални проблеми.

Основните проблеми, които ограничават участието на гражданите в политиките за регионално и местно развитие са:

– недостатъчна публичност и прозрачност в процеса на определяне на целите и политиката на общината и на механизмите за тяхното реализиране пораждаат недоверие в





законосъобразността на приетите решения и тяхната целесъобразност по отношение нуждите и интересите на общността;

– отношението на гражданите към органите на местното самоуправление като посредник на взети „отгоре“ решения. От друга страна, партизирането на местната политика като следствие от пропорционалната изборителна система, по която се избират общинските съветници, ограничава в значителна степен възможностите за включване на алтернативни предложения и решения и ограничава реалното влияние на гражданите;

– липса на публичност в работата на общинските съвети, което лишава гражданите от възможността да контролират местните избраници по отношение на това как те осъществяват своите функции;

– задължението на местните избраници да информират гражданите за своята дейност, не е обезпечено с реален механизъм;

– липса на традиционни или регламентирани механизми за обществен контрол и санкции за дейността на местните избраници в периода между изборите в голяма степен омаловажават и обезсмислят гражданската и политическата активност;

– липса на регламентиран механизъм за предварителен достъп до обществено значима информация относно решенията, които предстоят да бъдат разглеждани и приемани от общинския съвет, лишава гражданите от възможност за формиране на рационално мнение по тях и съответно за инициатива;

– липсват единни минимални стандарти за информиране, консултиране и съвместно вземане на решения с гражданите, задължителни за спазване от администрацията на местно ниво;

– отсъства адекватен капацитет сред служителите в изпълнителната власт за работа по тези въпроси, неясни са отговорностите им относно взаимодействията с гражданите и структурите на гражданското общество в процесите на вземане на решения;

– липса на ресурс за участие на гражданите и структурите на гражданското общество в процеса на регионално и местно развитие;



– недобри процедури и критерии за определяне на заинтересованите страни и за привличане на участници в обсъжданията и консултациите, което рефлектира върху представителството на гражданите и структурите на гражданското общество;

– липса на информация за резултатите от гражданските инициативи и консултации и за начина, по който приноса на гражданите ще бъде отразен (или няма да бъде отразен) при изготвянето/актуализирането на съответния нормативен или политически документ

– електронният консултативен процес е слабо застъпен в работата на институциите на регионално и местно ниво.

### **Заклучение**

Големите, и малките общини често се затрудняват при набирането на участници в експертни съвети или групи. Често се оказва невъзможно да се намерят подходящи представители на различните заинтересовани страни, които да са извън ограниченията на клаузите за избягване на конфликт на интереси, както и представители на етническите малцинства. За набирането на подходящите участници трябва да се прилага креативен подход. Нови участници могат да бъдат привлечени чрез лични покани от организаторите на консултативния процес, както и чрез покани, разпратени по други канали. Например някои общини в Европа привличат организации на различни общности в своите консултативни форми. По същия начин се провеждат и граждански панели (с по 15 души в панел) за обсъждане на въпроси като интеграцията и реинтеграцията, доставянето на услуги, опита с мониторинга на процеси, значими за общината. Тази информация допринася към проучванията за удовлетвореността на гражданите, както и към редовия консултативен процес, който общината поддържа. Много общински администрации се стремят да набират експерти /консултанти чрез собствени печатни материали, разпространени по домовете, както и чрез лични писма. В някои случаи е необходимо формирането и на нови експертни мрежи и/или привличането на нови местни организации, тъй като не във всяка община има застъпници за всички видове местни интереси.



Има подчертана необходимост от развит граждански капацитет за ефективно влияние върху процеса на формиране на политики на европейско ниво, при това през призмата на българския обществен интерес. Значим се превръща и процеса на изграждането на капацитет за прилагане на европейски политики на местно и национално ниво. Легитимността на гражданското участие е кодифицирана в редица международни документи. Някои от тях имат задължаващ държавите характер, а други са от програмен тип. Международните документи, поединично и в своята съвкупност, придвижват обществените механизми и управленските практики към по-нататъшно осмисляне и операционализиране на гражданското участие като същностна черта на модерното управление.

Практикуването на пряка демокрация възпитава и стимулира културата на участието, поради това държавата трябва да насърчава участието на гражданите в местното самоуправление. Когато гражданите смятат, че са допринесли да бъдат решени определени въпроси, тогава те са склонни да се чувстват отговорни за местната политика и дори да защитават в по-голяма степен резултатите от нея. Следствие на направения анализ на действащите разпоредби, отнасящи се до пряката демокрация в местното самоуправление, може да се обобщи, че все още са налице много възпиращи фактори, които ограничават инициативността на гражданите за включването им в различните преки форми на участие в процеса по вземане на решения на местно ниво. Към тези фактори могат да се причислят както изискването за посочване на ЕГН в подписката за местните референдуми, местните граждански инициативи и общите събрания, липсата на онлайн система за събиране на подписи, така и недостатъчната информираност на гражданите относно пряката демокрация като цяло. Има много подети инициативи за местни референдуми, но прекалено високият кворум не довежда по-голямата част от тях до успешен край. Успешното и често практикуване на пряка демокрация в местното самоуправление не зависи само от мотивацията на гражданите за включване в подобни инициативи или от тяхната „компетентност“ по поставения въпрос за гласуване, но също така и от реалната способност на общините да обезпечат финансово провеждането на преките форми на демокрация. Тенденциите в българското законодателство от



последните години показват изразена посока към либерализиране на нормите, засягащи прякото участие на гражданите в управлението. А наличието на все повече граждански организации, възприели като своя основна цел разпространението на принципите и идеите на пряката демокрация, организирането на инициативи за подобряването на правната ѝ рамка, насърчаване на гражданското участие и провеждането на различни изследвания в тази посока, ще са гаранция, че пряката демокрация няма да изпадне от дневния ред на управляващите.

### **Препоръки за подобряване на правната среда**

Препоръки, които биха стимулирали гражданската компетентност и по-активното участие на гражданите в процеса по вземане на политически решения на местно ниво чрез формите за пряко участие

1) Гражданите трябва да имат възможност да вземат отношение по важните финансови въпроси, отнасящи се до общината. Законът трябва да премахне ограничението за произвеждане на референдуми по финансови въпроси. Всички теми, свързани с капиталови и инвестиционни разходи, би трябвало да могат да бъдат поставени на местни референдуми, а някои от тях, като тези за вземане на дългосрочни и особено големи общински заеми, би трябвало да бъдат задължително гласувани на референдум. Даването на възможност за решаването на важни управленски въпроси е стъпка напред към гражданското съзряване, към утвърждаването на едно отговорно управление.

2) Редуцирането на част от изискванията за предоставяне на лични данни при формирането на подписката ще повиши участието на гражданите в иницирането на референдуми, граждански инициативи и общи събрания – изискванията в подписката да се вписва ЕГН и пълен адрес действат възпиращо за голяма част от гражданите и пречи те да се включат активно и да подкрепят инициативата. При записване на лични данни от непознати лица на улицата, макар и във връзка с обявена инициатива, буди основателно съмнение и опасение от злоупотреба с тези данни.

3) Да се създадат необходимите условия за онлайн събиране на подписи в специално разработен защитен формат. Липсата на такава възможност води до



ограничения по отношение на разпространението на информация и събирането на подкрепа.

4) Да се регламентира разяснителната кампания. Основните проблеми са свързани с липсата на достатъчно и коректна информация. За да има съдържателен дебат по време на кампанията и гражданите активно да участват, е нужно да разполагат с достатъчно и качествена информация.

5) Да се организират информационни и обучителни кампании, разясняващи спецификата на пряката демокрация, нейните процедури и различните ѝ форми на гражданско участие.

6) Да се разшири достъпът до органите на местната власт, като се включат и доразвият условията за участие на гражданите в заседания на общинския съвет и на комисиите му - да отправят питання, както и задълженията на органите да предоставят отговори.

7) По-широко да се развият условията за приема на граждани, заложен като задължение на председателя на съвета и заместниците му, както и за кметовете.

8) Да има ясно регламентиране на това, какво местните власти задължително са длъжни да публикуват на сайтовете на общините, респективно да осъществява контрол за изпълнение, като при неизпълнение се налагат санкции.

9) Да се уреди нормативно формирането и функционирането на различните видове обществени съвети и техните правомощия. Тази уредба следва да гарантира максимална публичност, прозрачност и отчетност в работата на всички видове съвети. Да въвежда единни стандарти (задължителни принципи, процедури и критерии) за работата на обществените съвети, които да осигурят представителност, качество, експертиза и прозрачност на процеса. Обществените съвети следва да се утвърдят като реални и задължителни структури за взаимодействие и консултиране на институциите с гражданите на местно ниво.

10) В закона за регионално развитие изрично да се регламентира, че за членове на областните и регионалните съвети за развитие задължително се канят представители на





гражданските организации от съответната територия, които участват пълноправно в решенията на съвета.

11) В закона за публичните финанси да се регламентира правото на общинския съвет да взема решения за предоставяне на определен дял от общинския бюджет за дейности и проекти на граждани и техни организации за инициативи, които съответстват на приетата общинска политика за развитие.

12) Засилването на гражданското участие несъмнено е свързано и с необходимостта от гражданско образование за всички възрасти и нива.

13) ЗМСМА в настоящият му вид е центриран около органите на управление, а гражданите остават встрани от процесите на местно ниво. Законът предлага предимно правила за управление, а не толкова на самоуправление. Тези промени трябва да бъдат по скоро като философия на закона и трябва да бъдат насочени към осигуряване на повече гражданско самоуправление, достъп до информация и до органите на местното самоуправление и гражданско участие.



**Използвана литература:**

1. Анализ на нормативната уредба за идентифициране на консултативните съвети по състав и функции и сравнителен анализ на практиките в работата на консултативните съвети, ИндъстриУоч Груп ООД;
2. Доклад относно предприетите действия за оптимизиране и актуализация на консултативните съвети създадени към министър, Министерски съвет на Република България, 17 април 2014 г.;
3. Бяла книга на гражданското участие в България;
4. <http://www.saveti.government.bg>
5. Участие на НПО в процесите на вземане на решения в България, Правен анализ, Български център за нестопанско право;
6. Доклад за междинна самооценка на изпълнението на ангажиментите, предвидени във втория план за действие на България по инициативата „партньорство за открито управление“;
7. Пътеводител на гражданското участие, Българско училище за политика „Димитър Паница“;
8. Пряката демокрация в местното самоуправление на Република България, Сборник доклади научна конференция Географски аспекти на планирането и използването на територията в условията на глобални промени;
9. Участие на НПО в процесите на изработване на политики и закони, сравнителен анализ;
10. <http://index.fgu.bg/report/2017>
11. Гражданското участие в конституционната демокрация, Публично правни перспективи, Атанас Славов.