



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД

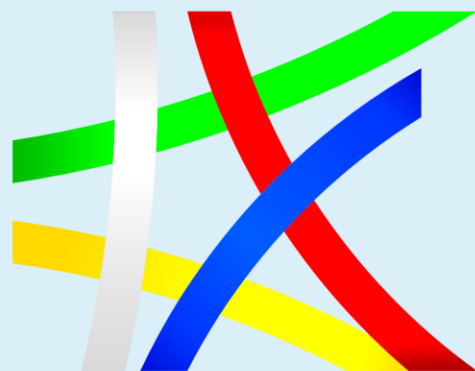


# ОБУЧЕНИЕ НА ПЕРСОНАЛА, СВЪРЗАНО С ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ НА МЕСТНО НИВО В ОБЛАСТ ХАСКОВО

## МОДУЛ 1: „ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ“



Настоящият обучителен материал на тема „Инструментариум за гражданско участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики“ е разработен като част от Договор за „Обучение на персонала, свързано с подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво в област Хасково“, „Организация на Конференция, с продължителност 2 дни за 30 участници“ в рамките на проект „Гражданите и местните власти – партньори за създаване на открито и отговорно управление“ по Оперативна програма „Добро управление“ по Процедура BG05SFOP001-2.009 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство“, Административен договор BG05SFOP001-2.009-0005-C01/28.12.2018 г.



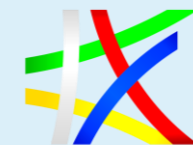


# СЪДЪРЖАНИЕ НА ОБУЧИТЕЛНИЯ МАТЕРИАЛ

- ЦЕЛИ НА ОБУЧИТЕЛНИЯ МАТЕРИАЛ
- СЪЩНОСТ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ
- МЕЖДУНАРОДНА И ЕВРОПЕЙСКА НОРМАТИВНА РАМКА ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ И НАЛИЧНИЯ ИНСТРУМЕНТАРИУМ
- НОРМАТИВНА РАМКА ЗА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В БЪЛГАРИЯ
- ИНСТРУМЕНТИ ЗА УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В ПРОЦЕСА НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ



# Цели на обучителния материал



Конкретната цел на обучителния материал е свързана с осъществяване на обучение на персонала, свързано с подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво в област Хасково по темата: „Инструментарий за гражданско участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики“. Провеждането на обучение и настоящия материал във връзка с изграждането на капацитет ще даде отправна точка за последващи действия свързани с подобряването на гражданското участие на територията на област Хасково.





С повишен капацитет относно възможностите за гражданско участие екипът на РСО „Марица“ ще участва в процеса на повишаване на обществената осведоменост относно възможностите за гражданско участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво на надградения сайт. Освен това граждани, НПО и заинтересовани страни ще могат да се възползват от консултациите на обучените по проекта експерти от РСО „Марица“.

Изпълнението на дейността ще допринесе за изграждането на капацитет на РСО „Марица“ и полагането на обективни предпоставки за въздействие върху процеса на подобряване на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинга на законодателство и политики на местно ниво.

В настоящия обучителен материал ще бъде разгледан и представен наличния Инструментарий за гражданско участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и вкл. с акцент върху процеса на местно ниво с оглед целите и предвижданите резултати по проекта. Ще бъдат представени примери и практики, представляващи форми на гражданско участие, които биха могли да бъдат насърчени и популяризиране сред обществото в региона на Хасково.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД

# СЪЩНОСТ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Участието на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите по формулирането, изпълнението и мониторинга на законодателство и политики е от решаващо значение за едно прозрачно и отговорно управление, работещо в интерес на общността.

Гражданското участие има различни форми – обществени обсъждания на нормативни документи и/или стратегически документи, онлайн консултиране (напр. порталът за обществени консултации - <http://www.strategy.bg/>), публични обсъждания на бюджет, създаване на консултативни съвети, организиране на гражданска инициатива, референдуми, общи събрания на населението по инициатива на гражданите.



По отношение на теоретичните дефиниции и разбирания Томас Байърл и Джери Кайфорд разграничават пет различни цели на гражданското участие:

- внедряване/инкорпориране на обществени ценности в решенията, което е фундаментално очакване в демокрацията;
- съществено подобряване на качеството на тези решения, например чрез предлагане и анализ на алтернативи или намиране на грешки в аргументацията или детайлите на предложените политики;
- разрешаване на конфликти между конкуриращи се интереси чрез посредничество, заглаждане на различия и промотиране на сътрудничеството от страна на институциите;
- създаване на доверие в институции и процеси и оттам повишаване на възможностите за разрешаване на проблеми;
- информиране и образование на обществото, в смисъла на повишаване на общественото разбиране на естеството на задачите и решенията и на изграждане на капацитет.



Към тези цели можем да добавим и две визии, които са в основата на разбирането за участието. Първата визия е, че това е стремежът и връзката с природното общностно състояние на хората – от политическото животно на Аристотел до Фукуяма [Фукуяма, 2015, 45-72] идеята за принадлежност и участие в семейство, род или общност се счита като естествена и подсъзнателна за човешкия вид. Втората визия, е че гражданското участие, чрез всичките си проявления легитимира управлението и политическият ред. И първични форми като членство в доброволческа или квартална организация, и гласуването на референдум, дори участието в мирни протести е свързано с разпознаване и признаване на общностен порядък и търсене на просперитет.







За да може гражданското участие изобщо да се реализира и да бъде активна опция за управлението е необходимо наличието на някои предпоставки. В различните режими предпоставките са специфични, като за конституционно-плуралистичните демокрации трябва да се отчете, че има голяма и двупосочна връзка между гражданското участие и отвореността и прозрачността в управлението. В този смисъл, за да се гарантират както участието, така и отвореността и прозрачността Йезекил Дрор извежда следните четири условия:

- да е достигнато сравнително високо ниво на качество в работата. Ако такова ниво не е достигнато, участието повече ще пречи, защото ще разобличава некомпетентни служители и решения;
- да бъдат разграничени въпроси, които пряко засягат интересите на гражданите, от такива със стратегическо и дългосрочно значение. По първите участието трябва енергично да се насърчава, докато за вторите трябва внимателно да се преценява кога, как и доколко е допустимо участие;



- необходимо е налично подходящо/минимално ниво на политическа и административна култура и заинтересованост сред масите. Ако преобладаващата част от обществото не е запозната с нормативни, процедурни или ситуационни особености, напълно възможно е малки групи да използват активната си позиция като манипулират решенията в тясно собствена изгода и в ущърб на обществения интерес;
- гражданското участие и прозрачността трябва първо да имат успехи в партиите и политиката (politics) и едва след това в публичното управление. При положение че партиите не успяват да стимулират активността на своите членове и симпатизанти, не канализират и защитават пълноценно интересите на своите поддръжници, няма как да очакваме, че ако спечелят властта ще толерират намеса на гражданите в публичните политики [Kelly, ed., 1999, 65-66].



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД

# СЪЩНОСТ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ



От практическа гледна точка, съответното международно, национално и местно законодателство регламентират формите за гражданско участие, макар и с някои особености. Специфична ситуация има при възникването на форсмажорни, извънредни обстоятелства. Например след кризата от 2007-2008 г. в Исландия гражданите решават да поемат изработването на нова конституция в свои ръце. Приложеният уникален модел включва създаването на 25 членна конституционна комисия, избрана от протестиращото население, като всеки от кандидатите е подкрепен поне от 30 човека. След като заседанията на комисията са публични, предложенията се обсъждат подробно и продължително в интернет и консенсусният вариант е приет с голямо мнозинство на референдум, първо Върховният съд обявява процедурата за незаконна, а след това парламента не приема ключови текстове от гласувания на референдум текст. Изводите от създадената от тълпата (crowd-sourced) Конституция на Исландия са, че колкото и находчива, включваща, демократична да е една инициатива, ако не е конкретно регламентирана в законодателството и подкрепена от водещите институции тя е обречена на провал.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД

# СЪЩНОСТ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Съществуват и обратните примери – българският Закон за местното самоуправление и местната администрация определя, че гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет, като заемат определените за това места, включително и като се изказват. Столичният общински съвет обаче е определил места за гражданите извън заседателната зала, с осигурено пряко видеонаблюдение на заседанието, поради физическа липса на място и спорадични злоупотреби с правото на присъствие. По този начин елегантно се заобикаля духа на закона и се ограничава законово регламентирана възможност за гражданско участие.



- Разписаните в Европейската конвенция за правата на човека/ЕКПЧ/, както и в Конституцията на Република България основни граждански права дават широката рамка, в която се развива гражданското участие. В ЕКПЧ това са чл. 10 – гарантиращ свободата на изразяването на мнение и чл. 11 – свобода на сдружаването и събранията. В Конституцията на Република България тези права частично са доразвити и се прави препратка към нормативни актове от по-ниско йерархично ниво. Текстовете, които регламентират това са в чл. 1, ал. 2 – тя (б.а. - държавната власт) се осъществява от него (б.а. - народа) непосредствено...; чл. 10 - ...националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване; чл. 12 - сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси, ... но не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии; чл. 39. - всеки има право да изразява мнение и да го разпространява; чл. 41.- всеки има право да търси, получава и разпространява информация, включително и от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права; чл. 43 - гражданите имат право да се събират мирно и без оръжие на събрания и манифестации; чл. 44 - гражданите могат свободно да се сдружават; чл. 45 - гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи; чл. 50 - работниците и служителите имат право на стачка за защита на своите колективни икономически и социални интереси.



- Изследвайки българското законодателство и практика, проф. д-р Николай Арабаджийски разпределя участието на гражданите в три категории – пряко участие на гражданите, граждански контрол, обществен контрол.
- В **прякото участие** попадат разписаните в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власти местното самоуправление (ЗПУГДВМС) *референдум, гражданска инициатива, европейска гражданска инициатива и общо събрание на населението*, както и вече споменатото *присъствие на гражданите на заседанията на общинските съвети и техните КОМИСИИ*.
- **Гражданският контрол** се осъществява посредством възможностите на четири закона – *Закона за омбудсмана, Административнопроцесуалния кодекс (АПК), Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, Закон за административните нарушения и наказания*.
- **Общественият контрол** се реализира посредством някои основни човешки права – напр. **правото на информация**, което кореспондира с медийния контрол, **правото на сдружаване** и др. [Арабаджийски, Н. 2014].



# 1. Насоки за гражданското участие в процеса на вземане на решения

На 27 септември 2017 страните членки на Съвета на Европа приеха подробни Насоки за гражданското участие в процеса на вземане на политически решения, които съдържат както всеобщи принципи, така и конкретни предложения за разширяване и подобряване на възможностите за включване на гражданите в процесите на вземане на политически решения. Целта на тези насоки е да укрепят и улеснят участието на гражданите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло при вземането на политически решения.

В Насоките са изведени следните **определения**:

- **"Гражданско участие"**: ангажирането на лица, неправителствени организации и гражданското общество като цяло в процесите на вземане на решения от публичните органи. Гражданското участие в процеса на вземане на политически решения се отличава от политическите дейности по отношение на прякото ангажиране с политическите партии и лобирането във връзка с бизнес интересите;
- **"Процес на вземане на решения"**: разработването, приемането, прилагането, оценката и преформулирането на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно равнище или всеки процес, при който се взема решение, което засяга обществото или негов сегмент, от публичен орган, на който са предоставени такива правомощия;



# 1. Насоки за гражданското участие в процеса на вземане на решения

- **"Неправителствени организации" (НПО):** доброволни самоуправляващи се органи или организации, създадени да осъществяват главно нестопанските цели на своите учредители или членове, както е посочено в Препоръка СМ / Rec (2007) 14 на Комитета на министрите към държавите-членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа. Те могат да включват например доброволчески групи, организации с нестопанска цел, сдружения, фондации, благотворителни организации или групи, основани на географски принцип, за защита на общностни интереси или застъпничество;
- **"Гражданско общество като цяло":** ансамбълът от индивиди и организирани, по-малко организирани и неформални групи, чрез които те допринасят за обществото или изразяват своите възгледи и мнения, включително когато повдигат въпроси, свързани с нарушения на човешките права, корупция и други неправомерни действия или изразяват критични коментари. Такива организирани или по-малко организирани групи могат да включват професионални и обществени организации, университети и изследователски центрове, религиозни и неденоминационни организации и защитници на правата на човека;





# 1. Насоки за гражданското участие в процеса на вземане на решения

- **"Неправителствени организации" (НПО):** доброволни самоуправляващи се органи или организации, създадени да осъществяват главно нестопанските цели на своите учредители или членове, както е посочено в Препоръка СМ / Rec (2007) 14 на Комитета на министрите към държавите-членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа. Те могат да включват например доброволчески групи, организации с нестопанска цел, сдружения, фондации, благотворителни организации или групи, основани на географски принцип, за защита на общностни интереси или застъпничество;
- **"Гражданско общество като цяло":** ансамбълът от индивиди и организирани, по-малко организирани и неформални групи, чрез които те допринасят за обществото или изразяват своите възгледи и мнения, включително когато повдигат въпроси, свързани с нарушения на човешките права, корупция и други неправомерни действия или изразяват критични коментари. Такива организирани или по-малко организирани групи могат да включват професионални и обществени организации, университети и изследователски центрове, религиозни и неденоминационни организации и защитници на правата на човека;
- **"Публичен орган":** всеки изпълнителен, законодателен или административен орган на национално, регионално или местно равнище, включително лица, упражняващи изпълнителна власт или административни функции.



# 1. Насоки за гражданското участие в процеса на вземане на решения

## ■ Условия, позволяващи гражданското участие

Участието изисква всички участници да обменят гледни точки честно и искрено, за да гарантират, че позициите на гражданското общество са ефективно взети под внимание от публичните органи с правомощия за вземане на решения. Поради това условията за ефективно гражданско участие включват:

- зачитане правата на човека и основните свободи, върховенството на закона, спазване на фундаменталните демократични принципи, политически ангажимент, ясни процедури, общи пространства за диалог и добри общи условия за жизнеспособно, плуралистично и устойчиво гражданско общество;
- създаване и поддържане на благоприятна среда от страна на държавите-членки, включваща политическа рамка, правна рамка (където е уместно) и практическа рамка, която да гарантира на гражданите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло ефективни права на свобода на сдружаване, свобода на събранията, свобода на изразяване и свобода на информацията;
- признаване, защита и подкрепа на ролята на гражданското общество в плуралистична демокрация, неговите функции по отношение на застъпничеството и мониторинга на обществените дела и приноса му за изграждане на многообразно и жизнеспособно общество.



# 1. Насоки за гражданското участие в процеса на вземане на решения

## ■ Условия, позволяващи гражданското участие

Участието изисква всички участници да обменят гледни точки честно и искрено, за да гарантират, че позициите на гражданското общество са ефективно взети под внимание от публичните органи с правомощия за вземане на решения. Поради това условията за ефективно гражданско участие включват:

- зачитане правата на човека и основните свободи, върховенството на закона, спазване на фундаменталните демократични принципи, политически ангажимент, ясни процедури, общи пространства за диалог и добри общи условия за жизнеспособно, плуралистично и устойчиво гражданско общество;
- създаване и поддържане на благоприятна среда от страна на държавите-членки, включваща политическа рамка, правна рамка (където е уместно) и практическа рамка, която да гарантира на гражданите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло ефективни права на свобода на сдружаване, свобода на събранията, свобода на изразяване и свобода на информацията;
- признаване, защита и подкрепа на ролята на гражданското общество в плуралистична демокрация, неговите функции по отношение на застъпничеството и мониторинга на обществените дела и приноса му за изграждане на многообразно и жизнеспособно общество.



## 1.1. Принципи на гражданското участие, очертани в Насоките

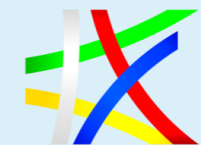


Гражданското участие следва да се насърчава и подпомага чрез следните принципи, които се прилагат към всички участници, въввлечени в гражданското участие в процеса на вземане на политически решения:

- взаимно уважение между всички участници като основа за честно взаимодействие и взаимно доверие;
- зачитане на независимостта на НПО, независимо от това дали техните мнения съответстват с тези на публичните органи или не;
- зачитане на позицията на публичните органи, които носят отговорността и отчетността при вземането на решения;
- откритост, прозрачност и отчетност;
- отзивчивост, като всички участници предоставят съответна обратна връзка;
- недискриминация и приобщаване, така че всички гласове, включително тези на по-малко привилегированите и най-уязвимите, да могат да бъдат изслушани и взети под внимание;
- равенството между половете и равнопоставено участие на всички групи, включително тези с особени интереси и нужди, като младите хора, възрастните хора, хората с увреждания или малцинствата;
- достъпност чрез използване на ясен език и подходящи средства за участие, офлайн или онлайн и на всяко устройство.



## 1.2. Основи на гражданското участие в процеса на вземане на политически решения



- Гражданското участие трябва да се стреми да предоставя, събира и канализира гледните точки на физически лица, пряко или чрез НПО и/или представители на гражданското общество, осигурявайки съществен обмен на информация и мнения, които осведомяват процеса на вземане на решения, така че да бъдат удовлетворени обществените нужди.
- Гражданското участие трябва да бъде гарантирано чрез подходящи, структурирани и прозрачни средства, включително, където е необходимо, законови или регулаторни мерки, които могат да включват разпоредби за разглеждане на искания за обжалване или обезщетение в случай на неспазване. Всички ограничения или препятстващи участието условия следва да бъдат ясно определени в тази рамка и да бъдат в съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека
- Различните етапи на процеса на вземане на решения, предприети от овластения публичен орган, трябва да бъдат отворени за гражданско участие



## 1.2. Основи на гражданското участие в процеса на вземане на политически решения

- Информацията трябва да бъде лесно достъпна, прозрачна и на разположение на обществеността, освен ако не е класифицирана по причини, които са ясно определени със закон или са ограничени по съображения за защита на данните в съответствие със съответните конвенции на Съвета на Европа и други международни задължения
- Адекватна информация трябва да бъде осигурявана своевременно, позволяваща допълнения по същество, докато решенията са все още обратими
- Публичните органи трябва да планират и управляват гражданското участие и да определят ясно целите, действащите лица, процеса и сроковете, както и използваните методи.
- Публичните органи трябва да предоставят актуална и изчерпателна информация относно процеса на вземане на решения и процедурите за участие.
- Публичните органи трябва да се стремят да избягват неоправдано натоварване на граждани, НПО и гражданското общество като цяло в хода на гражданското участие и могат да предприемат подходящи действия за улесняване на участието.



## 1.2. Основи на гражданското участие в процеса на вземане на политически решения

- Когато публичните органи предоставят известна подкрепа на граждани, НПО или гражданското общество като цяло в хода на гражданското участие, те трябва да направят това по начин, който не позволява да се повлияе на резултата от участието.
- Където е необходимо, трябва да бъдат създадени или разработени координиращи органи, с цел организиране и управление на процесите на гражданско участие, при условие че техните роли са ясно определени, подчертани и подкрепени.
- Публичните органи и неправителствените организации могат да пожелаят да сключат рамкови споразумения за сътрудничество в подкрепа на гражданското участие.
- Определената времева рамка трябва да осигури, освен при изключителни и добре дефинирани обстоятелства, достатъчна възможност за правилна подготовка и предоставяне на конструктивен принос. Също така прибягването до ограничени процедури и/или процедури, включващи ограничен брой участници, трябва да се извършва само при изключителни обстоятелства, с ясно изложени причини.
- Обхватът и методът на гражданското участие трябва да съответстват на разглеждания въпрос. Публичните органи следва да изискват възможно най-широк спектър от предложения, включително от маргинализирани, неравностойни и уязвими групи от хора
- Публичните органи не следва да вземат окончателно решение преди края на процеса на гражданско участие, който са започнали, освен ако не го налагат изключителни обстоятелства и при условие, че бъдат дадени ясни обосновки.



- Участието на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на вземане на решения на местно ниво е от решаващо значение за едно прозрачно и отговорно местно самоуправление, работещо в интерес на общността. Гражданското участие може да има различни форми – обществено обсъждане на политически и нормативни документи, приемани от местните власти, онлайн консултиране, участие в обсъждането на общинския бюджет, създаване на обществени консултативни съвети, организиране на местна гражданска инициатива и местни референдуми по инициатива на гражданите. Тези различни форми на участие имат и различен интензитет на въздействие върху местните публични политики и управлението на местната общност. Едно от основните разграничения е между формите на демокрацията на участието и на пряката демокрация. При демокрацията на участието гражданите инициират или се включват в един процес на обсъждане и формулиране на политически и нормативни решения, но „последната дума” е на изрично овластените институции – общинския съвет и кмета. При пряката демокрация – местен референдум по инициатива на гражданите и общо събрание на населението, гражданите инициират, участват и решават пряко и окончателно въпроси на местното управление. В настоящия сравнителен анализ акцентът ще бъде поставен върху формите на демокрацията на участието и на добрите практики в избрани страни членки на ЕС. За пълнота на анализа, в сравнителен контекст ще бъдат разгледани и формите на пряката демокрация, без обаче да се навлиза в комплексните процедури и законови изисквания за инициране и валидно провеждане на местен референдум. Специално внимание ще бъде обърнато на международноправните документи, приети в рамките на Съвета на Европа, които са обвързващи за България.





# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

- Основната цел на Кодекса на добрите практики за гражданско участие е да допринесе за създаването на благоприятна среда за неправителствените организации в държавите-членки на Съвета на Европа и в Беларус чрез определяне, на европейско ниво, на набор от общи принципи, насоки, инструменти и механизми за гражданско участие в политическия процес на вземане на решения. Предвижда се Кодексът да се прилага на местно, регионално и национално ниво. Кодексът на добрите практики е основан на практическия опит на неправителствените организации в Европа, които обменят добри практики и ефективни методи за сътрудничество с публичните органи.
- Друга цел на Кодекса на добрите практики е да бъде полезен и ефективен инструмент за неправителствените организации на местно, национално и международно ниво в техния диалог с парламента, правителството и публичните органи. Той е замислен като интерактивен и практичен инструмент, полезен както за НПО, така и за публичните органи в Европа. В подкрепа на прилагането на Кодекса ще бъде създадена база данни с проучвания и допълнителен набор от практически инструменти.



# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

В Кодекса са формулирани няколко основни принципа на гражданското участие:

- **Участие.** Неправителствените организации събират и предават възгледите на своите членове, потребителски групи и загрижени граждани. Това е принос от основно значение за политическия процес на вземане на решения, който повишава качеството, разбирането и приложимостта в по-далечна перспектива на политическите инициативи. За този принцип е необходимо като предварително условие процесите на участие да са отворени и достъпни, като се основават на съгласувани параметри за участие;
- **Доверие.** Отвореното демократично общество се основава на коректно взаимодействие между участниците и отделните сектори. Въпреки че неправителствените организации и публичните органи имат различни роли, тяхната споделена цел за подобряване на живота на хората може да бъде осъществена по задоволителен начин само ако е основана на доверие, което предполага прозрачност, зачитане и взаимна надеждност;
- **Отчетност и прозрачност.** Работата за обществените интереси изисква откритост, отговорност, яснота и отчетност от страна на неправителствените организации и на публичните органи. Необходима е прозрачност на всички нива;
- **Независимост.** Неправителствените организации трябва да бъдат признати като свободни и независими организации по отношение на техните цели, решения и дейности. Те имат правото да действат независимо и да заемат позиции, различни от тези на органите, с които принципно си сътрудничат.



# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

- В Кодекса са определени различни нива на участие в политическия процес на вземане на решения, като те се различават в зависимост от интензивността на участие. Съществуват четири степенувани нива на участие: информация, консултация, диалог и партньорство. Те могат да се прилагат на всички етапи в процеса на вземане на решения, но често са особено релевантни в определени моменти от процеса.



- В разглеждания кодекс са изведени и **шест етапа в процеса на вземане на политически решения.**

## 1. Определяне на дневен ред

Политическият дневен ред е съгласуван между парламента и правителството, но може да бъде оформян от НПО или група от НПО посредством кампании или лобиране относно актуални проблеми, нужди и безпокойства. Новите политически инициативи често са резултат от влиянието на кампании на НПО. На този етап НПО целят да повлияят на вземащите решения лица в полза на общ интерес и могат да действат по начин, който допълва политическия дебат.



## 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

- НПО могат да участват чрез: застъпничество, лобирание, предоставяне на информация и осведомяване на съответните институции, експертно мнение и консултации.

**Отговорности на публичните органи:** споделяне на информация (предоставят актуална, точна и навременна информация в достъпен формат на всички заинтересовани страни); **процедури** (разработват и спазват прозрачен процес на вземане на решения. Осигуряват ясни, открити и достъпни процедури за участие); **предоставяне на ресурси** (подкрепят активното гражданско участие, например чрез финансов принос, помощ в натура или административни услуги); **ОТЗИВЧИВОСТ** (осигуряват активно участие на представители на съответните публични органи; изслушват, реагират и предоставят обратна връзка)



# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения



## 2. Изработване

Публичните органи обикновено имат утвърдени процеси за изработване на политики. НПО често са включвани в области като откриване на проблемите, предлагане на решения и предоставяне на данни като интервюта или проучвания за ефективността на предпочитаните от тях решения. Подпомагането на възможностите за консултация и различните форми на диалог за включване на приноса на заинтересованите страни трябва да бъдат ключови елементи на този етап.

НПО могат да участват чрез: застъпничество, лобирание, предоставяне на информация и осведомяване на съответните институции, експертно мнение и консултации, предоставяне на услуги за изработване на политика, Надзор по отношение на зачитането на нуждите на заинтересованите страни и всеобхватността и прозрачността на процеса по вземане на решение.



# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

**Отговорности на публичните органи:** предоставяне на информация (предоставят обхватна и навременна информация относно текущите процеси на консултация); **Процедури** (разработват и спазват минимални стандарти за консултация като ясни цели, правила за участие, срокове, контакти и др. Организируют консултативни срещи със свободен достъп, включително като се канят всички потенциални заинтересовани страни); **Предоставяне на ресурси** (предоставят подходящи срокове и средства за консултации, за да се осигури участието на гражданското общество на различни нива); **Отзивчивост** (осигуряват активно участие на представители на съответните публични органи, изслушват, реагират и предоставят обратна връзка в процеса на консултация).



## 3. Решение

Формите на политическо вземане на решение се различават в зависимост от националния контекст и законодателството. Стандартна практика е издаването на наредба за правителствена политика от съответното министерство или приемане на закон с парламентарен вот, или публичен референдум, който в такъв случай изисква наличие на съответното законодателство. Изработването на закони и предложения трябва да бъде отворено за приноса и участието на НПО. Публичните органи трябва да преценят различните гледни точки и мнения, преди да се вземе дадено решение. На този етап консултацията играе основна роля за вземането на информирано решение. Същевременно окончателното правомощие за избор е на публичните органи, освен ако не е взето посредством обществено гласуване, референдум или чрез механизъм за съвместно вземане на решения.





# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

НПО могат да участват чрез: застъпничество; информация и осведомяване; експертно мнение и консултации; надзор на процеса на вземане на решения;

Отговорности на публичните органи: **Предоставяне на информация** (предоставят актуална информация относно политиките в процеса на вземане на решения); **процедури** (предлагат и следват процедури за механизми за съвместно вземане на решения, където е възможно); **Предоставяне на ресурси** (осигуряват и подкрепят активното участие на гражданското общество, като включват НПО в процеса на вземане на решения); **Отзивчивост** (вслушват се, вземат под внимание и се отзовават на мнението на гражданското общество).



## 4. Изпълнение

Това е етапът, на който много НПО са най-активни, като например в предлагане на услуги и работа по проекти. По-голямата част от дейността на НПО на предишните етапи включва опити да се повлияе върху изпълнението на политиката. Този етап е изключително важен, за да е сигурно, че набеязаните цели ще бъдат постигнати. Достъпът до ясна и прозрачна информация за очакванията и възможностите, както и активното партньорство, са много съществени на този етап.

**НПО могат да участват чрез: информация и осведомяване (повишаване на обществената осведоменост, обясняване на предимствата, недостатъците и въздействието на политиката); предоставяне на услуги; надзор над изпълнението на политиката и нейното протичане.**



# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

- **Отговорности на публичните органи:** **Споделяне на информация** (предоставяне на информация относно стратегиите за изпълнение, процедурите за възлагане на обществени поръчки и насоките за проектите); **Процедури** (следват установени правила и уредби за изпълнение на политиката); **Предоставяне на ресурси** (подкрепят активното участие на гражданското общество в етапа на изпълнението, например чрез финансов принос, помощ в натура или административни услуги); **Отзивчивост** (отзовават се и реагират на конкретните нужди, възникващи във връзка с изпълнението на политиките).



## 5. Проследяване

На този етап ролята на НПО е да контролират и оценяват резултатите от изпълнените политики. Важно е да има ефективна и прозрачна система за проследяване, чрез която да се постигат предвидените резултати от съответната политика/ програмата.

НПО могат да участват чрез: **Информация и осведомяване по отношение на това дали съответната политическа инициатива е стигнала до предвидените ползватели и е постигнала очакваните резултати за обществото;** **Експертно мнение и консултации;** **Експертно мнение и консултации** (НПО събират данни и проучват въздействието на съответната политика; тук се включват също инкубатори на идеи и изследователски институти); **Предоставяне на услуги** (НПО поемат отговорност да проследяват резултатите от прилагането на програмата с оглед на качество, устойчивост, ефективност и примери от реалния живот); **Надзорни функции** (НПО имат приоритетна роля за проследяване на резултатите от политиката).



## 5. Проследяване

- **Отговорности на публичните органи: Предоставяне на информация** (предоставят информация относно актуалния статус на политиката);  
**Отзивчивост** (вслушват се в гражданското мнение, реагират по определени въпроси, повдигнати от НПО и от гражданското общество).



## 6. Преформулиране

Информацията от оценката на изпълнението на политиката, както и променящите се нужди на обществото, често изискват преформулиране на политиката. То трябва да е основано на достъпа до информация и възможностите за диалог за определяне на нужди и инициативи. Това преформулиране позволява да се премине към нов цикъл на вземане на решения.

**НПО могат да участват чрез:** **застъпничество;** **лобиране за подновяване на политиката в полза на нуждите на потребителите или на гражданите;** **Експертно мнение и консултации** (НПО провеждат анализ и проучвания, за да определят пропуските в настоящата политическа инициатива и да обосноват изискването за преформулиране); **Иновации** (НПО разработват нови подходи по актуалните въпроси на политиките; това може да се окаже основен елемент при преформулирането); **Предоставяне на услуги** (определяне на пречките и събиране на материали за илюстриране на изменящите се нужди, които изискват преформулиране).



## 6. Преформулиране

- **Отговорности на публичните органи:** предоставяне на информация; процедури (осигуряват ясни, открити и достъпни процедури за участие); предоставяне на ресурси (правят възможно и подкрепят активното участие на гражданското общество); **ОТЗИВЧИВОСТ** (вслушват се в гражданското мнение и действат на основата на подадената от НПО информация).



# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

## Хоризонтални инструменти и механизми за гражданско участие

Съществуват определени инструменти или механизми, които осигуряват хоризонтална подкрепа на участието през целия процес на вземане на решение.

### ■ 1. Електронно участие

Електронните инструменти предлагат големи възможности за подобряване на демократичната практика и участие на организираното гражданско общество.

### ■ 2. Изграждане на капацитет за участие

От голямо значение е местните, регионални и национални НПО да развият капацитет и умения, за да могат активно да участват във формулирането на политиката, осъществяването на проектите и предоставянето на услуги. Изграждането на капацитет може да включва участие в обучения за подобряване на разбирането за съответните роли на НПО и публичните органи в политическия процес, както и програми за обмен, чрез които да се улесни разбирането на всяка от страните за реалностите на другата.





# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

## Хоризонтални инструменти и механизми за гражданско участие

### ■ 3. Структури за сътрудничество между НПО и публичните органи

За да се улеснят взаимоотношенията между НПО и публичните органи, много държави са създали органи за координиране. Сред тях са правителствени органи като служителят за връзка с гражданското общество или централен координиращ орган като единствен събеседник, партньорски структури като комитети от множество заинтересовани страни, работни групи, експертни съвети и други консултативни органи (постоянни или ad hoc), както и съюзи/обединения на НПО, които обединяват ресурсите си и разработват съвместни позиции.

### ■ 4. Рамкови документи за сътрудничество между НПО и публичните органи

В много европейски страни са разработени рамкови споразумения, в които се очертават начинанията, ролите, отговорностите и процедурите за сътрудничество. Тези документи поставят ясна основа за сътрудничество и по този начин подпомагат продължаващия диалог и взаимното разбирателство между НПО и публичните органи. Сред тях са двустранни споразумения с парламента или правителството, стратегии за сътрудничество и официални програми за сътрудничество, приети от публичните органи.



# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

## Хоризонтални инструменти и механизми за гражданско участие

- За да се илюстрира и изясни връзката, матрицата по-долу показва нагледно етапите в процеса на вземане на политическо решение и тяхната връзка със степените на участие. Тя е основана на добрите практики и примери от гражданското общество в Европа. На всеки етап от процеса на вземане на решения (отляво надясно) има различни нива на участие на НПО (отдолу нагоре).



# 1. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

## Матрица на гражданското участие

Партньорство	Работни групи/ комитети	Съвместно изработване	Общо вземане на решения Съвместно вземане на решения	Стратегически партньорства	Работни групи/ комитети	Работни групи/ комитети
<b>Диалог</b>	Изслушвания и обществени форуми Граждански форуми и бъдещи съвети Основно лице за връзка с правителството	Изслушвания и панели с въпроси и отговори Експертни семинари Комитети с участие на всички заинтересовани страни и консултативни органи	Открити пленарни сесии или заседания на комитета	Семинари за изграждане на капацитет Семинари за обучение	Работни групи или комитети	Семинари и съвещателни форуми
<b>Консултация</b>	Петиции Консултации онлайн или други техники	Изслушвания и панели с въпроси и отговори Експертни семинари Комитети с участие на всички заинтересовани страни и консултативни органи	Открити пленарни сесии или заседания на комитета	Мероприятия, конференции, форуми, семинари	Механизми за обратна връзка	Конференци и или срещи Консултация онлайн
<b>Информация</b>	Лесен и открит достъп до информация Проучвания Кампании и лобиране Уебсайт за ключови документи	Открит и свободен достъп до документи за политики Уебсайт за ключови документи Кампании и лобиране Излъчване в мрежата Резултати от изследвания	Кампании и лобиране	Открит достъп до информация Уебсайт за достъп до информацията E-mail съобщения Често задавани въпроси Публични тръжни процедури	Открит достъп до информация Събиране на доказателства Оценяване Проучвания	Открит достъп до информация
<b>Нива на участие</b>						
<b>Етапи в процеса на вземане на политически решения</b>	Определяне на дневен ред	Изработване	Решение	Изпълнение	Проследяване	Преформулиране



## 2. Препоръка Rec(2003)3 на Комитета на министрите до държавите-членки относно балансираното участие на жените и на мъжете във вземането на решения в политическия и в обществения живот

- Представената в настоящия обучителен материал препоръка на Комитета на министрите съдържа в себе си препоръки към правителствата на държавите-членки по отношение на ангажираността да насърчават балансираното представителство на жените и на мъжете, признавайки публично, че равното споделяне на властта за вземане на решения между жените и мъжете с различни компетентности и на различна възраст укрепва и обогатява демокрацията.
- В препоръката е представена и темата за защитаване и насърчаване на равните граждански и политически права на жените и на мъжете, вкл. кандидатирането за постове и свободата на сдружаване.
- Според документа държавите-членки трябва да гарантират, че всички мъже и жени могат да упражняват своето индивидуално право на глас и за тази цел да предприемат всички необходими мерки за премахването на практика на семейно гласуване. Също така препоръката обръща внимание към законодателството и практиката с оглед на това да се гарантира прилагането на стратегиите и мерките в рамките на препоръката.



### 3. Европейска харта за местното самоуправление



- Важна роля за местното самоуправление играе Европейската харта за местното самоуправление, която е подписана в рамките на съвета на Европа през 1985 г., влиза в сила от 01.09.1988 г. Хартата за пръв път регламентира съдържанието на местното самоуправление от гледна точка на отношенията между държавата и общините.
- Европейската харта задава основните принципи и насоки, върху които други международни и вътрешни правни актове се основават, за да развият многообразието от форми и процедури за гражданско участие на местно ниво. Предвиденото в Хартата неизчерпателно изброяване на тези форми и процедури по никакъв начин не влияе на задължителността на този текст по отношение на държавите членки на Съвета на Европа – във вътрешното законодателство те трябва да уредят тези форми на пряко гражданско участие, които съответстват на националните конституционни модели и политически традиции.



## 4. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво



Формулирана е и основната цел на Стратегията - да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво, така че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на хората. Тази основна цел се предвижда да бъде постигната като се следват три непосредствени цели:

- Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
- Местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с посочените по-долу 12 принципа
- Държавите (или регионалните власти - в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.



## 4. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво



Основно достижение на стратегията е формулирането на 12 принципа на добро демократично управление на местно ниво:

- **Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори** - да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
- **Отзивчивост** - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите от страна на местните власти;
- **Ефикасност и ефективност** - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
- **Откритост и прозрачност** - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават общественно значимите въпроси;
- **Върховенство на закона** - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- **Етично поведение** - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- **Компетентност и капацитет** - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения
- **Иновации и отвореност за промени** - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- **Устойчивост и дългосрочна ориентация** - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
- **Стабилно финансово управление** - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- **Човешки права, културно разнообразие и социално единство** - да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;
- **Отчетност** - да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.



## 5. Препоръка № 19 на Комитета на министрите от декември 2001 г. за гражданското участие в местния обществен живот

- В рамките на препоръката се акцентира върху необходимостта от обогатяване на местната политика с различни форми на пряко участие на гражданите. Също така се отчитат процесите, които водят до спад на доверието на гражданите към представителните институции, което от своя страна изисква нов подход към участието на гражданите, така че да се осигури легитимността на процеса на вземане на решения. В Препоръката изрично се подчертава, че диалога между гражданите и изборните представители в местната власт е от особена важност за местната демокрация, тъй като повишава легитимността на местните демократични институции, както и тяхната ефективност.
- В Препоръката са формулирани и 13 основни принципа на гражданското участие на местно ниво. На първо място, трябва да се гарантира правото на гражданите за достъп до ясна и пълна информация относно различните въпроси, засягащи местната общност, както и на правото за участие в основните решения от значение за бъдещето на общността. Също така, от съществено значение е да се приеме пълноценен подход уреждането на формите на пряко участие на гражданите в процеса на вземане на решения. В рамките на формулираните основни принципи, изрично се признава и утвърждава ролята на гражданските сдружения и групи като ключови партньори в развиването на култура на участието, както и както и техния принос в практикуването на демократичното участие.





## 5. Препоръка № 19 на Комитета на министрите от декември 2001 г. за гражданското участие в местния обществен живот

- В Препоръката са изложени и различни мерки за подкрепа на гражданското участие. От особено значение е да се осигури висока степен на прозрачност във функционирането на местните власти като се гарантира публичност на процеса на вземане на решения (чрез публикуване на дневния ред на заседанията на общинския съвет и на кмета и неговия екип; отвореност и достъпност за гражданите на заседанията на общинския съвет и на комисиите; публикуване на протоколите); да се осигури и подпомага достъпа на гражданите до информация (чрез организиране информационни бюра, документационни центрове, публични бази данни; облекчаване на административните формалности и др.); да се осигури адекватна информация за организационната структура на местните власти, както и да се комуникира със заинтересованите страни при вземането на решение. На следващо място, е необходимо да се осигури цялостна комуникационна стратегия, която да дава възможност на гражданите да разбират и преценяват важността на проблемите и на решенията, които предстои да бъдат взети, както и възможните форми на пряко участие на гражданите в този процес. Препоръчва се също, както в градовете с голямо население, така и в селските райони, да се изгради „квартална демокрация“ (neighborhood democracy), която да позволява на хората да влияят върху решенията на местно ниво. Механизмите, чрез които да се постигне това са чрез създаване на специални органи със съвещателни функции, както и на административни офиси, които да подпомагат контактите между местната власт и гражданите. Друг важен механизъм е да се насърчават гражданите да се включват в различни инициативи, непосредствено или чрез кварталните сдружения, в разработването и реализирането на различни проекти (екология, социална подкрепа, превенция на престъпността и др.).



## 5. Препоръка № 19 на Комитета на министрите от декември 2001 г. за гражданското участие в местния обществен живот

- Важна част от Препоръката е посветена и на стъпките и мерките за подкрепа на прякото участие в процеса на вземане на решения на местно ниво. Сред тях, на първо място, е подкрепата на диалога между гражданите и представителите на изборни длъжности в местната власт чрез създаване на различни механизми, даващи възможност на гражданите пряко да участват във вземането на решения. На следващо място, от съществено значение е използването на комуникационните технологии, различни форми на делиберативно вземане на решения (като обществени обсъждания, различни форуми, групи, обществени комитети, чиято функция е да консултират или правят предложения; кръгли маси, проучване на общественото мнение и др.). Важно място заема ангажимента към подобряване на правната рамка, която да гарантира възможност за отправяне на петиции, предложения, оплаквания на гражданите до общинския съвет и местната власт. Това включва и даване на възможност за граждански инициативи, изискващи от изборните органи да разгледат въпроси, повдигнати в инициативата; консултативни или задължителни референдуми по въпроси от местното управление, свикани от местната власт или по инициатива на местната общност; механизми за приобщаване на граждани към вземането на решения; механизми за включване на гражданите в управлението на различни дейности (комисии на потребителите, партньорски бордове, непосредствено управляване на услуги от гражданите). За да се насърчи гражданското участие, е от значение и подкрепата на доброволчеството в местната общност. Тази подкрепа може да се изразява във възможност за предоставяне на грантове на НПО и доброволчески организации, граждански групи за действие, както и чрез сключване на споразумения между тези организации и местните власти относно правата, ролите и очакванията, породени в техните взаимоотношения.



- Разглеждайки българското законодателство, гражданското участие може да бъде категоризирано в 3 раздела – **пряко участие, граждански контрол и обществен контрол.**
- В **прякото участие** попадат разписаните в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власти местното самоуправление (ЗПУГДВМС) референдум, гражданска инициатива, европейска гражданска инициатива и общо събрание на населението, както и вече споменатото присъствие на гражданите на заседанията на **общинските съвети и техните комисии.**
- **Гражданският контрол** се осъществява посредством възможностите на четири закона – **Закона за омбудсмана, Административнопроцесуалния кодекс (АПК), Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, Закон за административните нарушения и наказания.**
- **Общественият контрол** се реализира посредством някои основни човешки права – напр. правото на информация което кореспондира с медийния контрол, правото на сдружаване и др.



- Според ЗПУГДВМС **референдум** се произвежда за пряко решаване от гражданите на въпроси с национално или местно значение от компетентността на съответните органи – Народно събрание за национален и органите на местно самоуправление за местния референдум. Гражданска инициатива се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на дадена територия, която прави предложение до съответните органи за решаване на въпроси от тяхната компетентност. Необходимо е да направим уточнението, че по отношение на правните последиствия гражданската инициатива не се различава особено от регламентираните в АПК процедури за работа със сигнали и най-вече предложения на граждани. Има известно разминаване по отношение на изискуемата форма, сроковете за реакция и публичността на отговора, но като цяло сложните реквизити и процедура обезсмислят гражданската инициатива. Идентичен ефект с гражданската инициатива може да се постигне и с индивидуално предложение или подписка до орган на властта по реда на АПК.



- **Общо събрание на населението** се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния орган на местно самоуправление.
- Освен формите на гражданско участие в ЗПУГДВМС, в четири други закона се въвежда **обществено обсъждане** – Закон за опазване на околната среда (за оценката на въздействието върху околната среда на планове, програми и инвестиционни предложения и др.), Закона за устройство на територията (за някои устройствени планове), Закона за публичните финанси (за общинските бюджети) и Закона за общинския дълг (за вземането на нови кредити от общините). В тези закони няма еднозначно и категорично определение на общественото обсъждане, нито какви цели трябва да преследва – дали основно да информира, да провери нагласи, да събере алтернативни предложения или да аргументира и търси подкрепа за вече подготвени решения.



- С различна степен на подробност се коментират правилата за провеждането му или се прави препратка към подзаконови актове. Поради тази дискреция органите и администрациите натоварени с провеждането на обществените обсъждания очаквано се ориентират към най-удобния за тях вариант. От 2016 година в Закона за нормативните актове е въведено в употреба и понятието „обществена консултация“. **Обществената консултация** се провежда с гражданите и юридическите лица в процеса на изработване на нормативен акт чрез публикуване на проекта на интернет страница – съответно на Народното събрание ако вносител е народен представител, на портала [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg), ако вносител е орган на изпълнителната власт или на страницата на съответната община.





- Налице е диференциация в стандартите на пасивни и активни методи на консултация. Като пасивни са определени публикуване в Интернет; проучвания на общественото мнение; проучвания на бизнеса и анкетни проучвания; Като активни консултациялни методи са посочени преки интервюта със заинтересованите страни; фокус групи; групи за допитвания до бизнеса; консултативни комисии; публични дебати/национални форуми; други интернет инструменти; отворени дни/пътуващо шоу/изложения; модели на предприятия.
- Освен гореизборените нормативно регламентирани форми на гражданско участие, институциите често използват непосредствените **дискусии и срещи**. Частни случаи на такива дискусии като тристранното сътрудничество между държавните институции, работодателските организации и синдикатите са не само разписани в нормативната уредба, но имат и задължителен характер. Често обстоятелствата налагат да се провеждат дискусии между органите на властта, администрацията, която участва в изработването на съответните документи, една или няколко заинтересовани страни, тесни експерти и професионалисти.
- В определени случаи на натиск се отчитат регламентираните в Закона за събранията, митингите и манифестациите **прояви на открито**.



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.





# 1. Пряко участие на гражданите

Както стана ясно по-горе, 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
- Закон за местното самоуправление и местната администрация

**Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление** регламентира следния инструментариум за пряко участие, т. нар. форми на пряко участие:

- Референдум
- Гражданска инициатива
- Европейска гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011
- Общо събрание на населението



# 1. Пряко участие на гражданите

- **Референдумът** 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.
- **Гражданската инициатива** 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.



## 1. Пряко участие на гражданите

- **Европейската гражданска инициатива** 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.
- **Общо събрание на населението** се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет.



# 1. Пряко участие на гражданите

- В съответствие със **Законът за местното самоуправление и местната администрация** 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 **обществения 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. Общественият посредник е независим орган, който се избира от Общинския съвет за срок от четири години. В своята дейност Общественият посредник се подчинява само на Конституцията, законите в Република България и Правилника за организацията и дейността на Обществения посредник на територията на съответната Община.



## 2. 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**
- **Административнопроцесуален кодекс /АПК/**
- **Закон за отговорността на държавата и на общините за вреди**
- **Закон за административните нарушения и наказания**



## 2. Граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация

### ■ Закон за омбудсмана

В своята дейност българският омбудсман е независим и се подчинява само на Конституцията, законите и ратифицираните международни договори, по които Република България е страна, като се ръководи от личната си съвест и морал. Той осъществява дейността си въз основа на Правилник за организацията и дейността му, който се изготвя от омбудсмана, одобрява се с решение на Народното събрание и се обнародва в “Държавен вестник”. 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



## 2. Граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация

### ■ Административнопроцесуален кодекс /АПК/

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 по-горестоящия 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.



## 2. Граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация

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

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. При смърт на увредения неговото право на обезщетение за имуществени вреди се наследява, а за неимуществени вреди – само, ако е било предявено пред съд от увредения. Отговорността на виновните длъжностни лица спрямо държавата за изплатените обезщетения се осъществява при условията и по реда, предвидени в Кодекса на труда, Закона за държавния служител или в друг закон или указ.





## 2. Граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация

### ■ Закон за административните нарушения и наказания

В съответствие със ЗАНН гражданите могат да обжалват наложените им принудителни административни мерки и административни наказания. Наказателните постановления и електронните фишове подлежат на обжалване пред районния съд в района, където е извършено или довършено нарушението, а за нарушенията, извършени в чужбина – пред Софийския районен съд. Обжалването на наказателното постановление и на електронния фиш става чрез наказващия орган, който го е издал.



### 3. Обществен контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация



- Общественият контрол е проява на участието на гражданите в местното самоуправление и на засилената роля на обществеността в оценката на функционирането на местната администрация.
- Упражняването на контрол от страна на организациите на гражданите върху дейността им е подчертан израз на реална демокрация. В широк смисъл 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. В тесен смисъл общественият контрол е осъществяваният от обществените органи и организации, структури на обществената самодейност и други форми на демокрацията контрол, включително проявите на обществено мнение и на медиите. Контролът упражняван от профсъюзите, политическите партии, творческите съюзи, формалните и неформални структури на обществена самодейност е обществен контрол. Той изразява контролни въздействия на различни групи от обществото на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация.



### 3. Обществен контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация



- 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.
- Общественият контрол е важен информационен източник с особена ценност за местното самоуправление. Органът на самоуправление, както и местната администрация, която го подпомага, не могат ефективно да функционират, ако не разполагат със съответната информация за обекта на управление. Не винаги формално установените начини за доставяне на информация са достатъчни. Те се допълват полезно с информацията от обществения контрол. Този контрол е в състояние да фиксира степента и качеството на изпълнението на управленските решения, изхождайки от конкретните жизнени факти. Той не е ограничен от преценката само за законосъобразност или целесъобразност. Всичко, което обществената организация или група в обществото счита за неправилно или неточно изпълнение на поставените задачи от органите на местното самоуправление и местната администрация, може да бъде предмет на информацията, която те предават като резултат от извършени проверки или наблюдения.



### 3. Обществен контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация



- Обхватът на обществения контрол и методите на неговото осъществяване обуславят голямото значение на превантивната му роля в дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация. Превантивният характер на този контрол се базира на неговата систематичност и постоянност. Превантивността е тясно свързана с неговия възпитателен и мотивационен характер. Превантивната функция на обществения контрол е свързана и с неговата гласност.
- За да изпълнява функциите си, общественият контрол трябва своевременно и комплексно да отразява процесите в местното самоуправление. Това означава контролната информация да се предоставя бързо и да отразява както допуснатите слабости, така и постигнатите успехи и положителни резултати в дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация.



### ■ Публични прояви - дискусии, кръгли маси, конференции

Основните характеристики на публичните прояви са широкото участие на хора с различна политическа ориентация, професионална или социална принадлежност. Целта е да бъде използвана значимостта и ресурса на медиите, чрез които да се информират, въздейства и привличат съмишленици, да се представят различни позиции и да се организират публични дискусии. Когато диалогът с властта не води до решения и предприети мерки, медиите са тези, които могат да помогнат за оказване на цивилизован натиск с една или друга посока.



### ■ Застъпничество

Застъпничеството представлява набор от организирани граждански действия по общественозначим проблем за постигане на промяна в съответствие с интересите и правата на гражданите и защита на тези интереси и права чрез оказване на въздействие върху формирането на конкретна обществена политика

Целта на застъпническите действия е постигането на социална справедливост, спечелване на подкрепа, достъп до право на глас в процеса на вземане на решения на национално и местно равнище.

Основни стъпки за осъществяване на застъпнически действия са:

- Анализ на обществена политика
- Стратегическо планиране
- Изграждане на коалиции
- Действие
- Медийна кампания
- Оценка на застъпническите действия
- Приемственост



### ■ Консултативни съвети

Консултативните съвети функционират като „институции“ за гражданско участие, в които участват групи хора, доказани и уважавани професионалисти, известни на обществеността и с отношение към проблемите, за чиито решаване отговорност носи местната власт. Инициативата обикновено е на кмета на общината, който търси не само законова, но и обществена легитимност на своите решения. Консултативните съвети са предимно експертни органи, но те имат публичен характер. Обсъжданията в тях са високо професионални, поради което не винаги е разумно да бъдат открити. Членовете им дават експертни становища и препоръки, но окончателните решения се вземат от органите на властта.



### ■ Обществени съвети

Те представляват консултативни органи на властта с по-широко представителство на граждани. Инициативата за създаването им обикновено отново е на кмета на общината, но тя може да се предизвика и от СГО. Ресурсите на обществените съвети са значителни, защото позволяват обединяване на средства на различни организации, а не само на отделни личности. Широката социална база, на която се създават, прави възможностите им по-големи. СГО имат възможност да работят в консорциуми, мрежи, асоциации и да реализират различни съвместни инициативи. Така се увеличава капацитетът на СГО и се консолидират силите за постигане на по-сериозни резултати.





### ■ Публично обсъждане

Предоставяне на информация на гражданите, с основна цел – проучване и запознаване с тяхното мнение по редица важни за общината въпроси. Възможност за участие на СГО във формирането на местни политики за развитие. Официална среща на общинското ръководство с гражданите, на която СГО представят предложения относно политики, проблеми или дейности. Публичните обсъждания са подходящи за получаване на коментари по въпроси, засягащи много хора или групи от хора. Използват се, когато проблемът или дейността са ясни и предстои решение и предприемане на съответни действия за реализирането му.



### ■ Обществен форум

Успешен подход за провеждане на широка обществена дискусия по важни за група хора (СГО, бизнес-асоциации и др.) от едно населено място, община или общност проблеми или потребности чрез провеждане на цикъл от взаимосвързани и надграждащи форум – дискусии (сесии) – от 3 до 10 сесии. Място за изява на мненията на представители на различни обществени групи (СГО, бизнес-асоциации и др.), за обмен на идеи и предложения, свързани с бъдещето развитие на община, район или село, за изграждане на партньорство между институциите и подобряване качеството на живот на всички жители. Процес на взаимно обучение в ценностите на гражданското участие, гражданската отговорност и общностното развитие. Възможните резултати от един форум са препоръки за действия, насочени към определени адресати, възникване на граждански инициативи и разработване на конкретни проекти.



### ■ Договаряне

Форма на партньорство между публичната власт (държавна или местна) и СГО, при която СГО получават правото (и задължението) да извършват дейности, традиционно попадащи в сферата на компетентност на публичните власти. Възложителят-орган на публичната власт, предоставя финансова помощ на изпълнителя – СГО, под формата на субсидия или като престация по договор. Може да се предоставя сгради, съоръжения, материално съдействие или друга форма на подпомагане.



- Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения, Съвет на Европа, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd)
- Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Конференцията на МНПО на заседанието ѝ на 1 октомври 2009 г.
- Препоръка Rec (2003)3 на Комитета на министрите до държавите-членки относно балансираното участие на жените и на мъжете във вземането на решения в политическия и в обществения живот
- Европейска харта за местното самоуправление
- Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво
- Препоръка № 19 на Комитета на министрите от декември 2001 г. за гражданското участие в местния обществен живот
- Аналитичен доклад за ролята на неправителствените организации и активността на гражданите в местното самоуправление. Предложения и препоръки за усъвършенстване на нормативната уредба с цел насърчаване на пряката демокрация на местно ниво, възложен на Сдружение „Болкан Асист“ от МРРБ на основание Договор № РД 02-29-79/12.05.2011г., <https://www.mrrb.bg>
- Годишник на департамент „Администрация и управление“, 2017, НБУ, Гражданско участие – проявления и характеристики в България, Гл. ас. д-р Ангел Стефанов
- Участие на гражданите в местното самоуправление в Република България, Проф. Д-р Николай Арабаджийски, НБУ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

# МОДУЛ 1: „ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ“

Проект „Гражданите и местните власти – партньори за създаване на открито и отговорно управление“, № BG05SFOP001-2.009-0005 се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.