



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

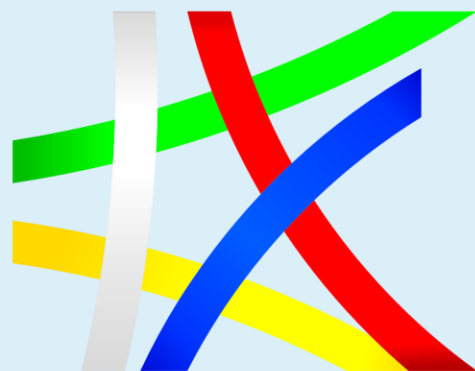
## МОДУЛ 2: „МЕТОДИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ НА МЕСТНО НИВО“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



Настоящият обучителен материал на тема „Методи за насърчаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво“ 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.



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
**ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ**

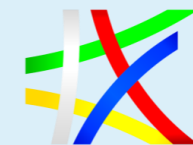


# СЪДЪРЖАНИЕ НА ОБУЧИТЕЛНИЯ МАТЕРИАЛ

- ЦЕЛИ НА ОБУЧИТЕЛНИЯ МАТЕРИАЛ
- НАСОКИ ЗА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ
- ОСНОВНИТЕ ВИДОВЕ ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ
- ОСНОВНИ ОБЛАСТИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ
- ГРАЖДАНСКИ ОБСЪЖДАНИЯ ПРИ ФОРМИРАНЕТО НА БЪДЕЩИ ПРИОРИТЕТИ ЗА РАЗВИТИЕ НА МЕСТНО НИВО
- ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В КОНСУЛТАЦИИ ЗА ИЗРАБОТВАНЕ НА МЕСТНИ РЕГЛАМЕНТИ /НАРЕДБИ, ПРАВИЛНИЦИ И ДР./, КОИТО СА В ПРОЦЕС НА ИЗРАБОТВАНЕ
- ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ОЦЕНКАТА НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ
- ГРАЖДАНСКИ КОНСУЛТАЦИИ
- ГРАЖДАНСКО ЖУРИ (ГРАЖДАНСКИ ПАНЕЛ, ПАНЕЛ ЗА ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ, ЗВЕНО ЗА ПЛАНИРАНЕ, ГРАЖДАНСКИ ФОРУМ)
- КОНСЕНСУСНА КОНФЕРЕНЦИЯ (КОНФЕРЕНЦИЯ ЗА ПОСТИГАНЕ НА КОНСЕНСУС, ГРАЖДАНСКА КОНФЕРЕНЦИЯ, ПУБЛИЧЕН ФОРУМ)
- ФОКУС-ГРУПИ
- НАГЛЕДНО ПЛАНИРАНЕ (ОБЩНОСТНО ПЛАНИРАНЕ, ИЗЛОЖБИ НА ГРАЖДАНИ)
- КРЪГЛИ МАСИ



# 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: „Методи за насърчаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво“. 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.





- На 27 септември 2017 страните членки на Съвета на Европа приемат 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.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



## Приемайки Насоките страните членки на СЕ:

- Признават, че правото на гражданско участие в процеса на вземане на политически решения следва да бъде гарантирано на всеки гражданин, неправителствена организация и на обществото като цяло.
- Подчертават, че ефективното и пълноценно гражданско участие може да бъде постигнато само когато държавите членки гарантират – чрез правото и прилагането му на практика – ефективното упражняване на правата на свободно сдружаване, на мирни събрания, на мнение и на информация.
- Подчертават, че правото на участие в процесите на взимане на решения е различно от политически или лобистки дейности.
- Посочват, че ефективното гражданско участие е невъзможно без среда, която го позволява и подкрепя. Такава среда следва да включва правни и практически гаранции за основните права и върховенството на правото като предпоставка за гражданското участие.
- Подчертават централната роля на гражданското участие в плуралистичната демокрация и отбелязват, че „признанието и защитата“ от страна на правителството на застъпническите и наблюдаващи функции на гражданското общество са ключови за „изграждането на разнообразно и жизнено общество“.



## Основните видове гражданско участие, очертани в Насоките:

- **Предоставяне на информация:** На всички етапи от процеса на вземане на решение, съответната информация следва да бъде представяна на ясен и лесен за разбиране език и в достъпен формат, без прекомерни административни пречки и, по принцип, без такси и в съответствие с изискванията за отворени данни.
- **Консултации:** Събирането на различни гледни точки и мнения по отношение на определени политики и теми следва да е част от официална процедура, протичаща чрез различни методи и инструменти като срещи, публични изслушвания, фокус групи, проучвания, въпросници и дигитални средства. Публичните органи следва да предоставят обществено достъпна обратна връзка за резултатите от проведените консултации.
- **Диалог:** Структуриран, продължаващ и резултатно ориентиран процес, базиран на общия интерес в процеса на обмяна на опит между публичните органи, гражданите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло. Различните платформи за диалог включват редовни публични изслушвания, обществени форуми и консултативни съвети.



## Основните видове гражданско участие, очертани в Насоките: (2)

- **Активно включване:** Гражданското участие в процесите на вземане на решения се простира отвъд предоставянето на информация, консултациите или диалога. То може да включва работни групи или комитети за съвместно разработване на документи, формирани въз основа на прозрачни критерии и процедури за представителство на гражданите, неправителствените организации и гражданското общество.







Когато обмисляме как да включим гражданите във формирането на публични политики, не е желателно участието им предварително да се ограничава само до определен етап от процеса на вземане на решения. Подходът следва да бъде гъвкав, но е необходима организационна рамка. Съгласно чл. 11 от Договора от Лисабон институциите на ЕС трябва да провеждат редовен диалог с гражданите и гражданското общество. Следователно принципът на демокрацията на участието е приложим за всички институции, както на Европейско и национално, така и на местно ниво.



Решенията, които са резултат от обсъжданията на гражданите, трябва да бъдат включени по подходящ начин в съответните процеси на вземане на решения по избраните въпроси, за да има шанс да окажат някакъв ефект. За да може институциите да оправдаят очакванията на гражданите, тяхното участие и принос трябва да се осъществяват само в областите, където могат да дадат реален резултат, т.е. тези от правомощията на съответната институция. При организирането на гражданските обсъждания следва да се имат предвид следните въпроси:

- определяне на областите за граждански принос при формирането на политики на местно ниво;
- пътна карта на гражданското участие за всеки отделен случай
- въпросът за разходите на участието.



## ■ Граждански обсъждания при формирането на бъдещи приоритети за развитие на местно ниво

Определянето на бъдещите приоритети на местно ниво е процес, често доминиран от експерти-технократи и застъпници на интереси. Включването на гражданите в този процес дава възможност за свежи идеи и нови начини за решаване на проблемите. Участието на гражданите в стратегически инициативи на Общините, като например съставянето на План за развитие, с хоризонт 2020, е препоръчително.

Определяне на приоритетите в публичните политики, насочени към определяне на местен дневен ред, дават по-добра представа за проблемите на гражданите, отколкото социологическите проучвания. Подобни събития са особено полезни за институциите при определяне на „пулса“ на обществото. Подходът, при който един и същ въпрос се обсъжда от граждани и заинтересовани лица по едно и също време в общината, може да има значителен ефект. Като пример за кампания за определяне на дневния ред на една община може да бъде посочено определянето на „Година на доброволчеството“.



- **Гражданско участие в консултации за изработване на местни регламенти /наредби, правилници и др./, които са в процес на изработване**

Местните общински съвети би трябвало да разработят обществено достъпна система за консултиране с цел обхващане на гледните точки на широк кръг заинтересовани лица – напр. специални въпросници с отворени въпроси да се публикуват на интернет страницата „Вашият глас в общината“. Много от консултациите са прекалено технически, правят се на по-късен етап от процес на формулиране и се отнасят до безспорни въпроси, така че няма смисъл от участието на гражданите в тях. Понякога обаче консултациите засягат противоречиви въпроси, за чието решаване гражданите могат да предложат легитимен и конструктивен подход – независимо дали става въпрос за финансиране на спортни клубове и организации на хора с увреждания или такива, касаещи функционирането на местните транспортни схеми. Съществуват определени методи, като гражданско жури и консенсусни конференции, които включват по-малка група граждани, работещи по-дълъг период от време и с участието на експерти, за да формулират препоръки по определен брой възможни решения.



## ■ Гражданско участие в изпълнението и оценката на публични политики

Една от най-перспективните идеи, в резултат от изпълнявани проекти, е участието на гражданите в изпълнението и оценката на политиките. Тази идея представлява нова възможност за активно участие на гражданите и заслужава по-задълбочено проучване, особено предвид възможността ѝ да скъси дистанцията между общинските управници и гражданите в съответната община.



- **Гражданските обсъждания** трябва да са част от изработването на местните политики и да се превърнат в установен, надежден и активно използван механизъм за определяне, формулиране и изпълнение на политиките на местно ниво. Формулирането на процеса, в рамките на който те ще се прилагат, и това, какви техники или съчетание от техники трябва да се използват, обаче могат да се определят единствено на базата на всеки отделен случай. Това, което е важно, е да се предложи набор от ръководни принципи за гражданско участие, които да бъдат свързани или да съществуват съвместно със стандартите за консултиране на местните общински съвети и местната администрация.



По този начин институциите и самите граждани ще бъдат уверени, че, когато се провеждат граждански обсъждания, те са в съответствие с одобрени и съгласувани между двете страни стандарти, които трябва да включват следните елементи:

- Да се избират проблеми, които са от значение за гражданите и/или са част от дневния ред на съответната местна институция и в същото време са спорни, сложни и засягат достатъчно широк кръг от хора, за да могат гражданите да дадат своя принос.
- Да се изберат правилните методи на гражданско участие за съответните теми.
- Има разработен и публикуван план, за да знаят гражданите в какво участват и да може институцията да планира отговорите си. Важно е да се управляват очакванията от двете страни чрез включване на консултациите в процеси, ориентирани към постигането на резултати.
- Търсенето на балансирана и представителна извадка от граждани е от изключителна важност за всеки консултационен процес. Това включва демографски, географски и социално-икономически критерии, които помагат да се гарантира представянето на различни възгледи.
- Осигурен е баланс не само в набирането на хора, но и в обсъжданията, които трябва да се провеждат безпристрастно, за да получат всички участници равни възможности за участие и да се гарантира, че никой не е ощетен.



По този начин институциите и самите граждани ще бъдат уверени, че, когато се провеждат граждански обсъждания, те са в съответствие с одобрени и съгласувани между двете страни стандарти, които трябва да включват следните елементи:

- Предоставянето на информация и разяснения за обхвата на правомощията на местните власти по даден въпрос е от съществена важност. Гражданите може да не са запознати с ограниченията на компетенциите на местните власти. Това означава да се осигури достатъчно време за предоставянето и усвояването на необходимата информация, съобразена с нуждите на гражданите.
- Ролята на медиите е съществена за това информацията да достигне до повече хора, а не само до малцината, които участват директно. Електронното участие и употребата на социални мрежи трябва да бъдат използвани с цел увеличаване броя на участниците в гражданските обсъждания, но трябва да се има предвид, че те не могат (на този етап) да заместят разискванията лице в лице. Внедряването на правилните интернет елементи в процеса е много важно.
- Докладът и препоръките на гражданите трябва да са обсъдени директно с подходящите политици на различни нива. От особена важност е гражданите да получат своевременно обяснение за това, кои препоръки могат да бъдат приети или отхвърлени и как биха могли да проследят въпроса през последващите етапи на процеса на вземане на решения, което подпомага увеличаването на прозрачността.





- **Граждански консултации** - представляват добре структурирани прояви, на които участниците обсъждат различни въпроси.

*Описание на метода* - В работни групи гражданите обсъждат даден въпрос и се стремят да формулират възможни решения. Дискусиите се подпомагат от професионални водещи, които съдействат за постигането на консенсус в групата. Тъй като обсъжданията се водят от професионалисти и се провеждат в малки групи, обикновено от по 8–12 души, всеки гражданин има възможност да вземе участие и да изрази своето мнение. Предложенията, формулирани в отделните работни групи, се обобщават от редакционен екип и се представят на съответния местен орган за разглеждане. Гражданските консултации могат да бъдат обогатени с творчески елемент или със съвместни дейности, които да ги направят по-привлекателни и продуктивни. Експерти и други заинтересовани страни също могат да бъдат включени в дискусиата.



- **Гражданско жури** (граждански панел, панел за граждански контрол, звено за планиране, граждански форум) - включва представителна извадка граждани, дава възможност да бъдат формулирани обосновани препоръки относно конкретна дейност или проблем, на който трябва да бъде намерено решение.

*Описание на метода* - Гражданското жури следва модела на съдебното, в което обикновени граждани без специална подготовка обсъждат представените пред тях доказателства и стигат до единно решение или препоръка. Обсъжданията се провеждат по предварително определен кръг от въпроси и се подпомагат от професионален водещ, който обаче не се намесва в дискусиата. Гражданите имат достъп до експерти, които предлагат различни гледни точки. Журито изслушва представените от експертите доказателства и има право да поиска от тях допълнителни разяснения. Въз основа на получената информация журито разработва препоръки за конкретни мерки. Често пъти изборът на експерти и кръгът от въпроси, които ще бъдат поставени на обсъждане, се определят от консултативен съвет. Подходът е близък до метода *Planungszelle* (звено за планиране) с тази разлика, че при него гражданите разработват алтернативни политики и дават препоръки за действията, които биха довели до тяхното приемане, докато при гражданското жури участниците избират между три или четири предварително разработени политики.



- **Консенсусна конференция** (конференция за постигане на консенсус, гражданска конференция, публичен форум) - въведени са за първи път в Дания като средство за оценка на въздействието на различни технологии. Стоотици такива конференции са проведени в Европа и САЩ, като методът е най-разпространен в Дания.

*Описание на метода* - Консенсусните конференции представляват разновидност на гражданското жури. Хора, избрани на случаен принцип – обикновено между 10 и 30 души, – разработват набор от въпроси по даден, често пъти противоречив проблем, които след това поставят пред експерти. Въз основа на получената информация участниците в конференцията приемат съвместен доклад, който включва конкретни препоръки и се представя пред широката общественост. Гражданите са ползват с пълна свобода при формулирането на проблема и избора на експерти. Те водят дискусиите самостоятелно и са в центъра на целия процес. Разработват набора от въпроси, избират експерти и излизат с конкретни заключения. Въпреки че наименованието на метода предполага консенсус, окончателният доклад не е задължително да отразява единодушното мнение на участниците – допуска се гражданите да изразят различни и дори противоположни позиции. Целият процес обикновено отнема три месеца, за подготовката на конференцията са нужни две съботи и недели, а самата конференция, на която гражданите се допитват до експерти и изготвят доклада, обикновено продължава четири дни.



- **Фокус-групи** - този метод е заимстван от маркетинговите проучвания и предвижда формирането на малка група от хора за установяване на техните предпочитания. Фокус-групите дават представа за различните гледни точки, интереси и възгледи на участниците, като благодарение на неформалната обстановка по време на обсъжданията хората обикновено отговарят много искрено и открито.

*Описание на метода* - Фокус-групите обикновено се провеждат с малка извадка от хора, от които се изисква да дадат своето мнение по определен продукт или проблем. Мнението, предпочитанията и изборът на участниците се установяват чрез индивидуални интервюта и групови дискусии. Неформалният характер на обсъжданията допринася за откритостта и искреността на изразените мнения.





- **Нагледно планиране** (общностно планиране, изложби на граждани) - метод, който често се използва при градското планиране. Става дума за полуструктуриран, ориентиран към общността процес, който мобилизира гражданите и ги насърчава да се включат активно в развитието и подобряването на градската среда. Участниците в нагледното планиране идентифицират проблеми и недостатъци в населеното място или в общността, в която живеят, разработват идеи и набелязват възможни подобрения, които биха могли да се направят с неизползвани до момента ресурси.

*Описание на метода* - Първо група представители на общността се събира и изработва модел на съответния град/район/квартал, който бива изложен на различни места, така че да се види от всички. След това се набелязват свободните ресурси и хора с различни умения от общността и се организира дискусия, на която се предлагат възможни промени с оглед на наличните ресурси. До края на дискусията обикновено постъпват предложения за възможни промени. Впоследствие участниците определят приоритети и разработват планове за действие, разделени в няколко работни групи.



# Начини за гражданско участие

- **Кръгли маси** - Кръглите маси имат някои общи характеристики с методите за определяне на правила чрез преговори, но дават повече свобода при избора на формат. Кръглите маси между експерти например дават възможност да бъдат изразени различни мнения по даден въпрос в по-свободна дискусия. Въпреки че участието на гражданското общество не е задължително, често в подобни дискусии участват различни граждански организации. За разлика от методите за определяне на правила чрез преговори, кръглите маси нямат за цел постигането на официално споразумение с правна сила, въпреки че на практика договореностите, постигнати на кръгла маса, по-късно придобиват правен формат и се превръщат в законоустановени правила.

*Описание на метода* - Поради отворения си формат методът на кръглата маса предполага различен брой участници, различна продължителност, различни етапи и резултати. По същество кръглата маса е вид дискусия с предварително избрани участници, на която даден въпрос се обсъжда със съдействието на водещ. Понякога на обсъжданията присъства и публика.





- 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



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



## МОДУЛ 2: „МЕТОДИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКИ НА МЕСТНО НИВО“

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.