



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРАКТИЧЕСКИ НАРЪЧНИК

за съществуващите механизми за пряко участие
на гражданите в местното самоуправление

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.

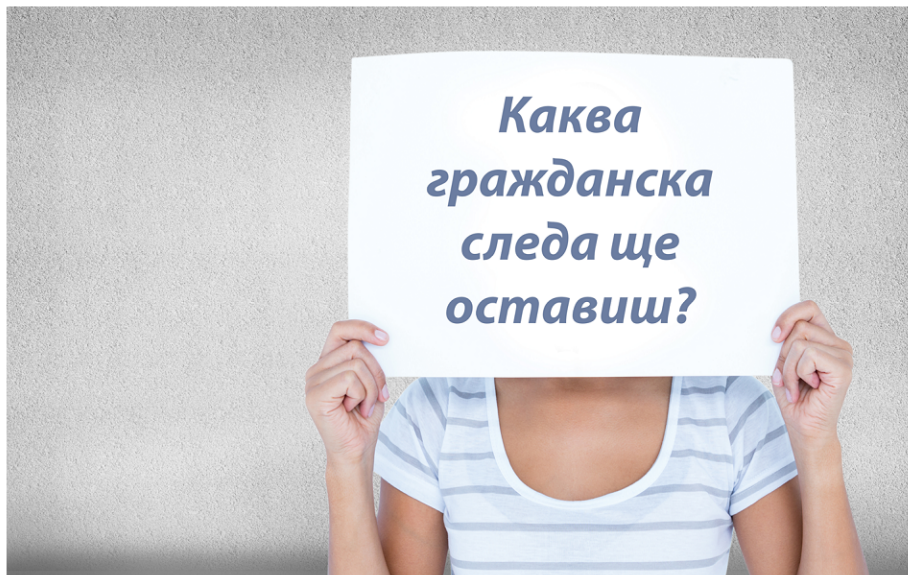


ВЪВЕДЕНИЕ

Гражданското участие в местното самоуправление е регламентирано с конкретни текстове в редица закони (напр. ЗНА, ЗАТУРБ, АПК, ЗПУГДВМС, ЗДОИ) и подзаконовни нормативни актове, които в общия случай въвеждат задължения на органите на местното самоуправление да провеждат публични обсъждания при приемането и / или отчитането на изпълнението на местни политики в различни сфери. Такива са например:

- ▶ Законът за регионалното развитие;
- ▶ Законът за публичните финанси;
- ▶ Законът за общинския дълг;
- ▶ Законът за устройство на територията;
- ▶ Законът за общинската собственост;
- ▶ Законът за туризма;
- ▶ Законът за опазване на околната среда и редица други.

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



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

Най-общо начините за осъществяването на тяхното въздействие са:

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

ПРЯКО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ДЪРЖАВНАТА И МЕСТНАТА ВЛАСТ

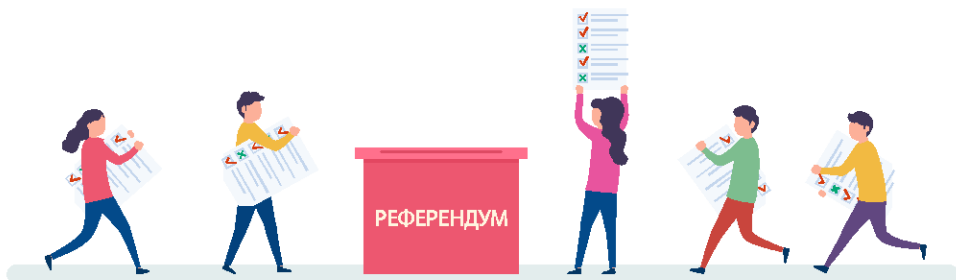
Начините и формите за пряко участие на гражданите в местното самоуправление в Република България са регламентирани в два закона:

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

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

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

В българското законодателство съществуват въпроси, които се решават само след допитване до гражданите. Така например местният референдум е задължителен компонент от процедурата по обособяване на нова община. Наред с това обаче, законодателят е предвидил и кръг от въпроси, които не могат да се решават чрез местен референдум. Такива са въпросите за местния бюджет и размера на местните данъци и такси, а също така и правилата на вътрешната организация и дейност



на общинския съвет. Тези ограничения срещат недоволството на немалко критици, които смятат, че въпросите засягат твърде важни аспекти от местното самоуправление, които не бива да бъдат изключени от предмета на референдумите. Законът, регулиращ прякото участие на гражданите в местното самоуправление, либерализира режима за провеждането на местен референдум, като разширява възможностите за инициатива на гражданите. Според него инициатива за произвеждане на местен референдум в рамките на цялата община имат не само общинските съветници и кметовете на общини, кметства и райони, но също така и гражданите чрез инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гласоподавателите, които имат постоянен адрес на територията, на която ще се провежда референдумът. В този случай общинският съвет следва да обсъди предложението за референдум, но не е задължен да вземе такова решение. Когато обаче в подиската са взели участие не по-малко от една десета от избирателите, то общинският съвет е длъжен да вземе решение за произвеждането му. Тези разпоредби дават възможност на гражданите да поставят на дневен ред важни за тях проблеми от местно значение и определено е крачка напред в развитието на пряката демокрация.

Наред с даването на възможност за инициатива на гражданите, законът предвижда и намаляване на необходимото мнозинство от общински съветници за съставяне на предложение за референдум от $1/4$ на $1/5$, което също е важна промяна, облекчаваща режима на инициране на местни референдуми. Ролята на гражданското участие в местното самоуправление се засилва и от предоставената възможност за

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

Гражданска инициатива - тя може да се провежда на национално, европейско и местно ниво, а общото събрание на населението - на местно ниво. Чрез национална гражданска



инициатива гражданите правят предложения до Народното събрание или до органите на централната изпълнителна власт за решаване на въпроси от национално значение. Тя се осъществява

чрез подписка, организирана от инициативен комитет на територията на цялата страна. Чрез местна гражданска инициатива гражданите правят предложения до общинския съвет, кмета на общината, на района или на кметството, или до областни или регионални органи на изпълнителната власт за решаване на въпроси от местно значение. Тя се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на територията на съответната община, район, кметство или населено място.

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

предложенията, да се търсят съмишленици „отвътре”, които да подкрепят инициативата. Също така е важно да се използват различни форми на застъпничество и лобиране, които да повишат шансовете за приемане на направеното предложение.

Европейска гражданска инициатива - тя се извършва



чрез подписка при спазване на изискванията на Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета на Европа от 16 февруари 2011 г. относно гражданската

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

Общо събрание на населението - то се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет. Кръгът от въпроси, предоставени за решаване чрез тази форма на пряката демокрация, са разширени в закона. Общо събрание може да решава всички въпроси от местно значение, които са компетентност на съответния общински съвет или кмет и се решават по целесъобразност. Членове на общото събрание са всички гласоподаватели. За разлика от референдума, общото събрание предполага събирането на гражданите на едно място по едно и също време и провеждане на дебат по въпроси от общинско значение. Законодателят е предвидил практическите проблеми с организацията и провеждането на общо събрание и е разпоредил, в случаите когато населението надвишава 1000 души общото събрание, да се провежда по избирателни секции

в определен срок. Решението на общото събрание се формулира като се съберат резултатите от отделните събрания. За да бъде легитимно това решение, то трябва да се приеме с мнозинство повече от половината от присъстващите. В едноседмичен срок след приемането на решението кметът наобелязва необходимите мерки по изпълнението му. Инициатива за свикване на такова



събрание имат: кметът на общината, района или кметството; общинският съвет и гражданите.

Важно е да се отбележи, че сегашните изисквания за свикване на общото събрание по инициатива на гражданите, отнасящи се до минималния брой гласоподаватели в искането, е редуциран от една четвърт до една петдесета, но не по-малко от 20 граждани с избирателни права. Намалено е и изискването за кворум при провеждането на общото събрание. То се счита за редовно, ако на него присъстват не по-малко от една четвърт от гласоподавателите, а не както преди - повече от половината. Друга важна промяна внесена от Закона от 2009 г. е премахване възможността на отмяна на изпълнението на взето вече решение от общо събрание. В старите разпоредби кметът на общината разполагал с прекалено силно влияние по отношение на взетите решения от общото събрание. Той е имал право да преценява дали взетото решение е в интерес на общината и да спира изпълнението, като го отнася за разглеждане в общинския съвет, който от своя страна е трябвало да се произнася дали да отмени, или да потвърди решението. Чрез тази процедура пряката демокрация се е поставяла в подчинена роля спрямо представителната. В момента ролята на кмета в общото събрание е единствено организационна и

спомагателна, което означава, че неговата бъдеща позиция е тази на „медиатор“. Той обявява решението, взето от събрание и издава заповед, в която конкретизира мерките за неговото изпълнение или внася предложение в общинския съвет за подготовка и приемане на съответно решение, правилник или наредба. Разгледаните законодателни промени, отнасящи се до общото събрание, значително разширяват възможностите за гражданско влияние над местната власт чрез формите на пряката демокрация. Едно от най-важните изисквания, на което трябва да отговаря всяка една от трите форми на пряка демокрация в местното самоуправление, е това за съставяне на валидна подписка, чрез която гражданите да заявяват подкрепата си за конкретна инициатива. Изискванията за коректност на бланката за събиране на подписи включват: вписването на трите имена; единния граждански номер (ЕГН); постоянния адрес и подпис на гражданина. Вписването на данните трябва да стане лично върху хартиен носител. През последните години, именно правилата за съставяне на подписка, предизвикват значителни дискусии, тъй като мнозина ги определят като възпиращ фактор за по-широкото прилагане на пряка демокрация на местно ниво.

Закон за местното самоуправление и местната администрация



В съответствие с този закон гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии, като заемат специално определените за тях места. Те могат да се изказват, да отпратят 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. Организацията и дейността му се уреждат с правилник, приет от общинския съвет. Проучванията показват, че петнадесет години след въвеждане на правната възможност в Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ за избор на обществен посредник, мрежата от местни омбудсмани не се увеличава, а напротив – от 22 към 2011 г. понастоящем те са само 13.

ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ НА ДЕЙНОСТТА НА ОРГАНИТЕ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Способите и процедурите, предвидени в българското законодателство за осъществяването на граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация, са изключително важна гаранция за отстояване на законните интереси на лицата и за защита на техните права. Посредством предвидените от закона форми за граждански контрол отделният гражданин е защитен от доминиращия

авторитет на органите на местното самоуправление и служителите на местната администрация. Правото на гражданите, като субекти осъществяващи граждански контрол на дейността на органите на местно самоуправление и местна администрация, като обекти на този контрол е изключително важно право, което е регламентирано в следните четири закона:

Закон за омбудсмана

Граждански контрол на дейността на органите на местното самоуправление и служителите на местната администрация може да се осъществява чрез института на националния омбудсман. Този институт става истински популярен в средата на 60-те години на XX век, когато страни от Британската общност и други, предимно европейски държави, създават свои омбудсмани. Законът за омбудсмана влиза в сила в Република България от 01.01.2004 г. и урежда правното положение, организацията и дейността на българския национален омбудсман. Той се избира от Народното събрание с тайно гласуване. Предложение за избора му могат да правят народните представители и парламентарните групи. Народното събрание на Република България е приело процедурни правила за тайно гласуване при избора на омбудсман.

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

Административнопроцесуален кодекс

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

Закон за отговорността на държавата и на общините за вреди

Законът за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани е приет за първи път в България през 1988 г. Фундамент се явява чл. 7 от българската Конституция – „Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица“. А актуалният текст на чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, гласи, че „Държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и

юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност“. Искът за обезщетение се предявява пред съда по мястото на увреждането или по местожителството на увредения срещу органите, от чиито незаконни актове, действия или бездействия са причинени вредите. Исковете се разглеждат по реда, установен в АПК.

Закон за административните нарушения и наказания

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

ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ НА ДЕЙНОСТТА НА ОРГАНИТЕ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

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

Основна задача на обществения контрол е да съдейства

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

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

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

Основните форми, чрез които гражданите влизат във взаимодействие с институциите при формулирането, провеждането, наблюдението и оценката на публичните

политики, могат да се обобщят в следните 3 групи: информиране, консултиране и съвместно вземане на решения. За да участват ефективно във взаимодействието с местната власт, гражданите и СГО трябва да:

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

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

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

Настоящият практически наръчник за съществуващите механизми за пряко участие на гражданите в местното самоуправление е изработен като част от Договор за:

- ▶ Изработване и доставка на материали за двудневна конференция;
- ▶ Изработване, дизайн, и отпечатване и доставка на практически наръчник за съществуващите механизми за пряко участие на гражданите в местното самоуправление;
- ▶ Изработване и доставка на постери и
- ▶ Изработване на видео, промотиращо механизмите за пряко участие на гражданите в местното самоуправление

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.



www.eufunds.bg

Проект: „Гражданите и местните власти – партньори за създаване на открито и отговорно управление,“ Административен договор BG05SFOP001-2.009-0005-C01/28.12.2018 г.