

## **ДОКЛАД**

**ОТ ФОНДАЦИЯ „ИНСТИТУТ ЗА ПРЯКА ДЕМОКРАЦИЯ”**

**ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЗАДАЧАТА:**

**“Проучване на нормативната рамка за гражданското участие в други държави –членки на Съвета на Европа. Анализ на възможностите за разширяване участието на гражданите в управлението на местно ниво в България и изготвяне на предложения за нормативни промени “**

**Докладът съдържа:**

- Сравнителен анализа на нормативната уредба, касаеща гражданското участие в местното управление в 15 държави-членки на съвета на Европа;
- Идентифицирани и систематизирани добри практики от проучените страни;
- Анализ на ситуацията в България относно включването на гражданите в управлението на местно ниво и идентифицирани възможности за разширяване на гражданското участие;
- Предложения за нормативни промени с цел стимулиране на гражданската активност и по-ефективно включване на гражданите във формирането на местните решения и политики.

## **Увод:**

Участието на гражданите във формулирането на политики и вземането на решения на местно ниво придобива все по-голямо значение в България и в Европа през последните години. Гражданският контрол върху решенията и действията на властимащите е една от характеристиките на демократичното управление. Степента на гражданска активност и участие е индикатор за развитието и зрелостта на гражданското общество.

Тъй като местните власти са най-близо до проблемите на гражданите, именно на местно ниво участието на гражданите е от решаващо значение за демократичността и ефективността на управлението. Да се поставят гражданите в центъра на всички демократични институции е и основната цел на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа (СЕ). България е една от първите държави-членки на СЕ, които пристъпиха към реално изпълнение на тази Стратегия.

През 2012 г., при условие за последваща ратификация, от страна на България Министерът на регионалното развитие и благоустройството подписа Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС). Този протокол е общоевропейски правен инструмент, който утвърждава правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела като основен демократичен принцип, споделян от всички държави-членки на Съвета на Европа. На 18.07.2014 г., с постановление на Министерския съвет (ПМС № 515), българското правителство одобри законопроект за ратифициране на Допълнителния протокол. Предстои Народното събрание да ратифицира със Закон Допълнителния протокол към ЕХМС на СЕ на основание чл. 85, ал. 1, т. 7 и 8 от Конституцията на Република България.

## **1. Сравнителен анализ на нормативната уредба, касаеща гражданско участие в местното управление в 15 държави – членки Съвета на Европа**

Темата за гражданското участие в националното и местното управление е изключително актуална напоследък. В резултат на глобалната финансова криза станахме свидетели на редица граждански протести и антиправителствени движения в различни държави. Сред лозунгите им доминираха исканията за по-голяма прозрачност и отчетност от политиците, за борба със социалното неравенство и за по-демократично управление.

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

Понятието „гражданско участие“ включва широк спектър от възможности и практики. Основно, те могат да бъдат разделени в две групи, свързани с пряката демокрация и демокрацията на участието. Формите на пряката демокрация включват референдумите, гражданските инициативи и общите събрания на населението, в които се гласуват местни решения. Демокрацията на участието предвижда обществени консултации и обсъждания на важни въпроси с гражданите, но крайното решение винаги принадлежи на институциите. В допълнение, осигуряването на достъп до публична информация играе ключова роля за гражданското участие – ето защо, в повечето страни, съществува Закон за достъпа до публична информация, който регулира това право на гражданите.

Разбира се, наличието на различни форми и инструменти за пряка демокрация и демокрация на участието не гарантира ефективно гражданско участие, ако държавните и местните органи не разполагат с техники и механизми за насърчаване и улесняване на гражданите. В модерния свят, в който живеем, изключително важни са информационните и комуникационни технологии. Неслучайно държавите, в които гражданското участие е най-широко застъпено, разполагат с различни механизми и платформи за диалог със своите граждани, включително и по електронен път.

**В настоящия доклад са обобщени нормативните рамки за гражданско участие на национално и местно равнище в 15 страни - членки на Съвета на Европа. Те не**

обхващат целия диапазон от практики, а по-скоро очертават основните възможности, предвидени в законодателството на всяка отделна държава (страните са представени по азбучен ред).

### **1.1. Австрия:**

- **Пряка демокрация:**

Федералната конституция на Австрия предвижда различни форми на пряко гражданско участие в управлението на страната. Обвързващи референдуми се провеждат по законопроекта за федерално законодателство, вече одобрени от Парламента, при искане на мнозинство от Долната камара на Парламента. При законопроект за федерално конституционно законодателство, най-малко 1/3 от членовете на една от камарите могат да поискат подлагането му на национален референдум. Допитването до народа е задължително по законопроекта за федерално конституционно законодателство от изключително значение. Съществуват и други форми, като необвързващия референдум, незадължителна гражданска инициатива, и необвързваща петиция.

Гражданското участие на регионално равнище е предвидено предимно в регионалните конституции, а на местно равнище – в регионалното обикновено законодателство. В сравнение с федералните закони, на регионално равнище се предвижда също така – досега в пет (от девет) региона – задължителен референдум, иницииран от граждани по вече прието законодателно решение, но преди обнародването му (така наречения “**вето референдум**”). В други три региона се предвижда комбинация от успешна гражданска инициатива с последващ необвързващ референдум, ако регионалното законодателство не съответства на инициативата. Освен това, обхватът на инициативите понякога включва въпроси и извън законодателството, като някои региони предоставят възможност и общините, не само отделни граждани, да могат да инициират необвързващ референдум. Такъв може да бъде поискан дори и от малцинство от членовете на регионалния съвет. За провеждане на “вето референдум” по гражданска инициатива, се изисква подкрепата на между 1 и 5% от избирателите; за провеждане на необвързващ референдум по гражданска инициатива е необходима подкрепата на 5% (Щирия), 8% (Горна Австрия) или 10%

(Форалберг) от избирателите. Що се отнася до валидността на референдумите, австрийското законодателство не изисква кворум за избирателната активност.

От 1929 г. австрийската федерална конституция съдържа опция за „отзоваване“ на пряко избран федерален президент на общи избори, само по инициатива на федералния парламент обаче. Същият модел се прилага в някои региони към пряко избрани кметове, които могат да бъдат отстранени от длъжност посредством местни общи избори, но само по инициатива на местния представителен съвет. На регионално равнище няма такава възможност поради факта, че никой от членовете на регионалното правителство не се избира пряко.

- **Консултиране с гражданите:**

Няколко регионални конституции предвиждат изрично право на гражданско обсъждане на важни въпроси. Например, провинция Форалберг е разработила особени консултативни органи по конкретни проекти на регионално и местно ниво, съставени от граждани, които повече или по-малко са избрани на случаен принцип и се ръководят на база консенсус.

- **Граждански сдружения:**

Друга много характерна черта на австрийската публично - правна система е не териториалното самоуправление, т.е. формации базирани на публичното право (учредени главно със специално законодателство), със задължително членство и групирани около конкретни професионални интереси. Повечето от тях са създадени като „палати“ – за предприятия, за селско стопанство, за служители, но и доста по-малки и по-специфични групи (адвокати, нотариуси, одитори, лекари, фармацевти, студенти, и ловци). Членове 120a – 120c от федералната конституция служат като нормативна база за този вид самоуправление на регионално и дори на местно равнище. Това професионално самоуправление предполага представителство на интересите на неговите членове спрямо държавата на всички нейни равнища, но и изпълнение на специфични задачи на публична администрация, възложени им по отношение на съответните членове на формацията.

- **Електронно правителство:**

Относно използването на информационни и комуникационни технологии, няколко федерални законодателни акта регламентират използването им. Това са Закона за

електронните подписи, Закона за електронното управление, Част III от федералния Закон за предоставяне на официални документи, и Закона за повторно използване на публична информация. В най-голяма степен по електронен път се осъществява комуникацията на лицата с данъчните власти. Освен това, някои важни федерални публични регистри са изцяло електронизирани, като например кадастъра, регистрите на населението и търговския регистър. Развива се и широка дейност на регионално и местно равнище в този аспект, чрез редица онлайн портали за достъп до публична информация.

## **1.2. Белгия**

- **Пряка демокрация:**

Белгийският Закон за общините регулира формите на гражданско участие в местното самоуправление на страната. Общинският съвет може, по собствена инициатива или по искане на жителите на общината, да се консултира с тях по всички въпроси от общински интерес, с изключение на лични проблеми и въпроси, свързани със счетоводството, общинските данъци, таксите, многогодишния план, бюджета и промените в бюджета. Резултатите от допитването не са обвързващи. Инициативи за референдум, произтичащи от жителите на общината, трябва да бъдат подкрепени от най-малко 20% от жителите на общини с по-малко от 15 000 жители, 3000 жители в общини с население 15 000 – 30 000, или 10% от жителите на общини с над 30 000 население. Същите изисквания важат и за минималния кворум за валидност на местния референдум. Също така, Законът предоставя възможността на минимум 20 граждани на общината, навършили 16 години, да представят на общинския съвет свое искане или предложение.

Отделно от това, Фламандският парламент е приел редица законодателни мерки, насочени към насърчаване и засилване участието на гражданите на местно равнище в своите общини. Членове 197 - 200 от Закона за общините на фламандския парламент от 15 юли 2005 г. (FRAM) съдържат мерки, които целят да повишат гражданското участие на общинско ниво. Те задължават общинският съвет организира по закон система за разглеждане на жалби, както и да предприема инициативи, за да гарантира ангажираността и участието на гражданите и на целеви групи в подготовката, изпълнението и оценката на предоставянето на общински услуги. Жителите на общината

имат право – при определени условия – да поискат предложения и въпроси, свързани с общинските политики и предоставянето на услуги, описани в мотивирано изложение, да бъдат включени в дневния ред на общинския съвет. Отделно, всеки гражданин има право да внася до общинските власти писмени петиции по въпроси от компетентността на общината, подписани от едно или повече лица.

- **Достъп до обществена информация:**

Законът за общините също регламентира навременното публикуване на информация от страна на местните власти. Той предвижда предварително обявяване на сайта на общината, както и на публични места в общината, времето, мястото и дневния ред на предстоящите заседания на общинския съвет. Общините са задължени да публикуват и разпоредбите на общинския съвет, както и плановете си за развитие, устройство на територията, бюджетите и отчетите си.

- **Обществени консултации:**

По искане на общинския съвет, могат да бъдат създадени и консултативни съвети, които да провеждат общи събрания на местното население, с цел събиране на мнения и препоръки по конкретни въпроси. Законът за общините също предвижда възможността част от общинския бюджет да бъде предоставен на инициативни граждански групи или на квартални съвети, за реализиране на конкретни дейности.

- **Обществен посредник:**

Назначаването на омбудсман (обществен посредник) за Фламандския регион е задължително, предвидено в Закона за омбудсмана от 7 юли 1998 г. Омбудсманът се назначава от фламандския парламент, без процедура на обществена консултация. Мандатът е 6 години, а един и същ може да служи не повече от два мандата, независимо дали са последователни или не. Функциите на омбудсмана са да разглежда жалби на гражданите, да сезира компетентните органи, да прави предложения и препоръки, и да наблюдава спазването на моралните и нравствените задължения на членовете на фламандския парламент. Предвидена е и възможност за назначаване на общински омбудсман, но това става по самостоятелно решение на съответната местна власт.

- **Електронно правителство:**

Относно електронното правителство, различни общини са предприели законодателни и други мерки за насърчаване използването на информационни и комуникационни технологии за улесняване участието на гражданите в местното управление, например по отношение на придвижването на жалбите, създаването на консултативни съвети, и въвеждането на писмени жалби.

### **1.3.Германия**

Участието на обществеността на местно равнище се осъществява в рамките на местното самоуправление, както е гарантирано в основния закон. Възможностите за участие са разнообразни и се регламентират от местните власти на тяхна отговорност. Без да са обвързани от време или място, съвременните телекомуникационни технологии предлагат по-широк достъп за участие. По традиция, участието на обществеността е под формата на публични събрания, например, на детски или младежки парламенти, но съществуват и други възможности, като референдум, петиции, жалби, и обществени консултации.

- **Пряка демокрация:**

Местните и областните наредби на провинциите предоставят регулаторната рамка за референдумите. Съществуват различия между провинциите по отношение броя на необходимите подписи, срокове и предмет на референдумите. Делът на избирателите с право на глас, които трябва да одобряват инициативата за референдум, варира за различните провинции между 3% и 15%. Повечето провинции не определят краен срок за събиране на необходимия брой подписи, но някои имат срокове с продължителност от два до шест месеца. Въпросите, по които може да се проведе референдум, са различни за различните провинции: някои провинции не позволяват референдуми по бюджетни местни нормативни актове, такси, налози и планиране на земеползването.

В Долна Саксония, например, е възможно гражданите с право да гласуват в общината да отзовават пряко избрани кметове и окръжни изпълнителни директори, както и да анулират нормативни актове приети от местната власт. Искането за отзоваване се взема на заседание на местния представителен орган с три четвърти от неговите членове и в допълнително заседание, което не може да е по-рано от две седмици – също с мнозинство



от три четвърти от членовете на местния представителен орган. След това, имащите право на глас в общината могат да гласуват.

В допълнение към референдумите, Долна Саксония предвижда също така и възможност жителите на общината да поискат от избраните местни представители да вземат отношение по конкретен проблем в публична среща. За разлика от други провинции обаче, Долна Саксония не изисква местните власти да вземат решение по въпроса. Жителите, които са навършили 14-годишна възраст, имат право да подават такива петиции. Петициите могат да се отнасят само до въпроси в обхвата на компетентност на общината. Броят на подписите, необходими за да бъде приета петицията, се различава в зависимост от големината на общината.

- **Обществени обсъждания:**

Обществените обсъждания се използват на всички равнища на управление, подпомогнати от Интернет платформи за участие и обсъждане. Съществуват много различни формати за участие на местно равнище, например по конкретни въпроси, като бюджети или развитие на общините. Много общини предлагат дискуссионни платформи за идеи, коментари и жалби от страна на обществеността. Общественото участие е задължително при планирането на местното земеползване, защото плановите документи трябва да бъдат на разположение за публична проверка.

- **Обществен посредник:**

Някои провинции са назначили омбудсмани за подпомагане на комисиите по петициите. Задача на омбудсмана е да защитава правата на гражданите спрямо държавните институции и публичната администрация и да консултира гражданите по социални въпроси. За тази цел бяха приети специални закони. Много агенции също са определили лица за контакт с обществеността. Германия няма законодателство за назначаване на омбудсмани на местно равнище, но местните власти могат да решат дали да го направят на своя отговорност в рамките на местното самоуправление. Много градове, общини и области имат омбудсмани.

- **Електронно правителство и отворени данни:**

По-голямата прозрачност играе ключова роля в насърчаването на гражданското участие в Германия. Един от елементите на прозрачността са отворените данни, което означава предоставянето на правителствени данни за повторна употреба. Германия има централен интернет портал за федералните, щатските и местните правителствени данни в стандартен формат (GovData, [www.govdata.de](http://www.govdata.de)). Понастоящем порталът оперира пилотно. През есента на 2015 г. федералното правителство ще приеме национален план за действие по изпълнение на Хартата за отворени данни на страните от Г-8.

Законът за електронното управление (в сила от 1 август 2013 г.) е предназначен да улесни електронната комуникация с правителството и да даде възможност на федералните, провинциалните и местните власти да предлагат по-опростени, по-ефикасни и по-лесни за използване електронни административни услуги. Важни елементи от него са принципите на електронно деловодство, изисквания за публикуване на документация чрез официални издания в електронен вид, и други разпоредби.

- **Достъп до обществена информация:**

Също така, Законът за свобода на информацията създава безусловно право на достъп до официална информация, съхранявана от федералните агенции. Съгласно закона, заявителите имат право да получават информация или да преглеждат документацията. Правото на достъп се прилага за всички, независимо дали те са пряко засегнати или не, но може да подлежи на ограничения, по-специално за защита на обществени и частни интереси. Институцията трябва да информира заявителя за причината поради която не предоставя достъп до информацията. Повечето провинции имат сходни закони в тяхната област на правомощия.

- **Граждански жалби:**

Редът за подаване на жалби гарантира, че всеки гражданин може да подава молби или жалби до отговорните институции и до законодателната власт в съответствие с член 17 от Основния закон. И германският Бундестаг, и парламентите на провинциите имат комисии по жалбите. Съгласно Основния закон, правото на жалба се отнася до всички публично-правни институции и по този начин и до общините. По отношение на въпроси от местно

значение, гражданите могат да се обръщат директно към местните власти, съставени от избрани представители (местни и областни съвети).

#### **1.4. Гърция**

- **Пряка демокрация:**

На национално равнище Конституцията и изборното законодателство (Закон 4023/2011) предвиждат провеждането на национален референдум. В съответствие с член 44, ал.2 от Конституцията „Президентът на републиката с указ обявява референдум по важни въпроси от национален характер след решение, прието с абсолютно мнозинство от общия брой на членовете на Парламента, взето по предложение на правителството. Референдум по законопроекти, приети от Парламента, регламентиращи важни социални въпроси, с изключение на данъчни въпроси, се обявява с указ на Президента на Републиката, ако за това е взето решение с три пети от общия брой на членовете му, след предложение на две пети от общия брой на неговите членове. Не могат да се правят повече от две предложения за провеждане на референдум по даден законопроект в един и същ парламентарен мандат.“

Член 216 от Закон 3463/2006 предвижда възможността за провеждане на местни референдуми по сериозни общински въпроси по инициатива на общинските власти. Решението се взема с мнозинство от 2/3 от членовете на общинския съвет. Резултатът е задължителен за местния съвет. Гражданите, които имат право на глас в местните избори, могат да участват в референдума. Референдумът се счита за валиден когато в него участват 50% от хората, които са регистрирани в избирателните списъци. Референдум не може да се провежда по въпроси, свързани с бюджета или с налагането на такси.

- **Консултативни комисии:**

Освен чрез референдуми, гражданите могат да участват в местното самоуправление и чрез консултативни комисии. Член 76 от Закон 3852/2010 предвижда създаването на Общинска консултативна комисия с мандат от 2,5 години в общини с над 10,000 жители и по решение на общинския съвет, за което се изисква мнозинство от 2/3 и с обикновено мнозинство в по-малките общини. Комисията се състои от представители на местната общественост от различни кръгове – търговски, работодателски, родителски, спортни,

културни, юридически, граждански и други сдружения и организации. С членове, чийто брой варира от 25 до 50, комисията организира открити заседания, които задължително се провеждат веднъж годишно преди съставянето на бюджета и годишния план за действие и най-малко веднъж на всеки 3 месеца. Председателствана от кмета или от заместник-кмета, комисията отговаря за даване на становища на общинския съвет относно планове за развитие, планове за действие и оперативни и технически програми. Тя също наблюдава и следи за нередности в изпълнението на общинските планове и изразява становища за отстраняване на проблемите. Подобни консултативни комисии съществуват и на регионално равнище, чийто членове варират между 35 и 60. Задълженията и функциите им съответстват на тези на общинските комисии.

- **Обществени консултации:**

Член 85 от Закон 3852/2010 предвижда, че в местните общности могат да се свикват събрания на жителите от представителя или от председателя на консултативните комисии, съгласувано с кмета. Тези събрания се провеждат най-малко един път годишно с цел формулиране на предложения, отнасящи се до въпроси свързани с местната общност. Това най-често са мерки в областта на социалната политика, строителни и инфраструктурни проекти, насърчаване на туризма, спортни и културни дейности, както и други услуги и политики на общината или региона. Решенията се вземат с обикновено мнозинство от присъстващите членове. Специално, що се отнася до регионите, на разположение е и процедура за електронни консултации с гражданите, заедно с формулирането на становище от регионалната консултативна комисия. След като предложенията бъдат събрани и разпределени по групи от регионалните служби, те се внасят от председателя на регионалната консултативна комисия на нейно заседание. Процедурата за систематизиране и методологията, които е необходимо да се следват, са по преценка на всеки регион.

- **Обществен посредник:**

Освен националния омбудсман, Закон 3852/2010 предвижда и избирането на местен омбудсман (обществен посредник) в общини с над 20 000 жители. Изборната процедура се провежда в срок от 2 месеца след избора на общинските и регионалните власти. Местните омбудсмани се избират от общинските / регионалните съвети и са отговорни пред тях.

Закони 3463/2006 и 3852/2010 дават възможност на всяко лице, което твърди законен интерес, да предявява искове срещу решения или действия на местните власти пред компетентните органи. Член 225 от Закон 3852/2010 се отнася до решенията, изпратени за контрол за законосъобразност, които могат да се обжалват от всяка заинтересована страна. В допълнение към член 225, същият закон предвижда и възможност за обжалване на избора на нов кмет, общински съвет, регионален управител, или регионален съвет.

- **Електронно правителство и отворени данни:**

Съществуват редица добри практики в Гърция относно електронното управление. Чрез използването на информационни и комуникационни технологии на национално и местно равнище, гражданите са улеснени и получават обширен достъп до информация и възможност да изразят становище. Интернет сайтът [www.opengov.gr/](http://www.opengov.gr/) осигурява отворени правителствени услуги, основани на обща рамка от принципи като прозрачност, консултации, отчетност и децентрализация. Преди внасянето им в парламента почти всеки законодателен проект или дори политическа инициатива от страна на правителството се публикуват в блога като платформа. Граждани и организации могат да публикуват своите мнения, предложения и критики текст по текст. Освен това, порталът ЕРМИС (<http://www.ermis.gov.gr/>) се използва за разпространяване на информация за гражданско участие в управлението, особено на национално равнище.

Законът за „Отворени данни“ е в етап на обсъждане и възприема принципа на „Отворените данни“, съгласно който данните на гръцката публична администрация ще са отворени, налични и достъпни за всеки, както и за многократно ползване.

С оглед постигането на прозрачност и осигуряване на достъпна информация за всички хора на местно равнище, член 71, ал. 3 от Закон 3852/2010 предвижда задължението всяка община да има официална Интернет страница, на която са публикувани всички решения на общинските органи, както е предвидено в действащото законодателство. Също така се публикуват и тримесечните доклади на Икономическата комисия за изпълнението на регионалните и общинските бюджети. По Интернет се излъчват на живо извънредните заседания на Областния съвет, на което се отчита работата на ръководителя на региона и на изпълнителния комитет.

## **1.5. Естония**

- **Пряка демокрация:**

Конституцията на Естония предвижда провеждането на национален референдум. Съгласно член 162, предложенията за промяна в глава I и XV на Конституцията задължително трябва да бъдат подложени на национално допитване. Други конституционни промени, както и въпроси от национално значение също могат да подлежат на референдум, но не е задължително. Референдуми не могат да бъдат провеждани по въпроси касаещи бюджета, финансовите облигации на държавата, данъчната политика, ратифицирани международни договори, извънредно положение, или националната сигурност. Резултатите от всички референдуми са с обвързващ характер.

Законът за местното самоуправление (ЗМС) гласи, че гражданите на всяка община или населено място имат правото да участват в местното самоуправление. Основният инструмент за пряко гражданско участие на местно ниво е гражданската инициатива. Според чл. 32 от ЗМС, гражданите могат да променят или анулират местно законодателство, чрез гражданска инициатива, подкрепена от минимум 1% (но не по-малко от 5 жители) от местното население с право на глас. Местният изпълнителен орган е задължен да разгледа и обсъди предложенията на гражданите в срок от 3 месеца, като на своето заседание трябва да покани и представител от гражданската инициатива.

- **Електронно гласуване:**

Естония е първата страна в света въввела всенародно гласуването по Интернет. Системата за електронно гласуване се разработва от 2002 г., и стартира пилотно две години по-късно. През 2005 г. за първи път се използва на избори за местни общински съветници, а през 2007 г. естонците стават първите граждани в света, които гласуват електронно на парламентарни избори. От 2011 г. гражданите могат да се регистрират за гласуване и чрез мобилни устройства. Популярността на електронното гласуване постоянно набира сили. През 2009 г. на европейските избори, 15% от гласовете са били пуснати онлайн, докато само две години по-късно, на парламентарните избори, процентът се е качил до 24.3%. На последните избори за Европейски парламент, една трета от гласоподавателите са избрали опцията за гласуване по Интернет, от 98 различни държави. В световен мащаб, Естония служи като водещ пример и пионер в тази сфера.

- **Проучване на гражданското мнение:**

Друга форма на гражданско участие на местно ниво са проучванията на мнението. Общинският съвет има правото да организира и проучване на мнението на местното население по важни въпроси свързани с местното самоуправление. При промени в името или територията на дадена община или населено място, местният орган е задължен да проучи публичното мнение предварително. При изготвянето на общински план за развитие (на всеки 4 години), местният орган трябва да гарантира включването на всички заинтересовани страни в процеса. Всички заседанията на общинския съвет са публични, освен когато въпросите за обсъждане са обект на държавна тайна според законодателството.

- **Обществени консултации:**

Правителството на Естония е изготвило специален *„Кодекс на добрите практики за публично ангажиране“*, с препоръки и принципи за включването на гражданите в процеса на вземане на решения. Той е публично достъпен на официалния сайт на правителството. Според този документ, основните механизми за включване на гражданите в управлението на страната са информирането, консултирането, и участието. Освен чрез навременното публикуване на информация относно предвидените законодателни промени, правителството и институциите се ангажират също така адекватно да проучат публичните настроения, както и пряко да включат заинтересованите страни под формата на съвместни работни групи. Включването на заинтересованите групи цели да повиши легитимността на решенията.

Преди ангажирането на заинтересованите страни, институциите изготвят *„оценка за въздействието“*, според *„Насоките за оценка на въздействието“*, с цел да се идентифицират конкретни заинтересовани групи, както и сроковете и обхвата на публичните консултации. Всички те могат да бъдат променяни в хода на общественото обсъждане, според нуждите. Държавните органи са длъжни да предоставят обширна информация на заинтересованите страни, които ще участват в консултациите, относно обекта на обсъждане. Следват публичните консултации, които се провеждат на два етапа – преди изготвянето на законопроект или програма, и след това. Стандартно, те продължават около 4 седмици.

На присъстващите граждански групи се гарантира правото да изразят становище и препоръки впоследствие. Институциите се ангажират, в срок от 30 дни след получаването на препоръките и коментарите, да отговорят на заинтересованите страни, изразявайки своята позиция. В случаите, когато консултациите продължават по-дълго от 3 месеца или се провеждат на повече етапи, държавният орган изготвя и междинен доклад, включващ препоръки на заинтересованите страни. Макар и тези препоръки да нямат обвързващ характер при вземането на окончателните решения, те често служат като коректив на властта. Редовните публични консултации по важни въпроси поддържат диалога между политическия елит и гражданите на страната и могат да бъдат изтъкнати като позитивен пример, който да бъде използван и в други държави.

### **1.6. Литва**

- **Пряка демокрация:**

Според Конституцията на Република Литва, национален референдум се насрочва, когато такъв бъде поискан чрез подписка от минимум 300 000 граждани с избирателни права, или минимум една четвърт от членовете на Сейма (Парламента). По въпроси свързани с промени на някои членове от Конституцията, провеждането на референдум е задължителен. Резултатите от този тип референдум са обвързващи, ако в него са гласували минимум 50% от имащите право на глас. Съществуват и консултативни референдуми.

- **Проучване на гражданското мнение:**

Законодателството на Република Литва не предвижда опцията за провеждане на местни референдуми, но гражданите могат да изразяват своето становище по въпроси свързани с местното самоуправление в така наречените „проучвания на мнението на местното население“. Тази възможност е заложена и описана в измененията към Закона за местното самоуправление, влезли в сила от 2012 г. Проучвания, свързани със създаване на общини, ликвидация на съществуващи общини, както и за определяне и промяна на техните териториални граници и центрове, се провеждат в съответствие със Закона за административно-териториални единици и техните граници.

Жителите могат да изразяват своето становище по проблемите на управлението на публичните общински дела като участват в проучване на мнението на местното население.



Резултатите от проучването имат консултативен характер. Право да инициират проучване имат жители на общината (минимум 5% от имащите право на глас), Общинския съвет (по искане на минимум една четвърт от общинските съветници), и административния ръководител (със съгласие на заседанието на старейшините). При инициране на проучване от страна на граждански инициативен комитет, необходимият брой подписи трябва да бъдат събрани в срок от 2 месеца. След внасянето и проверката на подписите, общинският съвет разполага със срок от 1 месец да насрочи проучване.

Територията на гласуването се избира като се вземат предвид актуалността на въпросите, представени за проучване на мнението. Проучването на мнението може да стане чрез гласуване по време на събрание, или посредством извадково проучване, проведено чрез интервюиране на респондентите в домовете им. Комисията по проучването, не по-късно от пет работни дни след края на проучването, представя резултатите на директора на общинската администрация. Общинският съвет трябва да разгледа въпроса/въпросите включени в проучването на следващото си заседание, ако не по-малко от 15 на сто от жителите на територията са изразили становище, и да изрази отношение по тях, излагайки своите мотиви. Решението трябва да бъде официално оповестено чрез местните средства за масово осведомяване и на Интернет страницата на общината.

- **Открити общински заседания:**

Гражданите също така могат да внасят коментари и предложения, когато правните актове се публикуват преди приемането им. Заседанията на общинските съвети са открити за обществеността. Председателстващият заседанието има право да разреши на поканени лица да се изказват на заседанието. Ако даден въпрос, който се обсъжда на заседание на общинския съвет, е свързан с други лица, присъстващи на заседанието, на тях им се разрешава да зададат своите въпроси към докладчиците и да се изказват в съответствие с процедурата, предвидена в правилника за работа. Ако технически е възможно, заседанията на общинския съвет се излъчват на интернет страницата, в съответствие с процедурата, определена от общинския съвет.

- **Обществен посредник:**

В Литва има само национални омбудсмани. Те се назначават от Сейма, с мандат за 5 години. Ролята на омбудсмана е да защитава правата на гражданите, да гарантира техните

свободи, и да упражнява надзор върху изпълнението от страна на държавните органи на техните задължения. Той също така разследва оплаквания за злоупотреби със служебно положение от длъжностни лица и чиновници в публичната администрация.

На местно ниво може да се отличи една конкретна добра практика, която наподобява на омбудсмана. Това са така наречените „старейшини“ – или представители на местната общност. Назначаването на такива е регламентирано в Закона за местното самоуправление. Кандидатът за старейшина се издига пряко от гражданите, и може да бъде всеки местен жител, както и представител на неправителствена организация, асоциация, сдружение, или фирма която извършва дейност на съответната територия. В населени места с не повече от 500 жители, старейшината се избира на събрание на населението, докато в такива с над 500 се избира с проучване.

Селища, намиращи се на територията на една община, могат да сформират „старейшинство“, съставено от съответните местни старейшини. Проектът за формиране на старейшинство се одобрява от общинския съвет по предложение на директора на общинската администрация. На свои заседания, старейшините разглеждат и вземат решения по въпроси, които са от интерес за жителите на старейшинствата. Ролята им е да служат като посредник между обществените интереси и местната политическа власт.

### **1.7. Норвегия**

- **Пряка демокрация:**

Законовите възможности на гражданите на Норвегия да участват пряко в управлението на страната са доста ограничени, както на национално така и на местно равнище. Конституцията на Норвегия от 1814 г. не предвижда възможност гражданите да могат да инициират национални референдуми. Единствено Парламентът може да реши да проведе плебисцит, който е с консултативен характер. От 1905 г. насам са се провели едва 6 такива.

На местно ниво нещата стоят по малко по-различен начин. От 1970 г. насам са проведени над цели 700 плебисцита. Отделно, през 2003 г., правителството на Норвегия въвежда гражданската инициатива на местно равнище. Тя е регламентирана в Закона за местното самоуправление. Според чл. 39, Общинският съвет или окръжният съвет са задължени да

разглеждат и да вземат решения по предложения, касаещи дейността на общинския или на окръжния орган, ако не по-малко от 2 на сто от жителите, или алтернативно 300 от общинската територия или 500 в окръга, подкрепят предложението. Общинският съвет или окръжният съвет се произнасят с решение по предложението не по-късно от 6 месеца след като му е даден ход. Тези жители, които подкрепят инициативата, се уведомяват за взетите решения и за мерките, които ще бъдат реализирани в резултат на предложението. Ако предложението бъде отхвърлено, ново такова със същото съдържание не може да бъде внесено в рамките на един и същ избран мандат. Според същия закон, местната власт може да реши да проведе и консултативен референдум на своята територия.

- **Консултиране с гражданите:**

Не съществува нормативна рамка за прякото ангажиране на гражданите чрез публични консултации. Местните и регионалните власти могат обаче, на доброволни начала, да организират публични обсъждания или срещи с местното население, по важни въпроси за местното самоуправление.

- **Достъп до обществена информация:**

Законът за свободен достъп до информация регламентира видовете информация, до които гражданите имат право да поискат достъп. Когато им бъде отказан такъв, трябва да е придружено с ясно обяснение за причините, съгласно закона. Гражданите имат право да обжалват решението. Въведени са електронни системи, които да позволяват на жителите да комуникират пряко с властите, например в областта на общата информация, информация за правата и задълженията, реда за заявления и несъответствия. Документите са достъпни в Интернет.

- **Обществен посредник:**

В Норвегия няма местни омбудсмани, а само национален. Законът за парламентарния омбудсман регулира неговите функции. Всяко лице, което смята, че е било подложено на несправедливост от публичната администрация или е лишено от личните си права, може да подаде жалба до омбудсмана. Жалбата трябва да съдържа името на тъжителя и трябва да бъде подадена не по-късно от една година след извършване на административния акт или предметът на жалбата е прекратен. Ако жалбоподателят е сезирал по-вишестоящ административен орган, срокът започва да тече от датата, на която този орган постанови

своето решение. Омбудсманът решава дали дадена жалба съдържа достатъчно основания за разглеждане на проблема.

## **1.8. Полша**

- **Пряка демокрация:**

Според Конституцията на Полша, правителството може да насрочи национален референдум по важни въпроси за страната, при промени в Конституцията, или при ратифициране на международен договор. Гражданите също могат да инициират референдум, чрез подписка подкрепена от минимум 500 000 души с изборителни права. Законът за националните референдуми гласи, че Парламентът решава дали да проведе референдум, дори и в случай че са събрани необходимия брой подписи. Когато на референдума гласуват над 50% от имащите право на глас, резултатът е с обвързващ характер. Това не важи за конституционните референдуми, където резултата е винаги обвързващ.

Освен правото да инициират референдум, гражданите могат да предлагат и национално законодателство чрез гражданска инициатива. Според Закона за законодателните граждански инициативи, 100 000 души с изборителни права могат да сторят това, ако съберат необходимите подписи в срок от 3 месеца от регистрирането на инициативата. Въпроси по които гражданите нямат право да инициират законодателство са данъците и публичните финанси, отбраната на държавата, и амнистията. На местно ниво, някои общини/населени места предвиждат възможността за гражданска инициатива. Минималният брой подписи е различен, като всяка местна власт сама определя съответния праг. В Лодз например, са необходими 6 000, докато във Варшава – 15 000.

Член 170 от Конституцията на Полша позволява организирането на местни референдуми по важни въпроси свързани с местното самоуправление. Отделно, Законът за местното самоуправление предвижда 10% от гражданите на дадена община/населено място да могат да инициират референдум на територията си. Провеждането на местен референдум е задължително при отзоваване на общинската/регионалната власт преди приключването на мандата и, както и при решение за самооблагане за обществени цели. При промени в територията на община или населено място, местната власт е задължена да се допита до

населението, като една от формите е насрочването на референдум. Кворумът за валидност на местен референдум е 30%. Що се касае до референдумите за местно самоуправение, е необходимо 2/3 от гласувалите да подкрепят идеята за да бъде приета.

- **Публични консултации:**

Публичните консултации са една от основните форми на диалог между местната власт и местното население в Полша. Провеждането им е предвидено в Закона за местното самоуправение. Публични консултации трябва да се проведат преди приемането на градоустройствен план, както и при планирането на проекти с осезаем ефект върху околната среда. Това е предвидено в Закона за устройство и развитие на територията, както и в Закона за достъп до информация за околната среда и нейното опазване. Все повече общини и градове избират да включат публичните консултации в своето местно законодателство. Примери за това са Краков, Лодз и Слупск. От 2009 г. насам, съществува и възможността за разпределение на част от селските фондове за интересите на местното население, след пряка консултация с тях – така нареченото „бюджетиране чрез участие“. Въпреки това, този механизъм съществува само на ниво малки населени места и не се използва в градовете (с изключение на Сопот) и общините.

- **Електронно правителство:**

Правителството на Полша полага все по-големи усилия в развитието на електронното управление, с цел улесняване на комуникацията си с гражданите. Законът за компютъризация на операциите на субекти извършващи обществени задачи (2005 г.), е основния инструмент, който регулира електронното правителство. Чрез него, управляващите са изготвили и редица програми за насърчаването на информационните и комуникационните технологии (ИКТ). Действащите сред тях в момента са „Националната програма за интегрирана компютъризация 2020“, „Дигитална Полша 2014-2020“, и „Националната стратегия за развитие 2020“, която включва и е-правителството. Последната си възлага и създаването на унифицирани стандарти и формати на електронните портали с цел улесняване на гражданите, както и разширяване на спектъра от информация, която е дигитално достъпна. В повечето случаи, тези програми имат за цел да надградят върху постигнатото до момента в сферата на електронното правителство, но също така включват и нови измерения и подходи.

- **Достъп до обществена информация:**

Законът за достъп до публична информация (2001 г.) гарантира правото на гражданите да изискват касаеща ги информация от съответните органи, които от своя страна са задължени да отговорят в срок от 14 дни. Органите са задължени също така да предоставят достъп до информация чрез Интернет портал – така наречения „Бюлетин за публична информация“, който стартира през 2003 г.

## **1.9. Румъния**

- **Пряка демокрация:**

Съгласно Конституцията на Румъния, съществуват два случая, в които провеждането на национален референдум е задължително. Единият е за отстраняване от длъжност на Президента на страната. Минимум 1/3 от членовете на Парламента могат да предложат отстраняване на Президента, при наличието на сериозни нарушения в изпълнението на длъжността. Ако предложението се приеме на пленарно заседание, то следва да бъде подложено на национален референдум, в рамките на 30 дни. Другият случай когато провеждането на референдум е задължително е, когато се правят промени в Конституцията. Такива промени могат да бъдат инициирани от Президента, минимум 1/4 от народните представители, или от най-малко 500 000 граждани с избирателни права. Според Закона за организацията и провеждането на референдум, резултатите от тези допитвания са с обвързващ характер. Необвързващи (консултативни) референдуми могат да се проведат по други въпроси от национално значение. Такива може да инициира единствено Президента. За да бъде валиден национален референдум в Румъния, е необходимо да гласуват най-малко 30% от имащите право на глас.

Освен инициирането на промени в Конституцията, гражданите на Румъния могат да предлагат и други законодателни промени. Законодателна инициатива се разглежда от Парламента, когато такава е събрала подкрепата на минимум 100 000 граждани, от поне 1/4 от окръзите в държавата. Отделно, във всеки от тези окръзи трябва да са се подписали най-малко 5 000 души.

На местно равнище гражданите не могат да инициират референдум. Според Закона за референдумите, това може да стори председателя на Общинския съвет или 1/3 от

общинските съветници. При законопроект за изменението на териториалните граници на общини, градове или окръзи, допитването до местните жители чрез референдум е задължително.

- **Публично обсъждане:**

Законът за прозрачността на процеса на вземане на решения в публичната администрация (2003 г.) има за цел да стимулира активното гражданско участие в процеса на вземане на решения на национално и местно равнище. Съгласно член 6 от Закона, органите на държавната и местната власт са задължени да изпратят информация до всички предварително заявили интерес страни за конкретен законопроект не по-късно от 30 дни преди подаването му за анализ, одобрение и приемане от страна на държавните органи. След като направи това, съответният орган на публичната администрация трябва да гарантира период от най-малко 10 дни, в който всички заинтересовани страни (граждански организации, асоциации, частни предприятия, професионални съюзи, и др.) да могат да отправят писмени препоръки върху законопроекта. Предвидена е и възможността да се организира публично обсъждане, по инициатива на административния орган. Той е задължен да уведоми всички желаещи да присъстват, не по-късно от 3 дни преди обсъждането. Срещите са открити и за медиите, което стимулира по-голяма прозрачност. Всички заинтересовани страни имат правото да изразят становище по законопроекта по време на публичното обсъждане, но окончателното решение принадлежи на административния орган. Когато изготвя финалния си анализ за дадения законопроект, административният орган е задължен да даде отчет за всички препоръки и становища, които е получил от заинтересованите страни.

- **Достъп до обществена информация:**

Законът за свободния достъп до публична информация (2001 г.) описва правомощията на гражданите и регулира процедурите по изискване на информация от органите на публичната администрация. Публичната власт или институция, до която е изпратена молба за достъп до информация, е задължена да отговори на подателя в срок от 10 дни. Ако прецени, че казуса е по-сложен, публичният орган разполага с 30 дни да обслужи подателя, но отново трябва да го информира за това в срок от 10 дни. Отказът за

предоставяне на поисканата информация трябва да бъде мотивирана и съобщена в рамките на 5 дни.

- **Обществен посредник:**

Парламентът на Румъния назначава национален Омбудсман, който е отговорен за гражданите от цялата страна. Седалището на институцията Омбудсман е в Букурещ, но също така разполага и с 14 териториални офиса. Освен физически, гражданите могат да отправят своите петиции към Омбудсмана по телефон (от 2002 г.) и по електронна поща (от 2004 г.). Официалната Интернет страница на институцията дава обширна информация за правата на гражданите, компетенциите на Омбудсмана, и процеса на отправяне и разглеждане на петиции.

### **1.10. Словакия**

- **Пряка демокрация:**

Конституцията на Република Словакия позволява на гражданите да инициират национален референдум. Президентът е задължен да насрочи такъв, ако е подкрепен в подписка от минимум 350 000 граждани с избирателни права. Парламентът на страната също има правото да инициира референдум, чрез резолюция подкрепена от минимум половината от присъстващите членове на пленарното заседание. Освен това, парламентът е задължен да разгледа и обсъди исканията на граждани, ако те са събрали минимум 100 000 подписа под формата на петиция.

Основните нормативни актове, регламентиращи прякото участие на гражданите на местно ниво са Закон № 369/1990 относно устройството на общините (наричан по-долу „Закон за устройството на общините“) и Закон № 302/2001 относно самоуправляващите се региони. Като се има предвид, че Словашката република разграничава две нива на местно самоуправление, които са общини и региони, тези два нормативни акта обхващат общата законова регламентация в тази област. Гражданското участие се насърчава чрез различни инструменти, като например местни референдуми и местни събирания на граждани. Освен това, гражданите могат да подават жалби и предложения до органите на местно самоуправление. Закон № 85/1990 относно правото на петиции дава право на гражданите самостоятелно или съвместно да се обръщат към държавните органи или органите на



местното самоуправление по въпроси от обществен или друг общ интерес със заявления, предложения или жалби.

Съгласно Закона за устройството на общините, Общинският съвет е задължен да се допита до местните граждани чрез референдум при случаите на сливане, разделяне или закриване на общини, промяна в наименованието на общината, или отзоваване на кмета. Местен референдум може да бъде иницииран и от гражданите, с подписка подкрепена от най-малко 30% от имащите право на глас на съответната територия. Референдумът се насрочва в срок от 90 дни след успешното внасяне на инициативата. Най-малко 15 дни преди датата на местния референдум общината изпраща уведомление до всички имащи право на глас на местния референдум, като посочва датата на приемане на решението от Общинския съвет за обявяване на местен референдум или датата на получаване на петицията, въпроса или въпросите, които гражданите са поставили за решаване, датата и часа на местния референдум.

Резултатите от местен референдум на общината са валидни, ако в него са участвали най-малко половината от имащите право на глас и ако решението е било одобрено от мнозинство от действителните гласове, подадени от участниците в гласуването. Общинският съвет обявява резултатите от гласуването на жителите на общината на официалното информационно табло в срок от три дни след получаване на документацията от гласуването. Що се отнася до техния характер, местните референдуми обикновено нямат задължителен характер, освен някои изключения, но резултатите от тях се разглеждат сериозно от Общинския съвет. Местните референдуми с обвързващ характер включват референдуми за отзоваване на кмета, които са задължителни след официалното им обявяване.

- **Открити общински заседания:**

Формите на консултативно гражданско участие включват правото да се присъства на заседания на общинския съвет, правото да се изискват разяснения по общи разпоредби одобрени от общинския съвет, правото на местни събрания на граждани, и правото да се подават жалби до местните органи. Заседанията на Общинския съвет по принцип са открити и публични, така че гражданите могат да участват в тях. Законът за устройство на общините постановява, че общинският съвет обявява заседанията си за закрити, когато се

обсъждат въпроси, свързани с информация, защитена от специални закони. Заседанията на Съвета обаче по отношение използването на публични средства за работни заплати в структурата на местната власт и за разпореждане с общинска собственост никога не могат да бъдат разглеждани в закрито заседание. Ако гражданин поиска правото да се изкаже по време на заседанието на Общинския съвет, на него може да му бъде позволено да направи това.

- **Събрание на жителите:**

Друга форма на гражданско участие включва публични събрания на жителите на общините. Тази форма е предвидена в Закона за устройство на общините и позволява на Общинския съвет да свиква публични събрания на жителите на общината или на част от нея с цел обсъждането на общинските дела.

- **Електронно правителство:**

Словашкото правителство си е поставило за цел изграждането на модерно и ефективно електронно управление. Най-важният нормативен акт в тази област е Закон № 305/2013 относно електронната форма на управление от публичните власти и относно изменения и допълнения към други актове (Закон за електронно правителство), който е в сила от 1 ноември 2013 г. Целта на този закон е да се определят общите процедурни правила за упражняването на публична власт в електронна форма, включително всички необходими правни институции и създаването на функционален модел на електронните услуги за държавните органи и публичните институции, както и връзка към основните регистри на публичната администрация. В основата на предложението е кодифицирането на електронната комуникация като основна форма на комуникация с публичните органи, както и между самите публични органи. Законът предвижда редица информационни системи за извършване дейността на публичните власти в електронна форма, електронното подаване на документи, официални електронни документи и различни условия и начини за упражняване на публичната власт в електронен вид.

- **Обществен посредник:**

В Словакия не съществува законова рамка за назначаването на местен омбудсман, но някои от местните власти създават институции, подобна на нея, на доброволни начала.

Местният омбудсман в този случай няма никакви задължителни правомощия или компетенции.

### **1.11. Словения**

- **Пряка демокрация:**

Законът за местното самоуправление е основния нормативен инструмент, който осигурява правото на гражданите да участват пряко във вземането на решения на местно равнище в Словения. Формите на гражданско участие са общинските референдуми, гражданските инициативи и събрания на местното население.

Законът за местното самоуправление урежда два вида местни референдуми: референдум след приети общински наредби, които все още не са влезли в сила и не засягат въпроси за бюджета или местни данъци и такси, и консултативен референдум по всеки въпрос в рамките на компетентността на общината. Инициативата за референдум по общинска наредба може да бъде предприета от членовете на общинския съвет, от кмета или от 5% от гласоподавателите в общината. Ако референдумът се иска от членове на общинския съвет или от кмета, обявяването му е по избор, но ако е поискан от избирателите – той е задължителен. Общинският съвет може да обяви консултативен референдум по отделни въпроси от специален интерес, попадащи в компетентността на общината, за да провери общественото мнение. Общинските органи не са обвързани с резултатите от консултативния референдум.

Законът относно реда за създаване на общини и за определяне на тяхната територия предвижда допълнителни детайли относно условията за провеждане на общински референдуми в случай на създаване на община или промяна в нейната територия. Според последния, Народното събрание определя територията, на която се провежда референдума, а решението за създаване на нова община или за промяна на нейната територия се определя със закон въз основа на обикновено подкрепящо мнозинство в общинския референдум.

Съгласно член 45 от Закона за местното самоуправление, събрание на гражданите може да се свика за цялата община или за отделна нейна част. Събранието може да е иницирано от кмета, от Общинския съвет, или по искане на минимум 5% от избирателите в общината,

освен ако не е предвидено друго от общинските наредби. Гражданското събрание не разполага с консултативни правомощия.

Член 48 от Закона за местното самоуправление предвижда възможността за граждански инициативи, свързани с приемането или отмяната на общински актове и решения. Подобни инициативи трябва да бъдат представени от най-малко 5% от избирателите в съответната община. Общинската структура до която е адресирана, е длъжна да се произнесе по инициативата в срок определен от общинската наредба, но във всички случаи не по-късно от 3 месеца.

- **Електронно правителство:**

Много обществени услуги в Словения са улеснени от информационните и комуникационни технологии. Сред тях са и подкрепата за граждански инициран референдум, което може да се направи чрез ръчен подпис, както и по интернет. За тази цел гражданите трябва да имат електронен подпис (сертификат), какъвто те получават от държавния орган безплатно.

### **1.12. Черна гора**

Конституцията на Черна гора предвижда гражданите на страната да могат да регулират и управляват определени публични и други въпроси от интерес на местното население. Законът за местното самоуправление (ЗМС) предвижда, че общината създава условия, насърчава и подпомага участието на местното население в укрепването на местното самоуправление чрез различни форми на гражданско участие в произнасянето и вземането на решения по въпроси от взаимен интерес. Той служи като основната нормативна рамка за гражданско участие в местното самоуправление.

- **Пряка демокрация:**

Съгласно разпоредбата на член 100 от ЗМС, формите на пряко участие на гражданите в произнасянето и вземането на решения са: инициатива, гражданско обединение, гражданска инициатива, сдружение на гражданите, референдум (местен и общински) и други форми на произнасяне и вземане на решения, предвидени по закон.

Гражданите имат право да стартират пред оторизираните органи, инициатива за обсъждане и решаване на конкретни въпроси, които представляват интерес за местното

население. Чрез гражданската инициатива може да се предлага приемане или изменение на актове, регламентиращи важни въпроси в рамките на компетентността на местното самоуправление. Общинският орган, до който е изпратена гражданската инициатива, внася инициативата в компетентния орган на местната администрация и работните органи на Съвета са задължени да представят становища в срок от 15 дни от внасянето. Съветът е длъжен да отговори на гражданската инициатива на своето първо заседание след получаване на становището. При получаване на гражданска инициатива Съветът възлага на компетентен орган на местната администрация да изготви предложение в срок от 60 дни за регламентиране на въпроса, предмет на инициативата. При изготвянето на акта, споменатият орган е длъжен да осигури участие на представител на започналите гражданската инициатива. Ако компетентният орган не приеме инициативата, може да бъде обявен референдум, който трябва да се проведе в срок от 90 дни от датата на решението.

Общински референдум може да се свика с цел предварително произнасяне на гражданите в общината по определени въпроси в рамките на компетентността на звената на местното самоуправление. Общинската наредба предвижда процентът гласоподаватели, които могат да внесат предложение за свикване на общински референдум. Решението за провеждане на общински, съответно на местен референдум, се взема от Общинския съвет. Кметът има право да инициира референдум, както и определен брой съветници от Общинския съвет, посочен в наредбата. Проведеният референдум има консултативен характер.

Друга добра практика на прякото гражданско участие в Черна гора, е възможността гражданите да отзовават местните кметове. Според член 61 на ЗМС, гражданите могат да инициират процедура за отзоваване на кмет на община или населено място, ако тя е подкрепена от минимум 20% от имащите право на глас на съответната територия. Ако инициативата не е успешна, подобна не може да бъде стартирана в рамките на следващите 6 месеца.

- **Консултиране с гражданите:**

Член 109 от ЗМС задължава общините да изготвят план за участие на гражданите при вземането на решения и да създадат орган, който ще провежда обществени обсъждания преди изготвяне на програмата за развитие на общината, на благоустройствени и

градоустройствени планове, на бюджети и общи актове, регламентиращи правата и задълженията на гражданите. В общините, където значителна част от населението е от малцинствата, планът включва начин за осигуряване участието им на техния език.

Обществени обсъждания могат да се провеждат и по други въпроси, които са от значение за местното население, в съответствие със закона и решенията на общината. Често това става по теми за жилищно строителство, комунални услуги, градоустройство, образователни и социални дейности. Местната власт е задължена да разгледа всички направени коментари, предложения и идеи на участниците в обсъжданията, и да изготви доклад в който изразява официално становище. Всички документи по обсъждането трябва да бъдат на разположение на обществеността, и да се осигури специален достъп и на лицата с увреждания.

Също така, ЗМС предвижда възможността гражданите да създават местни общности и по този начин да участват във вземането на решения и да удовлетворяват местни нужди. Гражданите създават местна общност в съответствие с изискванията на закона, като решението на Общинския съвет регламентира условията за създаване, задачите, органите и реда за избиране, организацията и работата на органа, начина на вземане на решения, финансирането и други въпроси, важни за местните общности. По изключение, общинският съвет може, когато е необходимо, с оглед гарантиране правата и задълженията на гражданите, временно да създава местни общности, докато такива не се самоорганизират.

Общинските органи насърчават гражданското участие в обществения живот и чрез други форми: организиране на потребителски форуми и форуми на потребители на услуги, организиране на тематични форуми за заинтересовани групи, граждански панели, организиране на кръгли маси и срещи по конкретни проблеми и потребности на националните и етнически общности, на лица с увреждания, лица, които се нуждаят от социална помощ, жени, младежи и деца, възрастни, пенсионери, както и други заинтересовани групи и организации.

- **Граждански жалби и петиции**

Гражданите на Черна гора също така имат правото да внасят петиции, предложения и жалби в общинските органи, както и да искат информация в рамките на тяхната

компетентност. Органът, до който е изпратена гражданската жалба, петиция или предложение, е длъжен да разгледа същите и да се произнесе с решение, или в случай на некомпетентност – да препрати същите на компетентния орган, за което се изисква да уведоми подателя. Компетентният орган е длъжен да се произнесе с решение, съответно да отправи уведомление възможно в най-кратък срок, но не повече от 30 дни и да информира подателя в писмен вид.

- **Обществен посредник:**

Защитникът на правата и свободите на човека (омбудсманът) защитава човешките права и свободи, гарантирани от Конституцията, закона, ратифицираните международни договори за правата на човека и общоприетите норми на международното право. Той също така следи за действие и бездействие на държавните органи и органите на местното самоуправление. Няма законово предвидена възможност за назначаването на местен омбудсман.

### **1.13. Чешка република**

- **Пряка демокрация:**

Гражданите в Чехия имат възможността да инициират местни и регионални референдуми. Законът за местните референдуми гласи, че референдум може да бъде инициран от общинския съвет или от граждански комитет подкрепен с подписка от най-малко 6% до 30% от жителите на общината с право на глас, в зависимост от големината на общината. Референдумът може да се проведе по въпроси, отнасящи се до сферата на собствени компетенции по самоуправлението, с изключение на бюджетни въпроси, регионални органи (създаване, устройство, промени, отзоваване), подзаконови нормативни актове или случаи, когато регионален референдум по същия въпрос е бил проведен в последните 24 месеца. Резултатите от референдума са валидни в случай че в него са участвали най-малко 35% от местните жители с право на глас. Резултатите са задължителни за местния съвет и за другите местни органи, в случай че са участвали повече от 50% и най-малко 25% от всички местни жители с право на глас са отговорили с „да“. В противен случай, те са с консултативен характер. Същите правила важат и за регионалните референдуми, с

разликата че необходимия брой подписи за инициирането им от граждани е 6% за всички региони.

- **Консултиране с гражданите:**

Съществуват и други възможности за пряко гражданско участие и за информиране на обществеността, като обсъждания на срещи и дискусии по различни теми или публични проекти, дейности на асоциации, създаване на квартални сдружения и комитети, и правото на петиции. Гражданите разполагат с възможността да дават становища по въпросите, които се обсъждат на заседания на общинския и регионалния съвет на тяхната територия, да правят бележки по проекта за бюджет на общината и региона, както и по годишния финансов отчет за изминалата година. Местния изпълнителен орган е задължен да обсъди на заседание (в срок от 60 дни) въпрос от неговата компетентност, ако такъв е поставен с икане в подписка от най-малко 0.5% от жителите на общината или региона. Също в срок от 60 дни, общинският или регионален орган трябва да разгледа официални предложения или коментари от страна на гражданите. В тази светлина е подходящо да се подчертае и участието на обществеността в оценката на въздействие върху околната среда по проектопланове, заложено в Закон № 100/2001.

- **Обществен посредник:**

Чешкото законодателство не предвижда създаването на местен омбудсман. Тази длъжност се заема на национално ниво, и в някои държавни и частни институции (полиция, армия, някои болници, и банки).

- **Електронно правителство:**

В Чехия широко се обсъжда проблема със слабото участие на гражданите в изборите (особено за Сенат и за Европейски парламент). Някои от предложенията за промяна на тази тенденция включват въвеждането на електронно гласуване или гласуване по пощата. Понастоящем, се изготвя нов комплексен Изборен кодекс, който ще съдържа общи за всички видове избори принципни правила и ще включва специални разпоредби за всеки специфичен вид в един законодателен акт, вместо съществуващите понастоящем пет специални акта. В процеса на подготовка се разглеждат и някои видове механизми, улесняващи гражданското участие.



Като цяло, в периода 2006 – 2010 г. в Чешката република имаше „електронен бум“. Тогавашното правителство определи “електронизацията на публичната администрация” като свой първи приоритет. Така бяха приети няколко важни закони в тази област, напр. Закона за електронния подпис, Закона за основните регистри на държавната администрация или т.нар Закон за е-Правителство (официално Закон за електронните операции и оторизираното преобразуване на документи). Някои разпоредби от тези закони имат последици и за процедурите, свързани с прякото участие на гражданите (например свързването на базите данни с избирателните списъци, он-лайн услуги, предоставяни от местните и регионалните служби, он-лайн регистрации и комуникация с административните органи). В момента се разработва изменение на избирателните закони, насочено към електронни решения на някои стъпки по време на подготовката и реализацията на изборите (електронни списъци на кандидатите, събиране и преброяване на гласовете и т.н.). Класическо електронно гласуване, каквото се практикува в някои държави-членки (например Белгия, Естония, Франция, Швейцария, Великобритания) все още не е прието.

#### **1.14. Швейцария**

- **Пряка демокрация:**

Швейцария несъмнено е страната, в която пряката демокрация и гражданското участие са развити на най-високо ниво. Механизмите за пряко гражданско участие, а именно референдумите и инициативите, се практикуват активно вече повече от 150 години. Гражданската инициатива и референдумът са инструментите на пряката демокрация с които швейцарските граждани разполагат не само на национално (федерално), но и на регионално (кантонално) и локално (комунално) ниво. Поради факта, че всеки кантон избира самостоятелно механизмите за гражданско участие, съществуват над 150 законови рамки на пряката демокрация на различните равнища.

Три са случаите, в които провеждането на национален референдум е задължително. Такива се насрочват при пълна или частична ревизия на Федералната конституция, при вземане на решение за присъединяване към организация за колективна сигурност или наднационална общност (например ЕС), или при вземане на решение за въвеждане на

извънредно федерално законодателство без наличие на необходимата конституционна основа.

Гражданската инициатива дава възможност за инициране на общонародно гласуване относно пълното или частичното преразглеждане на Федералната конституция. Условието за стартиране на гражданска инициатива са, да бъде формулирано конкретно предложение за конституционна промяна, и да бъдат събрани минимум 100 000 подписа на граждани с изборителни права, в рамките на 18 месеца. Преди да се стигне до общонародно гласуване, въпросът се обсъжда от двете камари на парламента и от правителството, които решават дали да подкрепят предложенията. Парламентът има право да направи контрапредложение, което да бъде гласувано заедно с предложенията на гражданската инициатива.

Факултативен референдум може да се проведе по искането на минимум 50 000 граждани с изборителни права. В рамките на 100 дни след официалното обнародване на федерален закон, той може да бъде подложен на всенародно допитване, ако се съберат необходимите подписи. И факултативните и задължителните референдуми са с обвързващ характер и не изискват кворум (минимална изборителна активност) за да бъдат валидни. Всеки кантон е отговорен за провеждането на гласуването в рамките на своята територия и има свои собствени разпоредби, които понякога се различават значително.

На местно равнище, 6 от кантоните предвиждат възможността гражданите да могат да отзовават представители на местната власт. Местен референдум за отзоваване може да бъде насрочен по искане на местното население. Необходимият брой подписи варира според кантоните, като той е между 2% и 13% от имащите право на глас.

### **1.15. Швеция**

- **Пряка демокрация:**

Конституцията на Швеция позволява провеждането на национален референдум по различни въпроси (не съществуват теми по които е забранено допитването). Гражданите нямат право да иницират референдум на национално равнище. Това могат да сторят само членове на Парламента, като техния брой трябва да е минимум 1/10 от всичките народни представители. Предложението за референдум се подлага на парламентарно гласуване,

където е необходимо да бъде подкрепено от най-малко 1/3 от народните представители. Националните референдуми са с консултативен характер и нямат кворум (минимален брой гласували) за валидност.

На местно равнище, гражданите имат правото да инициират референдум. Гражданската инициатива трябва да бъде подкрепена от най-малко 10% от имащите право на глас сред местното население. Окончателното решение за насрочване на референдум принадлежи на Общинския съвет. Той има правото да отхвърли инициативата, с квалифицирано мнозинство от 2/3 от своите членове. Преди конституционната реформа влязла в сила през 2011 г., общинските съвети са могли да отхвърлят граждански инициативи с обикновено мнозинство от 50%. Всички местни референдуми са с консултативен характер.

- **Достъп до обществена информация:**

Принципът на публичен достъп е залегнал в Конституцията. Този принцип означава, че на широката общественост и на средствата за масово осведомяване – вестници, радио и телевизия, трябва да се гарантира безпрепятствен поглед върху дейността, извършвана от правителството и местните власти. Принципът се проявява по различни начини. Освен, че всеки има право да чете публични документи съхранявани от публичните институции, държавните служители и други, които работят в централната администрация или в местните органи, имат правото да раздават на външни лица това, което знаят като информация. Около 40% от държавните агенции разполагат с портал за отворени данни, достъпни до широката общественост. Всичко това гарантира високо ниво на прозрачност и намалява риска от корупция и конфликт на интереси.

- **Електронно гражданско участие:**

Правителството на Швеция е силно ангажирано за гарантирането на диалога между властите и гражданите. То вярва, че постоянният диалог между вземащите решения и избирателите е важен фактор, който лежи в сърцевината на демокрацията в обществото и създава условия за вземане на обществено полезни и легитимни решения. На местно равнище, правителството подпомага дейността на Асоциацията на местните власти и региони (SALAR). В периода 2011 - 2014 г. е изпълнен съвместен проект с цел развитието на диалога с гражданите в рамките на местното самоуправление в отделни общини и области.

Формите на политическо участие в обществото са се променили през последните години. Преди всичко Интернет става все по-важна арена за формиране на мнение и обществен дебат. Интернет разшири публичната сфера като ресурс за гражданите, които желаят да участват в обществения дебат, формира обществено мнение, координира дейности и кампании. Увеличеното използване на Интернет означава, че повече хора имат възможност да изразяват своето мнение и да участват в по-мобилни и по-свободни мрежи. Освен това, технологичният напредък доведе до това, че хората с увреждания се сдобиха с увеличени възможности за участие и независимост в обществото. Интернет също означава очевидни възможности за опростяване осигуряването на достъп до информация.

От 2007 г. шведската Асоциация на местните власти и региони (SALAR) получава средства от правителството за разработване на инструменти и за стимулиране използването на информационни технологии (ИТ) за гражданско участие и влияние. Целта е да се развие и укрепи диалога между избраните представители и гражданите. В допълнение, правителството прие програма за цифровите технологии с намерението да развие цифровите комуникации в Швеция. През 2014 г. стартира програма от мерки, базирани на стратегията за електронно управление.

### **Обобщение:**

Проучването на нормативните рамки за гражданско участие в 15 страни-членки на Съвета на Европа показва, че всяка от тях е включила механизми за гражданско участие в своето законодателство. Най-често те се срещат в националните конституции на държавите, в закони за местното самоуправление, закони за референдуми и граждански инициативи, закони за достъп до публична информация и в общински наредби. Съществуват разнообразни възможности гражданите да се включат в решаването на важни въпроси касаещи местното население. **Референдумът и гражданската инициатива** са често срещани форми на пряко гражданско участие. В 11 от 15-те проучени държави, гражданите имат правото да инициират референдум на местно равнище. Необходимата подкрепа за успеха на подобна инициатива варира, като в някои държави и региони е изключително ниска (между 1% - 5% от населението с избирателни права), което насърчава използването на този инструмент. В много държави, предимно в Западна

Европа, няма задължителен кворум за валидност на референдума. **Обществените консултации** са заложи в редица национални и местни законодателства, но често те не са задължителни. Това прави прилагането им произволно, и ги превръща в инструмент на управляващите, вместо на гражданите. Все пак, съществуват и добри примери, с ясно дефинирани процедури и случаи, в които консултирането с местното население е задължително. Институциите са отговорни да информират адекватно гражданите, да идентифицират заинтересованите страни, да предоставят възможност за изразяване на мнения и да гарантират обратна връзка с участниците. **Модерните технологии** играят основна роля в насърчаването и улесняването на гражданското участие. **Достъпът до обществена информация** чрез Интернет, като например „отворените данни“, позволява на всеки заинтересован да намери нужната информация, спестявайки му бюрократичната тежест от пред електронната ера. Също така, **възможността да се гласува електронно** или да се подкрепят **граждански инициативи онлайн**, активизира по-голям брой хора да участват в тези процеси. Разработването на **електронни форуми и портали за обществено консултиране** също спомага за диалога между институциите и гражданите в редица държави. Несъмнено, диалогът за електронното управление ще става все по-актуален и ще бъдем свидетели на нови форми на гражданско участие, благодарение на информационните и комуникационните технологии.

## **2. Идентифицирани и систематизирани добри практики от проучените страни:**

В тази част са представени примери за добри практики на гражданско участие в процеса на вземане на решения, както на местно, така и на национално ниво. Те са групирани в две основни категории – практики, свързани с провеждането на консултативни процеси и практик, свързани с прилагане на инструментите на пряката демокрация. Последният пример („Бюджетиране с участие на гражданите в Сопот, Полша) съчетава и двете категории.

### **2.1. Практики, свързани с провеждането на консултативни процеси:**

- **Граждански консултативни съвети в Тимишоара, Румъния:**

По инициатива на тогавашния кмет на града, през 2003 г. се създават Гражданските консултативни съвети. Моделът е заимстван от френския град Мулхаус, побратимен с Тимишоара. Целта на тези съвети е да се подобри диалога между гражданите и местните управляващи, чрез навременното установяване на проблемите и нуждите на гражданите в отделните квартали / райони. Днес има 20 действащи Граждански консултативни съвета, разделени по квартали и райони, които обхващат цялата територия на града. Във всеки от тях могат да членуват между 7 и 50 души, които живеят или работят в съответния квартал или район. Гражданските съвети нямат правен статут и се финансират с публични средства. Членовете им се срещат периодично за да обсъждат най-належащите проблеми, които се нуждаят от решение, и информират местната власт за това. Най-често става въпрос за инфраструктурата и градската среда. Отделно, някои от по-активните съвети сами предприемат инициативи и дейности за решаването на проблемите на територията им. Пример за това са дните за почистване на квартала, както и кампания за набиране на средства за местно училище, което е било пред затваряне. Съветите организират и културни събития, и често се ангажират с младите хора, информирайки ги за процесите на местното самоуправление. Някои от тях издават и собствени вестници и бюлетини.

Взаимоотношенията между местната власт и гражданските съвети се разрастват в последните години, като управляващите все по-усилено търсят начини за сътрудничество. Публичната администрация се консултира по важни въпроси с гражданите, и същевременно ги информира чрез кварталните съвети за своите приоритети и планирани проекти.

- **Обществено планиране на социалните услуги в Банска Бистрица, Словакия:**

През 2008 г., словашкият град Банска Бистрица предприема инициатива за обществено планиране на социалните услуги в града, за предстоящите 5 години. Идеята е на председателката на местното Бюро за социални услуги, и е заимствана от подобна практика в съседна Чехия. Според нея, действащият механизъм за планиране на разходите за социални услуги не е достатъчно прозрачен и не включва всички заинтересовани страни, и трябва да бъде променен. Кметството се отзовава на препоръката и, и стартира процедура за обществено планиране, с цел подобряване на качеството на предлаганите социални услуги.

В рамките на общественото планиране са участвали три основни страни – потребителите на социални услуги, доставчиците на услуги, и представители на местната власт. За да гарантира по-широка представителност и участие от страна на гражданите, кметството предварително е организирано информационна кампания и серия от тематични работилници. Заявилите желание за участие в общественото планиране са били разпределени в 5 целеви групи, според различните видове социални групи. Процесът на планиране и консултиране е проведен между юни 2008 г. и май 2009 г.

Участниците в общественото планиране са оценили високо инициативата. Мнозинството от тях са заявили, че общественото планиране е гарантирало по-голяма прозрачност при разпределянето на разходите за социални услуги и е допринесло за конструктивния диалог между местната власт и заинтересованите граждани. Доставчиците на социални услуги, от своя страна отчитат, че са имали възможността да се запознаят по-добре с нуждите на своите клиенти, и кои сфери от работата им изискват подобрене. Всички страни отчитат, че общественото планиране е спомогнало за покачването на доверието между гражданите, частния сектор, и публичната администрация.

- **Общностен екип за разпределение на общински средства в Грьонинген, Холандия:**

За да инициира промяна в начина на разпределение на бюджетните средства на квартално ниво, Община Грьонинген сключва споразумение с 5 сдружения на собственици на жилищни имоти. Основната цел на тази инициатива е да се приложи принципа на самоуправление на квартално ниво, основан на идеята, че гражданите разполагат със знанието, опита и уменията да решават местните проблеми и да подобрят качеството на живота и сигурността в техните собствени квартали. Общината и сдруженията на собствениците решават да разпределят допълнителни 20 млн. евро за следващите 4 години към 14 квартала чрез техните квартални бюджети. Всеки от кварталите създава и подкрепя *общностен екип*, който се състои от представители на администрацията и граждани, и отговаря за бюджетното планиране. Въпреки че съставът на тези екипи е различен, в тях винаги участват представители на сдруженията на собствениците, социални работници и държавни служители. В допълнение, служители от службите за работа с деца или възрастни хора, полицията, училищата, както и живеещи в дадения квартал често пъти

също са членове на екипите. Тяхната работа е да събират идеите, които гражданите предлагат и в последствие да решават как да бъде разпределен бюджета. Правото на вземане на решения и ресурсите са в ръцете на общностните екипи. Според правилата за разпределяне на финансирането, установени от местната власт, предимство трябва да се дава на проектите, които повишават активността и участието на гражданите в развитието на техния квартал. Всеки екип отговаря пред градския съвет за разпределението на бюджетните средства.

- **Законодателен „Краудсорсинг“ във Финландия (К)**

През 2013 г., Финландия предприема иновативна стъпка за прякото ангажиране на гражданите в управлението на страната, чрез така наречения процес на законодателен „краудсорсинг“ (анг. crowdsourcing). „Краудсорсинга“ е механизъм заимстван от бизнес сектора, който позволява на потребителите да предлагат идеи за подобряване на качеството на продукти и услуги. Най-често това се случва чрез специално изградени за целта Интернет платформи и форуми. В сферата на политиката, все по-усилено се обсъждат възможностите за „краудсорсинг“ на законодателния процес, в който гражданите да могат да изразяват становища по законопроекта и да предлагат идеи за подобряването им. Финландското Министерство на околната среда решава в началото на 2013 г. да изпробва механизма на „краудсорсинг“ във връзка с проектирането на новия Закон за движението по офроуд (неасфалтирани) пътища. Нуждата за новия закон произлиза от нарастващия брой на моторни шейни и АТВ-та – превозни средства, използвани за преход през гори и други природни местности. При обсъждането на първоначалния проектозакон, управляващите са имали сериозни разногласия по различни точки, като например позволената максимална скорост на движение, опазването на околната среда, компенсиранието на собствениците на земи в проходимите местности, и други административни елементи. В крайна сметка, те решават да се допитат до гражданите и пряко заинтересованите страни по тези въпроси.

За консултирането с гражданите е създадена онлайн платформа, през която те да могат да изразяват своето мнение и препоръки. Процесът е бил разделен на 3 етапа. В първия, между януари и март, са очертани основните проблеми свързани с офроуд движението, както и с мерките предвидени в проектозакона. Във втората фаза, между март и юни,



участниците са имали възможността да предложат конкретни идеи за подобрене и справяне с проблемите. Третата фаза (юни – октомври) е била за оценка на предложенията, в която освен гражданите, са участвали и експерти от различни области. Предоставена е и възможност за онлайн гласуване по различните теми и за подреждане на приоритетите. Не е имало предварителен подбор на желаещите да се включат, като всеки с достъп до Интернет е разполагал с възможност да изрази мнението си. Над 700 граждани са участвали активно в „краудсорсинга“, докато платформата е била посетена от около 14,000 души. Интернет платформата е събрала 170 идеи и над 1,300 коментара само по време на втората фаза. Общите коментари във трите фази са над 4,000. Резултатите от това проучване са систематизирани и описани в обширен доклад от страна на управляващите в изготвянето на финалния законопроект. Разбира се, практически е било невъзможно всички те да бъдат съобразени в новия закон, но институциите са получили огромен ресурс от ценни мнения и идеи на гражданското общество, и в частност тези които са най-пряко засегнати от закона. Участниците са оценили като изключително полезен процеса, заявявайки че подобна практика увеличава доверието им в законодателната власт и прави вземането на решения по-прозрачно и демократично. Дори по-скептично настроените са оценили усилията на правителството да се допита до гражданите, и възприемат крайния резултат не като опит за налагане на определено мнение или позиция, а по-скоро като компромис между множество различни позиции. Тепърва ще се обсъждат възможностите за използването на „краудсорсинга“ в повече сфери от местното и националното управление, както и идеи за подобряване на процеса. Финландците вече са направили първата голяма крачка в тази насока.

## **2.2. Практики, свързани с прилагане на инструментите на пряката демокрация:**

- **Законодателен референдум в Словения:**

Съгласно член 90 от Конституцията на Република Словения, гражданите на страната могат да инициират национален законодателен референдум чрез подписка подкрепена от минимум 40 000 души с избирателни права. Подписите трябва да бъдат събрани в срок от 35 дена. За да бъде валиден референдума, е необходимо да са гласували най-малко 20% от избирателите, като резултатите са със задължителен характер.

Пример за сполучлив референдум инициран от гражданите е този проведен на 10 април 2011 г. за отмяна на новоприетия Закон за почасовата работна дейност. Противоречивият закон, приет от Парламента през ноември 2010 г., предвижда ограничения на времето което могат да работят гражданите на почасов договор, както и намаление в заплащането и трудовите им правомощия. Според правителството, тези мерки са с цел насърчаване на работодателите да наемат повече хора на почасов договор. От студентските организации и Асоциацията на свободните профсъюзи обаче се противопоставят на закона и иницират подписка за референдум, с който да отменят решението на Парламента.

Между 3 януари – 6 февруари 2011 г., инициаторите успяват да съберат 47 000 подписа в своя подкрепа, което задължава правителството да насрочи национално допитване по въпроса. Референдумът се провежда два месеца по-късно. На него гласуват 34% от имащите право на глас, което е значително над минималните 20% изисквани за валидност. От тях, цели 80.07% гласуват срещу закона, което автоматично го отменя. Референдумът се счита като сериозен удар срещу управляващите и победа за пряката демокрация в Словения.

- **Гражданска инициатива за „достъпни жилища” в Люцерн, Швейцария:**

В Люцерн, както и в много други швейцарски градове, е относително скъпо да се купят или вземат под наем апартаменти и къщи. Това означава, че по-малко привилегированите групи, като семейства с много деца, самотни родители, младежи и определени групи имигранти, имат жилищни проблеми. Общината поддържа и разработва определен брой общински жилища или частни кооперативи, където цените на наемите са средно с 15-20% по-ниски от тези на пазара. В началото на 2010 г. делът на такива непазарни жилища в Люцерн е 13% от всички налични апартаменти. Гражданска инициатива, спонсорирана от организации на наемателите, както и от Зелената и Социалдемократическата партия, стартира на 6 декември 2010 г. с цел да се увеличи делът на “достъпните” жилища от 13 до 16% в рамките на следващите 25 години. Съгласно Общинската конституция на Люцерн, за да се лансира подобна инициатива са необходими едва 800 подписа (1% от местното население). Инициаторите успяват да съберат 2 258 в рамките на няколко седмици .

В местния парламент на град Люцерн инициативният комитет предлага контра-предложение на инициативата с изискването да се увеличи делът от 13 на 14%. В самия

местен парламент няколко страни предложиха компромис между инициативата и контра-предложението – и дял от 15% на кооперативните нови апартаменти. Накрая парламентът гласува против всички тези предложения. Инициативата на гражданите бе отхвърлена с 26 на 18 гласа. Въпреки отказа на местния парламент, кантоналната Конституция предвижда и провеждането на референдум по гражданската инициатива, който е с обвързващ характер. Такъв е проведен на 17 юни 2012 г. Инициативата „*За достъпни жилища*“ е одобрена с 13,264 гласа „Да“ (58.18%) срещу 9,536 гласа „Не“ (41.82%), при избирателна активност от 44.75%. Това е класически пример за силата на гражданите да въздействат пряко на местното и националното управление в Швейцария, като дори отменят вече приети решения на законодателната власт.

- **Разработване на нова конституция с участието на гражданите в Исландия:**

През 2008 г. Исландия е сполетяна от дълбока финансова и банкова криза. Вследствие на масови граждански протести, Премиерът на страната е принуден да подаде оставка в началото на 2009 г. Сред протестиращите се заражда и идеята за конституционна реформа, която да гарантира по-широки правомощия на гражданите за участие в управлението на държавата. През ноември 2009 г. група от граждански организации и либерални „тинк-танкове“ сформират алтернативно Народно събрание, съставено от свободни граждани на Исландия. Целта на това събрание е да запълни демократичния вакум, който е бил породен от кризата, и да обсъди възможности за конституционни промени, които да са плод на гражданското общество. Около 1200 души се включват в това събрание, което е близо 0.5% от имащите право на глас в страната. Организаторите използват Интернет платформи и социалните медии за популяризиране на инициативата си, а за да ангажират и по-възрастните жители, изпращат покани и по пощата. Месеци по-късно, новият Премиер на Исландия решава да сформира Конституционен съвет за изготвянето на нова Конституция, която да замени действащата от 1944 г. Членовете на този съвет се избират пряко от гражданите и не могат да бъдат представители на държавната администрация. Провежда се и национален форум за консултиране с гражданите, в който участват 950 души, селектирани на случаен принцип. Този форум има за цел да обсъди конституционните промени и да събере препоръки от участниците. На 27 ноември 2010 г., исландците избират 25 души, които да ги представляват при изготвянето на новата

конституция. Това са хора от различни професионални сфери, които са добре познати на широката общественост. По време на работата си, Конституционният съвет редовно е обновявал своята Интернет страница с актуална информация относно новата Конституция, и също така е приемал предложения от гражданите чрез социалните мрежи. Над 3000 такива са били изразени по време на процеса, като най-популярните от тях са включени в проектоконституцията. Основното от тях е 10% от гражданите с избирателни права да могат да инициират национален референдум и да предлагат законодателство.

Завършената проектоконституция е подложена на национален консултативен референдум, проведен на 20 октомври 2012 г. Мнозинство от 73% гласували подкрепят новата Конституция, при избирателна активност от 49%. Предстои обаче съществената част – а именно гласуването и в Парламента. Моментът не е подходящ, след като 5 месеца по-късно изтича мандата на правителството, а опозицията използва тази възможност за да удължи дебатите и да не се стигне до вот. След изборите през април 2013 г., на власт се завръща Партията на свободата, която 4 години по-рано е подала оставка при масовите протести. Последствията от финансовата криза са овладяни, и „новото-старо“ правителство не намира смисъл да върне дискусиата за новата Конституция в Парламента, слагайки край на надеждите на гражданите – поне за момента.

Примерът от Исландия показва една изключително добра практика на прякото гражданско участие, която обаче остава неосъществена докрай поради липсата на политическа воля. Със сигурност, исландците могат да се гордеят с това което са постигнали, и да се надяват, че рано или късно, политическия елит ще се вслуша в техния ясно-изразен глас за промяна.

- **Бюджетиране с участие на гражданите в Сопот, Полша:**

В полският град Сопот действа механизъм за прякото участие на гражданите в местния бюджет – т. нар. „бюджетиране чрез участие“. При гласуването на всеки общински бюджет, до 1% от него се отделя за гражданите, които сами могат да решат как да го използват. Идеята произтича от „Сопотската инициатива за развитие“, група от активни местни граждани сформирана през 2008 г., с цел насърчаването на гражданското участие в местното самоуправление и проектите за развитие на града. През 2009 г., групата стартира кампания под надслов „*Демокрацията не е само избори*“. В първата фаза на тази

кампания, групата успява да се пребори за промени в общинския устав, който да позволи на гражданите да предлагат местно законодателство чрез инициатива, подкрепена от минимум 200 жители с избирателни права. Именно чрез такава гражданска инициатива, групата извоюва правото на гражданите да участват в публични консултации с местната власт при решаването на важни въпроси от местното самоуправление.

В третата фаза на кампанията, „Сопотската инициатива за развитие“ успява да убеди местната власт да позволи на гражданите сами да избират за какво да се харчи част от бюджета. Въпреки съпротивата на кмета, Общинският съвет приема резолюция на 6 май 2010 г., с която отделя сума от 3 млн. злоти (около 1% от общинския бюджет), която да е на разположение на гражданите и да се използва по тяхно желание.

Процесът на „бюджетирането чрез участие“ не е едностранен, в който властта единствено предоставя средства на гражданските организации. Местната власт предварително организира граждански форуми, в които участват всички заинтересовани страни. Те биват разделени по целеви групи (екология, култура, здравеопазване, образование, инфраструктура), където обширно се дискутират нуждите за развитие във всяка сфера. Създават се и работни групи за изготвянето на конкретни проекти, които да бъдат финансирани през бюджета. Създава се и временен комитет за наблюдение на гражданското бюджетиране.

### **3. Анализ на ситуацията в България по отношение включването на гражданите в управлението на местно ниво и идентифицирани възможности за разширяване на гражданското участие:**

Гражданското общество играе все по-голяма роля в процесите на управление и развитие в днешния век на глобализация. Гражданската активност се проявява както през формални граждански структури, така и посредством мобилизиране на гражданска енергия чрез неформални форми за отстояване на общи интереси – тенденция, която притежава голям потенциал. Гражданската активност е процес на участие на гражданите, посредством който те могат да предявят и защитят своите интереси, нужди и ценности пред

управляващите и да се включат във вземането на важни решения и във формирането на публичните политики - на национално и местно ниво. Същевременно, гражданското участие е задължителен елемент на голяма част от принципите на доброто управление на местно ниво, които включват и обществения контрол върху решенията и действията на местните власти.

### **3.1. Правна регламентация на гражданското участие на местно ниво.**

Редица документи на европейско ниво, по които и българската държава е страна, определят европейската правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво.

#### ***Европейска харта за местното самоуправление<sup>1</sup>***

В този основополагащ документ на Съвета на Европа са гарантирани принципите на гражданско участие в управлението на местно ниво. В чл. 3 изрично е регламентирано, че наред с участието в избори за органи на местната власт, следва да се гарантира възможността за пряко участие на гражданите в събрания на местната общност, референдуми и други, позволени от закона форми. Така 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.

#### ***Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения<sup>2</sup>***

Това е един от сравнително новите документи на Съвета на Европа, посветени на гражданското участие на национално и местно ниво. Основната цел на Кодекса е да допринесе за създаването на благоприятна среда за неправителствените организации в държавите-членки на Съвета на Европа. Също така, Кодексът трябва да бъде ефективен инструмент за НПО на местно, национално и международно ниво в техния диалог с публичните органи, както и да насърчи взаимодействието между тях. В Кодекса са формулирани няколко основните ***принципи на гражданското участие***. Кодексът

---

<sup>1</sup> Приета в Страсбург, 15.X.1985 г., ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17.03.1995г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.

<sup>2</sup> Одобрен от Конференцията на МНПО (Международните неправителствени организации) към Съвета на Европа на 1 октомври 2009 г

определя и *етапите в процеса* на вземане на политически решения, както и различните възможности за включване на гражданските организации в тях.

***Препоръка № 19 на Комитета на министрите от декември 2001 г. за гражданското участие в местния обществен живот***<sup>3</sup>

В този документ на СЕ се отчита необходимостта от обогатяване на местната политика с различни форми на пряко участие на гражданите. 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. Препоръката ангажира правителствата на държавите членки на Съвета на Европа да провеждат политика, включваща местните и регионалните власти, насочена към насърчаване на гражданското участие на местно ниво. Предвиден е и ангажимент за подобряване на правната рамка на гражданското участие, така че местните власти да могат да развият различни форми на участието.

***Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво***<sup>4</sup>

Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета от Съвета на Европа, има за основна цел да мобилизира и стимулира действия от страна на всички заинтересовани страни на централно и местно ниво, за да могат гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично управление.

Съветът на Европа определя доброто управление като необходимо изискване за всички нива на публичната администрация. На местно ниво то е от фундаментално значение поради факта, че местното управление е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги, а и точно на това ниво те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото като цяло. Поради това през последните години прилагането на принципите на доброто управление се разглежда в пряка връзка с процеса на децентрализация на управлението.

---

<sup>3</sup> Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, *adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001*

<sup>4</sup> Съвет на Европа, октомври 2007 г., MCL-15(2007)

Участието на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на вземане на решения на местно ниво е друг критерий за оценка на демократичността на дадено общество, тъй като такова участие е от решаващо значение за прозрачно и отговорно местно самоуправление, работещо в интерес на общността.

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

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

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

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

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

*Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление*<sup>5</sup> урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт. Прякото участие се осъществява чрез: референдум; гражданска инициатива; европейска

---

<sup>5</sup> Приет на 29 май 2009 г., обнародван в ДВ, бр. 44, 2009 г.



гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011; общо събрание на населението.

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

Гражданското участие в местното самоуправление е регламентирано с конкретни текстове **в редица други закони и 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, а също и според проучване извършено от БЦНП<sup>6</sup> може да се направи извода, че има създадена нормативна уредба, която дава възможности за непосредственото включване на гражданите и техните организации в процесите на вземане на решения и в нормотворческия процес. Съществуващата законова уредба обаче следва да се допълни с конкретни механизми на взаимодействие на гражданите и техните организации с публичната власт.

### **3. 2. Каква е картината на гражданската активност в България?**

---

<sup>6</sup> Участие на НПО в процесите на вземане на решения в България, Правен анализ, БЦНП, 2009

Според доклад на ИОО – София<sup>7</sup> с резултати от сравнително изследване на състоянието на гражданския сектор, обхващащо повече от 40 страни, гражданската активност в България е с най-ниски стойности. В доклада се посочва: „Дистанцираност на гражданите и ниски нива на участие в структурите на гражданския сектор са основни характеристики на измерението. Неучастието, неангажираността и затвореността в рамките на семейния кръг и близките предпоставя невъзможността за създаване на общност. Социалните връзки между отделните индивиди са слаби и неустойчиви, доверието в институциите на представителната демокрация и в гражданските организации е ниско. Тези тенденции резултират в апатичност сред гражданите относно дейностите на различните граждански организации”.

Тази констатация е на фона на едно сравнително добро ниво на организация на гражданското общество в България и сравнително добре оформен профил на гражданските организации. Според резултатите от доклада „гражданските организации са добре технологично обезпечени, но с проблеми при финансирането на своята дейност. Финансовата неустойчивост е причина и за неустойчивост при човешките ресурси в сектора“.....Тенденцията към изграждане на инфраструктура от коалиции, мрежи, форуми, платформи на национално ниво е все още недостатъчно устойчива, което е пречка пред консолидиране за по-ефективно оказване на влияние на национално ниво. Тези предизвикателства оформят и основните ограничения пред възможностите за влияние на гражданските организации“.

Данните от изследването показват ограничени възможности за оказване на влияние от страна на гражданското общество. „Гражданските организации не съумяват да отговорят на определени обществени потребности и да повлияят положително за разрешаването на сериозни обществени проблеми, което намалява и тяхната способност да упражняват успешно застъпничество върху вземането на решения и формирането на политики. В отделни сектори като образование, околна среда и подкрепа на уязвими групи дейностите на гражданското общество са значително по-ефективни и видими“.

---

<sup>7</sup> CIVICUS Индекс на гражданското общество: Доклад за България „Гражданското общество в България: Гражданска активност без участие“, Институт Отворено общество, София 2011

Такава ли е ситуацията през 2015 година? По-наше мнение четири години по късно, проблемите остават същите и резултатите са същите. Мобилизираната гражданска енергия през 2013 и 2014 г. предимно през неформални форми на организиране за отстояване на граждански интереси постепенно „утихна“ без да създаде категоричното усещане, че именно с такива действия се постигат промените. Инфраструктурата от коалиции, мрежи, форуми, платформи на национално ниво е все още недостатъчно устойчива. Консолидацията на сектора, не се е случила. Ефективността на действията и оказването на влияние на национално ниво все още не е достатъчно.

### **3.3. Състояние на процеса на гражданско участие в управлението на местно ниво:**

Доколкото местното ниво на власт е автономно ниво на „самоуправление“ то участието на гражданите по презумпция е по-широко и по-видимо отколкото централното ниво. Дали е така обаче във всички общини в страната. Наблюденията ни показват, че има няколко фактора, които влияят върху състоянието на този процес на местно ниво. На първо място е степента на зрялост на местната общност и наличието на гражданска енергия на местно ниво. Тези предпоставки обикновено се регистрират не в най-големите и не в най-малките общини в страната, където все още е налице чувство на общност и желание да се участва в „местния дневен ред“ и оказва влияние върху решенията свързани с местното развитие. В най-големите градски центрове, това усещане за общност е по-слабо и „избледнява“ и не предполага активно участие, следвайки „анонимността“ и нагласата, че „нещата ще се случат и без мен“. В малките общини, възрастовата и образователна структура на населението е значително по-неблагоприятна. Немалка част от живеещите са икономически неактивни лица, често демотивирани и обезсърчени, което предполага и по-ниската им гражданска активност. Разбира се съществуват и изключения от това наблюдение и отделни общности, участват активно в процесите на местното развитие.

Вторият важен фактор за активното участие на гражданите в процесите на местното развитие е нагласата на местната власт и най-вече нейния изпълнителния орган – кмета на община, да бъде отворен за гражданските инициативи, да подкрепя под различни форми включително финансово местните граждански организации. Ако нагласата и отвореността

на местната власт се съчетаят и с умения за провокиране и мотивиране на гражданската активност, може да се очаква ползотворно взаимодействие между местна власт и граждани на ниво община / кметство. В този случай личностният фактор е определящ за наличието и качеството на взаимодействието.

Третият важен фактор, който влияе върху гражданската активност е доверието между управляващите и гражданите на местно ниво. Доверието е в основата на гражданското участие. Провеждането на открита и прозрачна местна политика е в основата на създаването / поддържането на доверието на гражданите.

В общностите, където е налице благоприятно съчетаване на тези фактори можем да твърдим, че степента на гражданската активност е висока и гражданите в по-голяма степен приемат че участват в „самоуправлението“ на местно ниво. Без претенции за прецизност, наблюденията ни формират разбирането, че такова взаимодействие е налице в един доста малък дял (не повече от една пета) от местните общности. Това са общини в които обикновено има традиции и съществува приемственост между общинските ръководства, които поддържат „жива“ връзката с гражданите.

Ключова предпоставка за гражданско участие в местното самоуправление е степента на децентрализация на държавното управление в България. По обща оценка на много експерти, България е все още силно централизирана държава в сравнение със страните от ЕС. Макар, че е налице разбиране за нуждата от децентрализация, действията в такава посока са несистемни, плахи и колебливи. Изпълнението на приетата през 2006 г. Стратегия за децентрализация на държавното управление не доведе до резултатите, които трябваше да бъдат постигнати. В ситуация в която правомощията на органите на местното самоуправление са ограничени и голяма част от прилагането на местни политики зависи от волята на централното правителство, самоуправлението ще има по-скоро декларативен характер, отколкото автономно ниво на власт на което се вземат важните за местното развитие решения. Ограничените местни правомощия предопределят в не малка степен гражданска активност на местно ниво. Могат да бъдат посочени много примери в подкрепа на това твърдение, но е достатъчно да се ограничим само до слабото и често формално публично обсъждане на проекта за годишен общински бюджет. В ситуация на тесни данъчни правомощия на местните власти, силна зависимост от трансфери от

централното правителство и доминиране на делегираните от държавата дейности над местните в общинските разходни отговорности, обсъждането на общинският бюджет ще продължи да бъде слабо интересно за гражданите заради ограничените възможности за въздействие в по-голямата част от общините в България, в които делът на собствените приходи е много нисък.

#### **3.4. Форми и подходи за гражданската активност и участие на местно ниво:**

Прегледа на практиките на взаимодействие между местната власт и гражданите, показва, че се използват различни инструменти и подходи за включване на гражданския сектор и същите са резултат от различен опит и възприемчивост към различни подходи, съобразно местният контекст и особености. Макар и съхранили известни практики от миналото, културата на гражданското участие на местно ниво в България се изгражда основно в периода след 1991 г., когато местните общности с новата Конституция от 1991г. получават ефективно, право на самоуправление. Специфична особеност на гражданския сектор в България е неговото създаване и развитие с финансовата, институционална и административна подкрепа на външни донори и международни организации след демократизацията от началото на 90-те години. Макар и по-слабо изразени на местно ниво, подходите и практиките, свързани с гражданското участие, са заимствани от спецификата на донорската подкрепа. На тази основа, в различни региони на страната са популярни (повече или по-малко) инструментите за гражданско участие, заимствани от опита на подкрепящата страна / организация. Например в Централна Стара планина по-голяма популярност придобиват инструментите на прякото участие на гражданите, които са заимствани от опита на Конфедерация Швейцария, която оказва широкоспектърна техническа помощ на общините в региона за един продължителен период от време. В други райони, които са получавали подкрепа от други донори, формите и моделите за участие са по-тясно обвързани с представителната демокрация.

Моделите и практиките на гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво в България като цяло отразяват съществуващите модели на национално ниво.

Най-често прилагани форми на взаимодействие на местно ниво са следните:

- **Обществени обсъждания.** Обществените обсъждания дават възможност на гражданите да участват непосредствено в процеса на вземане на решения, като отправят предложения за приемане на политики, по въпроси на общинския бюджет и местни нормативни актове. Отделни закони включват като задължителна форма обществените обсъждания при приемането на определени политики и важни за населението местни решения. Такива са например „Законът за регионалното развитие, Законът за публичните бюджети, законът за общинския дълг и други, които постановяват, решенията на органите на местното самоуправление да се приемат след задължително обществено обсъждане. Прилаганите форми на публични обсъждания са различни в отделните общини. Удачна форма, прилагана в някои общини е моделът на „обществен форум“ . Тя се прилага често при обсъждането на проекта на общинския бюджет. Чрез нея се подобрява самия процес на вземане на решения, давайки възможност за получаване и обсъждане на информация от различни източници. Повишава се значително степента на сътрудничество между представителите на местната власт и гражданите, което от своя страна допринася за отвореност, достъпност и прозрачност на процеса на вземане на решения. Обща слабост на провежданите на местно ниво обществени обсъждания е тяхното формално провеждане с цел спазване на изискванията на законодателството. Формализма е резултат от ниският граждански интерес към тези обсъждания от една страна и от често недобрата подготвеност на тези обсъждания от самите местни власти. Качествените обсъждания изискват значително време за подготовка, отчасти и финансови ресурси, които местните власти не разбират или не желаят за отделят за да се привлекат обществен интерес.
- **Обществени съвети.** Обществените съвети по своята същност са консултативни органи за гражданско участие и обществен контрол на местно ниво, които могат да съдействат на органите на местното самоуправление за формулиране и реализиране на общинската политика по важни за местната общност въпроси. Те могат да бъдат формално учредени като самостоятелно юридическо лице или да съществуват като обществено - консултативен орган към общината, района, кметството. Практиките

в различните общини са различни, но по-честият случай е, когато те не са формализирани и съществуват като консултативен орган към общината. Обществени съвети има по различни въпроси, но най-често те са в областта на развитието на туризма, местното икономическо развитие, социалните дейности и други сфери. Ключов въпрос, свързан с дейността на обществените съвети е номинирането и изборът на техните членове. Много често общественото доверие в тях е ниско, поради подозрения в политическа пристрастност или склонност към съглашателство с местната власт. Номинирането и изборът на членовете трябва да е максимално прозрачно, подчинено на ясно формулирани правила и критерии, като членовете следва да притежават експертиза и опит в различни области, и да умеят да отстояват обществено значими каузи. На практика в общините има създадени много обществени съвети, чието създаване е провокирано от самата власт или са създадени по проекти. Често такива съвети са лишени от ясна кауза и лидерство и не носят ползи за местната общност.

Известни традиции на участие на НПО при формулиране на политиките за развитие у нас се създадоха във връзка с прилагането на **Закона за регионалното развитие**. Законът постановява възможности за участие на заинтересованите страни (физически лица и представители на юридически лица, които имат отношение към регионалното развитие) на областно ниво и район от ниво 2. В страната са изградени и функционират двадесет и осем областни и шест регионални съвета за развитие. Макар, че на този етап това е само възможност, а не задължение „Председателят на областния съвет за развитие кани на заседанията на съвета да присъстват с право на съвещателен глас физически лица и представители на юридически лица, които имат отношение към развитието на областта”<sup>8</sup>. Съща е ситуацията и с регионалните съвети за развитие. Практиката показва, че в заседанията на областните, респективно на регионалните съвети за развитие, участват освен представители на работодателски организации и представители на местни агенции за развитие и други НПО. Засилването на ролята на гражданските организации би могло да се осигури, чрез равноправно участие на представители на

---

<sup>8</sup> Чл.22 (3) от ЗРР

гражданския сектор в заседанията на областните и регионалните съвети за развитие, като тяхното участие следва да бъде регламентирано като задължително и равноправно. В периода след 1995 г. на местно и регионално ниво, започнаха да се структурират и формализират и сдружения за насърчаване на местното / регионално развитие, обединяващи местна власт, бизнес и граждански организации. Тези структури, най-често регистрирани като сдружения по ЗЮЛНЦ имат свое място в местното развитие - опитвайки се да изпълняват функции на агенции за регионално развитие (в случаите, когато обхващат повече общини) или центрове за общинско развитие, когато обхващат само една община. До 2007 г. (присъединяването на България към ЕС) тези структури имаха достъп до различна донорска помощ и съобразно техния капацитет и активност, участваха активно в процесите на формулиране и прилагане на политиките за развитие. След 2008 г., централизираният модел на администриране на средствата от ЕС, ограничи достъпа им до ресурс за функциониране и те постепенно започнаха да затихват.

- **Участие на НПО и граждани в работни групи.** Често използван на местно ниво инструмент за въвличане на гражданите при решаването на местни проблеми. Чрез сформирването на различни работни групи, местната власт осигурява възможност на гражданите да участват както в процесите на формиране на политики, така и при вземане на решения за разходване на публично финансиране. Работните групи се използват от много общини при разработването на общинските планове за развитие.

За подобряване на взаимодействието с НПО някои общини създават офиси за връзка с НПО. Те се създават към общинската администрация и представляват общината в процеса на сътрудничество и съвместни инициативи с третия сектор. За формализиране на взаимоотношенията между местната власт и НПО сектора не са изключения практиките на подписване на Споразумения за сътрудничество между НПО и местните власти. Това са политически документи на местно ниво, които отразяват постигнатото съгласие между представителите на НПО и местната власт



относно въпросите от взаимен интерес и възможните области на взаимна подкрепа и сътрудничество.

- **Делегирането на социални услуги от страна на местната власт към НПО** е форма на взаимодействие, която намира почва в средно големите и големите общини в страната. Тя е възможна там където има организации с експертиза и опит в социалната сфера и от друга страна има „пазар“ за тази услуга на територията на която се делегира услугата за предоставяне. Тази форма на взаимодействие е полезна и с това, че освен че създава доверие, може да доведе и до чувствително подобряване на качеството на предоставяната услуга, което е от пряка полза за нейните бенефициенти.
- **Учредяване и подкрепа на дейността на обществени фондации / фондове.** Те са форма за регламентиране на отношенията с НПО и отделянето на пари от местния бюджет за финансиране на проекти на НПО. Такива примери има в няколко общини в България. Правилата за отпускане на финансова подкрепа обикновено са разработени в сътрудничество с неправителствените организации, като същите се приемат под формата на правилници за предоставяне на средства на НПО от съответните органи на местно самоуправление.

**Наред с посочените дотук механизми** на взаимодействие между власт и граждани на местно ниво, често се използват и други, които са с по-голяма практика у нас. Такива са: приеман ден на кмета, участие на гражданите в публични сесии на Общинския съвет, участие на граждани и представители на НПО в постоянните комисии към ОС, квартални съвети, подписки, телефонни линии и кутии за граждански сигнали и мнения, общоселски събрания, местни референдуми.

Освен тях, място намират и фигурата на **местния обществен посредник**, онлайн анкети и допитвания до населението, форуми на интернет страниците на общините, които са по модерни и обикновено предпочитани от по-млади и образовани хора.

Сравнително нова и популярна форма за канализиране на гражданската енергия в част от селските<sup>9</sup> общини в България са т.нар. „**местни инициативни групи**“. МИГ са ЮЛНЦ

---

<sup>9</sup> Съгласно дефиницията селски район на ПРСР за периода 2007 – 2013 г.

регистрирани като сдружения или фондации, които отговарят на определени изисквания регламентирани в конкретна наредба на МЗХ, в съответствие в Регламент 1698/2005 на ЕС. МИГ са институционализирана форма на публично - частно партньорство при равнопоставено участие на местната власт, бизнеса и неправителствения сектор на местно ново (една или група обхванати общини с общи граници). Прилагайки специфичен подход (подхода ЛИДЕР) за участие в местното развитие, МИГ в немалко общини са единствените действащи неправителствени организации които притежават инструментариум да влияят върху местното развитие. Разработвайки и прилагайки средносрочни Стратегии за местно развитие, които са финансово обезпечени от ПРСР, МИГ се оказаха инструмент за оживяване на някои селски територии в България. Към септември 2015 г. действащите МИГ, прилагачи СМР са общо тридесет и пет. В периода до 2020 г. се планира техният брой да нарасне до шестдесет, като освен достъп до средствата от ЕЗФРСР, те ще имат достъп и до средствата от ЕФРР, ЕСФ, ЕФМДР, респективно да включват в бъдещите си стратегии, мерки и дейности от ОПИК, ОПОС, ОПРЧР, ОПНОИР. Съществена слабост, която трябва да бъде отчетена, е че макар и сдружения по ЗЮЛНЦ, МИГ, работейки в строго регламентирани условия, започнаха да се превръщат в бюрократични структури, чиято основна задача е да отговорят на изискванията на приложимите наредби и това доведе до загуба на гражданската енергия от времето, когато те бяха създадени. Друг проблем е свързан с независимостта на МИГ. Моделът на прилагане на подхода ЛИДЕР, предполага наличие на финансов ресурс за прилагане на СМР. МИГ не разполагат с такъв и търсят подкрепа от органите на местната власт, което ги поставя в зависимост от тях.

### **3.5. Основни проблеми при участието на гражданите в управлението на местно ниво:**

Участието на гражданите в управлението на местно ниво е процес в които са въввлечени две взаимно обвързани страни – гражданите, като суверен на властта и самата местна власт, която упражнява властта от името на суверена – гражданите. В този процес, взаимодействието би следвало да бъде логично и ясно, но на практика са налице редица проблеми, които ще представим по отделни страни.

- **Проблеми, произтичащи от гражданите и гражданския сектор:**

*Липса на доверие на гражданите в местната власт.* Липсата на доверие е в основата на взаимодействието. Ако то не бъде възстановено там където е загубено не може да се очаква засилване на гражданската активност.

*Липса на доверие на гражданите в гражданските организации.* НПО са откъснати от гражданите. Липсва представителност и легитимност на самите организации. Често те са приемани, като приближени и създадени да обслужват властта.

*Незаинтересованост и пасивност на гражданите.* Резултат от загубеното доверие и ограничените правомощия на местната власт е незаинтересоваността от нейните действия и гражданската пасивност. Смисъла от участието не може да бъде ясно артикулиран за да мотивираме гражданската активност и енергия.

*Силно фрагментиран граждански сектор, зависим от външно финансиране.* Необходимостта от консолидация е видима, но дълго време не се случва. Липсата на яснота, кой, кого представлява води до затруднения сред местната власт да намери истинския и надежден партньор.

*Непознаване на нормативната уредба. Ниска степен на информираност и експертност.* Ефективното участие на НПО в процесите на вземане на решения на местно ниво е възпрепятствано от липсата на експертност и непознаване на нормативната уредба. Особено в малките общини това е проблем, който затруднява взаимодействието.

- **Проблеми, произтичащи от местната власт:**

*Липсва разбиране за важността на диалога между властта и гражданите.* Увлечени в решаването на ежедневни оперативни въпроси, свързани с предоставянето на базисни услуги, местните власти понякога не намират за важно да търсят постоянния контакт с гражданите. Често е налице подценяване на гражданския потенциал за подкрепа на местното развитие.

*Неумение на местната власт за диалог с гражданите.* Дори когато е налице желание за работа с гражданите това се оказва трудно, защото не всички представители на местната власт притежават умения за това. Инвестирането в обучения и други форми на придобиване на знания, понякога не е достатъчно за преодоляване на тези слабости, когато липсва желание за диалог с гражданите.

*Лошата комуникация с гражданите* е елемент на неумението за диалог или на нежеланието за диалог с тях, което може да се регистрира, макар и не често. Това се изразява в липса на предварителна информация за въпросите които ще се обсъждат, представяне на език, който е бюрократизиран и често неразбираем за гражданите, липса на визуализация на обекта на обсъждане и други.

*Бюрократичен подход към процеса на взаимодействието.* Този подход води до формално провеждане на консултациите и обсъжданията, без интерес от ефекта от взаимодействието. Това води до допълнителна демотивация на НПО и гражданите за участие в процесите на местно ниво.

*Липса на финансови средства за обезпечаване на процеса.* Това също е честа причина за обезпечаване на нормалното функциониране на взаимодействието. Необходимите средства не са големи, проблема е по-скоро в разбирането че те следва да бъдат осигурени. На този етап това се случва предимно в случаите, когато има осигурено външно финансиране – под формата на проектно финансиране.

*Липса на прозрачност в дейността на местната власт.* Прозрачността се ограничава до рамките на законите изисквания и формалното им спазване. Не са редки случаите в които се правят необосновани откази за достъп до обществена информация. Липсата на прозрачност насочва към подозрения за корупция и управление, което не е в интерес на местната общност.

Съществуват практики, които обвързват местната власт с определени т.нар. „свои“ организации, с които тя предпочита да работи, симулирайки процес на гражданско участие. Това поражда подозрения за контрол върху тези организации от страна на местната власт. Такъв подход дискредитира допълнително смисъла и ползите от участието на гражданите.

### **3.6. Идентифицирани възможности за разширяване на гражданското участие на местно ниво:**

Разширяването на възможностите за гражданско участие на местно ниво и за по-ефективно включване на гражданите в решенията и политиките преминава през решаване на проблемите, които нарушават процеса на взаимодействие между двете страни. Една

част от тях е свързана с преодоляване на натрупано недоверие и негативните нагласи между участниците в процеса, но друга част от проблемите би могла да намери решение чрез промени в нормативната уредба. Разбира се, правната рамка не може да води до „неизбежност“ на прилагане на механизмите за включване на гражданите в решенията, но може да създаде условия и предпоставки за превръщане на гражданското участие от желан в задължителен елемент на управлението. Това би могло да стане чрез конкретни изменения и допълнения в следните закони:

- Закона за местното самоуправление и местната администрация
- Закона за нормативните актове
- Закона за регионалното развитие
- Закона за публичните финанси
- Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и в местното самоуправление

#### **4. Предложения за нормативни промени с цел стимулиране на гражданската активност и по-ефективно включване на гражданите във формирането на местните решения и политики:**

##### **4.1. Промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА):**

Промените в нормативната уредба в голямата си част се отнасят до промени в ЗМСМА. ЗМСМА като „конституция на местното самоуправление“ следва да претърпи съществени промени по отношение на осигуряването на възможност на гражданите за реално участие в управлението на местно ниво за да се осигури реално самоуправление. ЗМСМА в настоящият му вид е центриран около органите на управление, а гражданите остават встрани от процесите на местно ниво. Законът предлага предимно правила за управление, а не толкова на самоуправление.

Тези промени трябва да бъдат по скоро като философия на закона и трябва да бъдат насочени към осигуряване на повече гражданско самоуправление, достъп до информация и до органите на местното самоуправление и гражданско участие.

**А. Гражданското самоуправление** следва да се изразява при вземане на решения по следните въпроси:

- Брой на общинските съветници за дадената община, при определен в закона минимален брой;
- Определяне размера на възнаграждение на съветниците;
- Предсрочно отзоваване на общински съветници и на кметове;
- Дерогация на решения на общинския съвет (без темите, изключени по закон за решаване чрез пряко участие);
- Спиране на решения на общинския съвет с цел преразглеждане (чрез подписка);
- Сливане на общини. Преминаване на населено място от една община в друга;
- Приемане на решения за стратегически насоки за развитието на общината;
- Определяне на правомощията на районите, вкл. финансови (децентрализация на услуги).

В частта за гражданското самоуправление да се регламентира детайлно и дейността на местния обществен посредник (в отделна глава на закона), включващ мандатност, условия за несъвместимост, както и условия и ред за предсрочно отзоваване.

**Б. Достъп до информация и до органите на местно самоуправление**

- Да се систематизират и обобщят регламентите за достъп до информация – кои документи на общината са общодостъпни, къде се намират те, ред и условия за достъп до тях.
- Да се разшири достъпът до органите на местната власт, като се включат и доразвият условията за участие на гражданите в заседания на общинския съвет и на комисиите му - да отправят питання, както и задълженията на органите да предоставят отговори.

- По-широко да се развият условията за приема на граждани, заложен като задължение на председателя на съвета и заместниците му, както и за кметовете.
- Да има ясно регламентиране на това, какво местните власти задължително са длъжни да публикуват на сайтовете на общините, респективно да осъществява контрол за изпълнение, като при неизпълнение се налагат санкции.

## **В. Гражданско участие**

В ЗМСМА да се уреди нормативно **сформирането и функционирането на различните видове обществени съвети и техните правомощия** – право на глас, на информация и обратна връзка и др. Тази уредба следва да гарантира максимална публичност, прозрачност и отчетност в работата на всички видове съвети. Да въвежда единни стандарти (задължителни принципи, процедури и критерии) за работата на обществените съвети, които да осигурят представителност, качество, експертиза и прозрачност на процеса. Обществените съвети следва да се утвърждат като реални и задължителни структури за взаимодействие и консултиране на институциите с гражданите на местно ниво.

Да се регламентират два вида обществени съвети:

- *Обществен съвет по определена местна политика.* Тази форма да надгражда над сега съществуващите такива, предвидени в някои специални закони. Инициативата за образуване на такъв съвет (извън законово определените) може да произтича както от органите на местната власт, така и от гражданите. Да се разпишат основните функции на тези съвети, начина на определяне на тяхната структура, ръководство и правила на работа, както и оповестяване на резултатите от дейността им.
- *Обществен съвет на териториален принцип.* Тази форма на гражданско участие да закрепят нормативно сега прилагани практики от някои общини за т.нар. „квартални съвети”. Да се предложат регламенти относно: инициатива за създаването им; начина на избор; теми на компетенции; начин на функциониране и взаимодействие с органите на местната власт и др.

- Препоръчва се да се въведе формата „обществени консултации“, като се предвиди и двата органа на местната власт да могат да провеждат такива консултации, като темите за задължително провеждане на такива да се определят в правилника на устройството и дейността на общинския съвет. Препоръчва се да се въведе задължение на общинските съветници да поддържат връзка с населението в съставните на общината населени места и с гражданите в районите в градовете с районно деление.

#### **4.2. Промени в Закона за нормативните актове:**

Промените трябва да осигурят систематичен процес / процедура за отчитане мнението на гражданите и структурите на гражданското общество при изготвяне на нов или промяна на съществуващ нормативен акт, като регламентират:

- въвеждане на задължителни единни стандарти за провеждане на обществени консултации и обсъждания на проекти на закони и други нормативни актове (включително задължителна оценка на въздействието на проектозаконите);
- по-дълги срокове за представяне на коментари и становища от гражданите – минимум един месец;
- задължителна обратна връзка (в кратък срок) от страна на институциите по отношение на всички изпратени становища и коментари и публикуване на информация и мотиви за приетите и отхвърлените предложения.

#### **4.3. Промени в Закона за регионалното развитие:**

В закона изрично да се регламентира, че за членове на областните и регионалните съвети за развитие задължително се канят представители на гражданските организации от съответната територия, които участват пълноправно в решенията на съвета.

#### **4.4. Промени в закона за публичните финанси:**

- В закона изрично да се регламентира правото на общинският съвет да взема решения за предоставяне на определен дял от общинския бюджет за дейности и



проекти на НПО и за инициативи, които съответстват на приетата общинска политика за развитие;

- Да се предвиди и създаването на общински фонд за „мостово” финансиране на НПО с цел гарантиране на изпълнението на проекти, за които е осигурено безвъзмездно финансиране.

#### **4.5. Промени в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и в местното самоуправление (ЗПУГДВМС):**

За по ефективно прилагане на инструментите на пряката демокрация в на местно и централно ниво следва да се приемат промени в ЗПУГДВМС, които да регламентират:

- Премахване или намаляване на изискването за кворум за участие в референдумите до 20% от гласоподавателите;
- Намаляване на изискването за събиране на определен брой подписи за упражняване на гражданска инициатива за референдум – за национален референдум да се намалят до 100 хил. (за обвързващата инициатива) и 50 хил. (за необвързващата инициатива), а за местен референдум – до 1% от броя на гласоподавателите (в съответната община/ район / кметство) за обвързваща инициатива и до 0,5% - за необвързваща;
- Удължаване на срока за събиране на подписи в подкрепа на местен референдум до 12 месеца, което обаче да не изключва по-ранно приключване на процеса и депозиране на подписите (при събрани достатъчен брой подписи);
- Невъзможност от страна на Общинските съвети да преформулират или редактират въпроса на инициативния комитет (когато е осъществена гражданска инициатива за референдум чрез подписка);
- Облекчаване на изискванията за предоставяне на лични данни при участие в подписки за граждански инициативи и референдуми - да не се изисква ЕГН, а само дата на раждане;
- Предоставяне на възможност за събиране на подписи онлайн (по аналогия с Европейската гражданска инициатива);
- Включване на текстове в закона, предпоставящи провеждането на информационни

кампании, осигуряващи условия и предпоставки за широк обществен дебат, прозрачност и равнопоставеност на различните гледни точки.

### **Заклучение:**

Приемането на предложените нормативни промени ще допринесе за по-ефективно включване на гражданите в решенията и политиките на местно ниво и ще стимулира гражданската активност, но не бива да се забравя процесът на децентрализация на държавното управление. Вземане на решенията на най-близкото управленско ниво, на което се предоставят услугите, е общовалиден принцип в публичното управление. Децентрализирането на функции и правомощия от централното към местното (и / или други нива под националното), обезпечени с адекватни по обем и разнообразни по вид приходоизточници, следва да бъде стратегическа цел на забавения процес на децентрализация в бъдеще. В този контекст трябва да се постави на дневен ред и въпросът за второто ниво на местното самоуправление и за начина на избор на органите за управление на това ниво. Не може да се очаква засилване на гражданската активност и участие на местно ниво при ситуацията, в която управленското ниво не разполага с правомощия и ресурси да реши местните проблеми. Ако не бъде извършена промяна, то гражданската активност може да се канализира преди всичко към форми като протести, бойкоти и гражданско неподчинение, на които сме свидетели през последните години (както на централно, така и на местно ниво).

Не на последно място, засилването на гражданското участие несъмнено е свързано и с необходимостта от гражданско образование за всички възрасти и нива. Изграждането на културата на участието е дългосрочен процес, който се нуждае от системност и от разбиране за ползите от него.