



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

ДЕЙНОСТ 2.2:

МЕХАНИЗЪМ ЗА ПО ЕФЕКТИВНО ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ ВЪВ ФОРМУЛИРАНЕТО, ИЗПЪЛНЕНИЕТО И МОНИТОРИНГ НА МЕСТНИ ПОЛИТИКИ



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация „Център за модернизирание на политики“ и сдружение „Българска асоциация за политически науки“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“.

Оперативна програма	„Добро управление“
Проект	„Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса“
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-2.009-0155-C01/27.12.2018 г
Дейност	Анализ и оценка ефективността на гражданското участие на местно ниво
Под дейност:	2.2. Формулиране на механизъм за по ефективно гражданско участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики
Период на изпълнение	1.08.2019 г. -29.05.2020 г.



1 СЪДЪРЖАНИЕ

1	СЪДЪРЖАНИЕ.....	3
2	Използвани съкращения	6
3	Въведение	7
3.1	Конкретна цел на проекта.....	7
3.2	Конкретна цел на доклада.....	7
4	Основни понятия	8
5	Общ контекст.....	10
	Анкетно проучване.....	10
6	Модел за добро взаимодействие на местната администрация, органите на местната власт с гражданите и бизнеса	26
7	Форми на гражданско участие	30
8	Принципи на доброто управление и гражданското участие	37
9	Управленски цикъл в общината и участие на гражданите в него.	39
9.1	Предпоставки.....	39
	Етап 1. Дефиниране на проблем/и	40
	Етап 2. Разработване на варианти за решаване на проблемите.....	42
	Етап 3. Избор на вариант за решаване на проблемите	43
	Етап 4. Изпълнение на решението.....	43
	Етап 5. Мониторинг и контрол на изпълнението.....	44
10	Изграждане на капацитет за взаимодействие с местната власт.....	45
10.1	Гражданските организации и местната власт.....	45
10.2	Етични норми	48

Списък графики и фигури

Графика 1: Разпределение по възраст -общински служители и изборни длъжности 11



Графика 2: Разпределение по възраст - представители на граждански организации и граждани	11
Графика 3: Разпределение по образование общинари и изборни длъжности....	12
Графика 4: Разпределение по длъжност -общинска администрация и общинари	12
Графика 5: Разпределение по образование -граждани и граждански организации	13
Графика 6: Интерес към решенията на местните власти.....	14
Графика 7: Приложение на форми на гражданско участие в практиката според представители на местната власт и общинска администрация	16
Графика 8: Реално влияние на формите на гражданското участие върху решенията на	16
Графика 9: Участие на гражданите.....	17
Графика 10: Оценка на участието на гражданите.....	18
Графика 11: Оценка на ефективността на гражданското участие.....	19
Графика 12: Готовност за участие на гражданите.....	19
Графика 13: На каква организация бихте се доверили да представлява Вашите интереси при обществени консултации или друга форма на гражданско участие?	20
Графика 14: Доколко важно е, според Вас, местната власт да се допитва до гражданите при вземането на управленски решения?.....	20
Графика 15: Отговорност на местните власти.....	21
Графика 16: В каква форма на гражданско участие бихте се включили?	22
Графика 17: Ефективност на взаимодействието	22
Графика 18: Готовност за участие в консултации и други форми на взаимодействие с местната власт.....	23
Графика 19: Доколко важно е, според Вас, местната власт да се допитва до гражданите при вземането на управленски решения?.....	23
Графика 20: Причини за неучастие на гражданите	24
Графика 21: Подобряване ефективността на гражданското участие.....	25



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Фигура 1: Гражданско участие.....	27
Фигура 2: Структуриране на гражданските организации.....	46



2 Използвани съкращения

ОПДУ	Оперативна програма „Добро управление“
ГУ	Гражданско участие
КРБ	Конституция на Република България
АПК	Административнопроцесуален кодекс
ЗУТ	Закон за устройството на територията
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗПФ	Закона за публичните финанси
ЗОД	Закон за общинския дълг
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
НСОРБ	Национално сдружение на общините в България
СОС	Столичен общински съвет
ОС	Общински съвет
МФ	Министерство на финансите
ЗПУГДВМС	Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление
СЕ	Съвета на Европа



3 Въведение

Настоящият доклад е разработен в рамките на дейност 2, под-дейност 2.2 на проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, по договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г. с Оперативна програма „Добро управление“.

3.1 Конкретна цел на проекта

Конкретна цел на проекта формулиране и адресиране на препоръки за подобряване нормативната средата за ефективно гражданското участие (ГУ) на местно ниво и взаимодействието гражданите и бизнеса при формулиране, изпълнение и наблюдение на политики.

3.2 Конкретна цел на доклада

Целта на този доклад е разработване на механизъм за по-активно включване гражданите във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики отразяващ препоръките за подобряване на средата за включване на гражданите в формулирането, изпълнението и мониторинга на местни

В рамките на тази задача ще бъде предложен модел за добро взаимодействие на органите на местната власт и местната администрация с гражданите и бизнеса, основан на анализа на практиката и нормативната рамка. По модела ще бъде изготвен препоръчителен механизъм за партньорство **граждани и бизнес – местна администрация – местна власт**. Основен акцент в механизма е осигуряването на ефективност на гражданското участие и мобилизиране на гражданската енергия за успеха на общината.



4 Основни понятия

Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност.

Общинският съвет е орган на местното самоуправление и се избира от населението на общината при условия и по ред, определени от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

Кмет на община е орган на изпълнителната власт в общината.

Органи на изпълнителната власт в района и кметството са съответно кметът на района и кметът на кметството.

Гражданско участие – ангажирането на лица, граждански организации и гражданското общество като цяло в процесите на вземане на решения от органите на управлението. Гражданското участие в процеса на вземане на политически решения се отличава от политическите дейности чрез ангажиране с политическите партии и от лобирането, свързано с бизнес интереси.

Процес на вземане на решения – разработване, приемане, прилагане, оценка и преформулиране на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно ниво или всеки процес, при който се взема решение, засягащо обществото или негов сегмент от публичен орган, който има такива правомощия.

Граждански организации – доброволни, самоуправляващи се организации, създадени да осъществяват главно нестопанските цели на своите учредители или членове, както е посочено в Препоръка CM/Rec(2007)14¹ на Комитета на министрите на държавите членки на Съвета на Европа относно правния статут на неправителствените организации в Европа . Това са доброволчески групи, организации с нестопанска цел, сдружения, фондации, благотворителни организации или групи, основани на географски принцип за защита на общностни интереси или застъпничество. Съгласно същата Препоръка *неправителствени организации* (НПО) са доброволни самоуправляващи се органи или организации, създадени да преследват по същество целите на нестопанска цел на своите учредители или членове. Те не включват политически партии.

¹ Одобрена от Комитета на министрите на 10 октомври 2007 г. на 1006-та среща на заместник-министрите.



Гражданско общество – съвкупност от индивиди и организирани, по-малко организирани и неформални групи, които имат принос за обществото или изразяват своите възгледи и мнения, включително по повод на неправомерни действия или изразяват критични коментари. Такива организирани или по-малко организирани групи могат да включват също професионални и обществени организации, университети и изследователски центрове, защитници на правата на човека.

Засегнатата общественост – обществеността, която е засегната или с вероятност да бъде засегната, или която има интерес при процедурите за одобряване на планове, програми, инвестиционни предложения и при вземането на решения за издаването или актуализацията на разрешителни по реда на този закон или на условията в разрешителното, включително екологичните неправителствени организации, създадени в съответствие с националното законодателство. *Заинтересовано лице* – лице, предприятие или сдружение на предприятия, чиито интереси могат да бъдат засегнати от нарушение на закона.

*Отзивчивост*² – да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите от страна на местните власти.

*Откритост и прозрачност*³ – да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси

*Отчетност*⁴ – да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

² Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво, 2007 г.

³ Пак там

⁴ Пак там



5 Общ контекст

Анкетно проучване

В периода ноември – декември 2019 година бе проведено онлайн допитване до служителите в общинската администрация, представителите на гражданите в местната власт и гражданите на 10-те избрани общини (Банско, Благоевград, Бобов дол, Дупница, Казанлък, Нова Загора, Поморие, Стара Загора, Столична община, Трън) за мнението им и нагласите им към гражданското участие в местното самоуправление. За организиране на проучването се обърнахме за съдействие към кметовете и председателите на общинските съвети на 10-те общини с молба да поставят на сайта на общината линк към анкетната карта за граждани и да призоват общинската администрация и представителите в местната власт да попълнят анкетните карти.

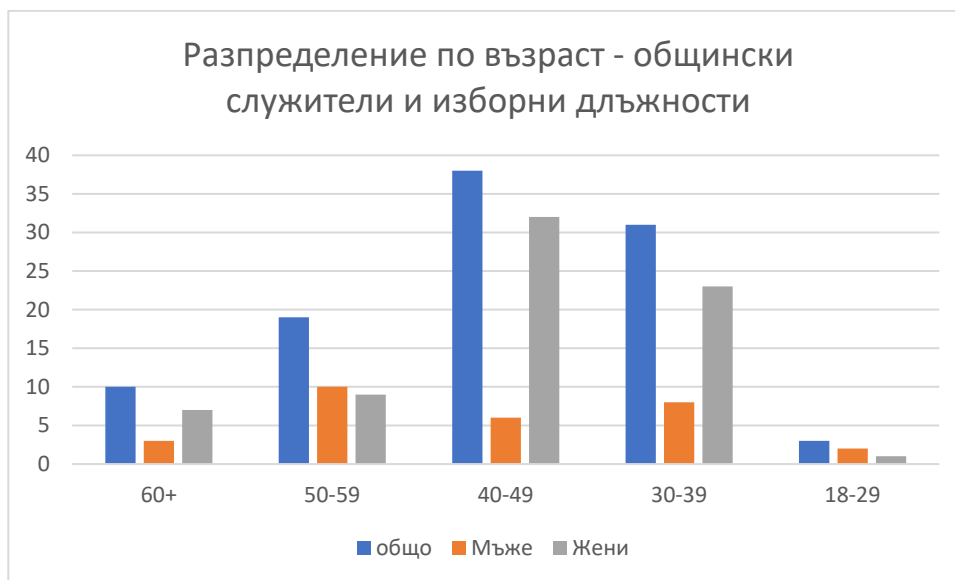
Инструментариумът на изследването включва две анкетни карти, съответно едната за групата на гражданите, а другата – за общинска администрация и местна власт. Не получихме съдействие от Столична община, както и от общините Бобов дол, Дупница, Нова Загора и Стара Загора.

От останалите общини 64-ма представители на местната власт и 136 граждани са отговорили на въпросите, които им зададохме.

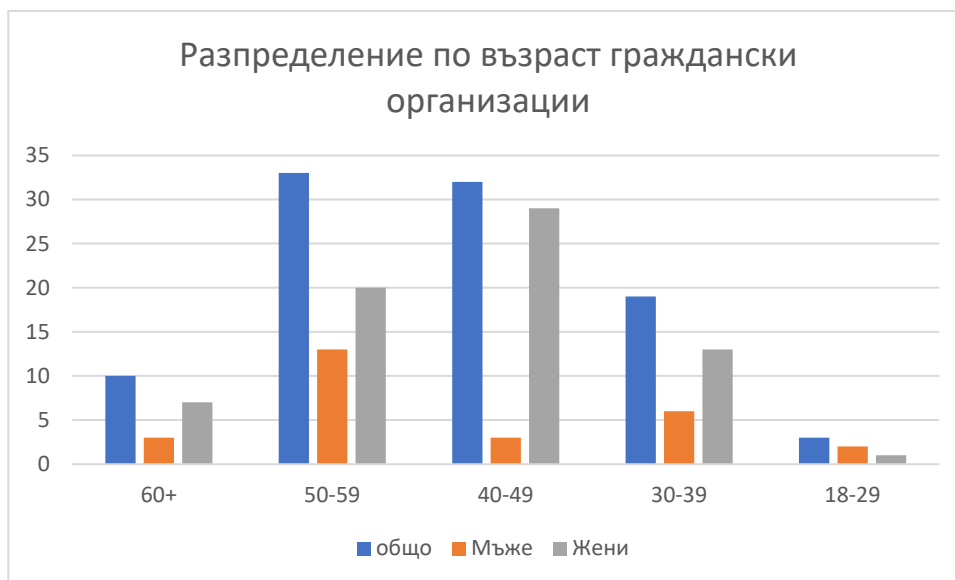


проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Графика 1: Разпределение по възраст -общински служители и изборни длъжности



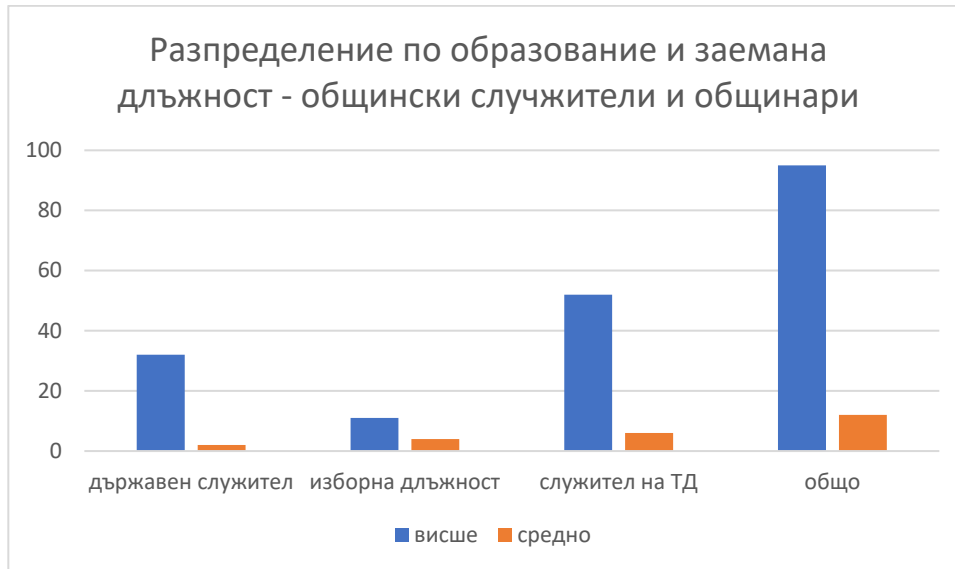
Графика 2: Разпределение по възраст - представители на граждански организации и граждани



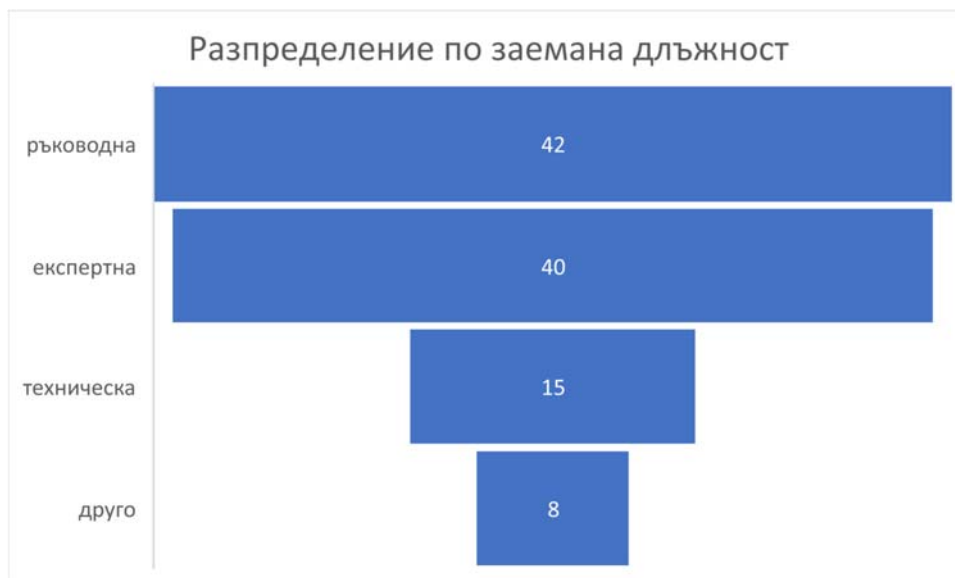


проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Графика 3: Разпределение по образование общинари и изборни длъжности

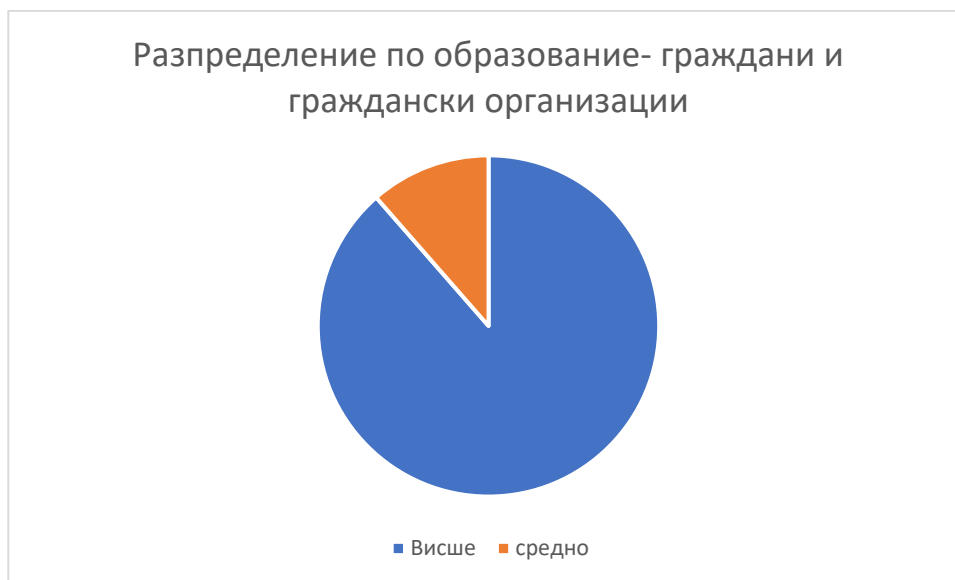


Графика 4: Разпределение по длъжност -общинска администрация и общинари





Графика 5: Разпределение по образование -граждани и граждански организации



По дефиниция служителите в общинската администрация и представителите на местната власт в по-висока степен от гражданите се интересуват от решенията на общинските органи. До голяма степен те са тези, които ги създават като предложения, а след това прилагат решенията. Резултатите от изследването доказват наличието на голям интерес към решенията на местната власт сред тази група. При съвкупността на гражданите наблюдаваме почти аналогичен дял на респондентите, които отговарят, че следят решенията, които ги засягат пряко. Висок е и дялът на тези, които се стараят да ги следят редовно.

Таблица 1: Интерес към решенията на местните власти

Интересувате ли се какви решения вземат властите във Вашата община?	Граждани %	Общинари %
ДА, старая се да ги следя редовно	53.68	79.69
по-скоро ДА, особено решенията, които ме засягат пряко	18.38	20.31



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

по-скоро НЕ, защото не виждам полза от подобни усилия	0.00	0.00
НЕ се интересувам	0.74	0.00
ОБЩО	100.0	100.0

Графика 6: Интерес към решенията на местните власти



Представителите на гражданите в местната власт и служителите в общинската администрация споделят високи нива на прилагане на различните форми на гражданско участие в работата на местната власт. Абсолютният рекорд обяснимо се държи от най-слабата форма на участие – „информация чрез интернет страницата на общината“. Много вероятно е респондентите да си представят, че след като има сайт на общината, и на него все пак се публикува някаква информация, то това е достатъчно. Нашите наблюдения на интернет страниците на общините показаха сериозен дефицит, особено по отношение на обществените обсъждания. Подаването на информация чрез местни и регионални медии също се оценява много високо. Следват със също високи дялове приемната на кмета и откритата сесия на общинския съвет. Последната форма вероятно се бърка с провеждането



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

на сесии на общинския съвет въобще от голяма част от респондентите, доколкото ЗМСМА предвижда сесиите на общинските съвети по принцип да са открити за граждани и медии.

Местната гражданска инициатива, сътрудничеството с НПО, привличането на външни експерти и публичните консултации изглеждат също широко разпространени. Оценката на респондентите обаче не се отнася до качеството на участието чрез тези форми, или до ефективността им.

Преките форми на гражданско участие – местен референдум и общо събрание на населението естествено са по-малко разпространени в изследваните общини.

Таблица 2: Приложение на форми на гражданско участие в практиката според представители на местната власт и общинска администрация

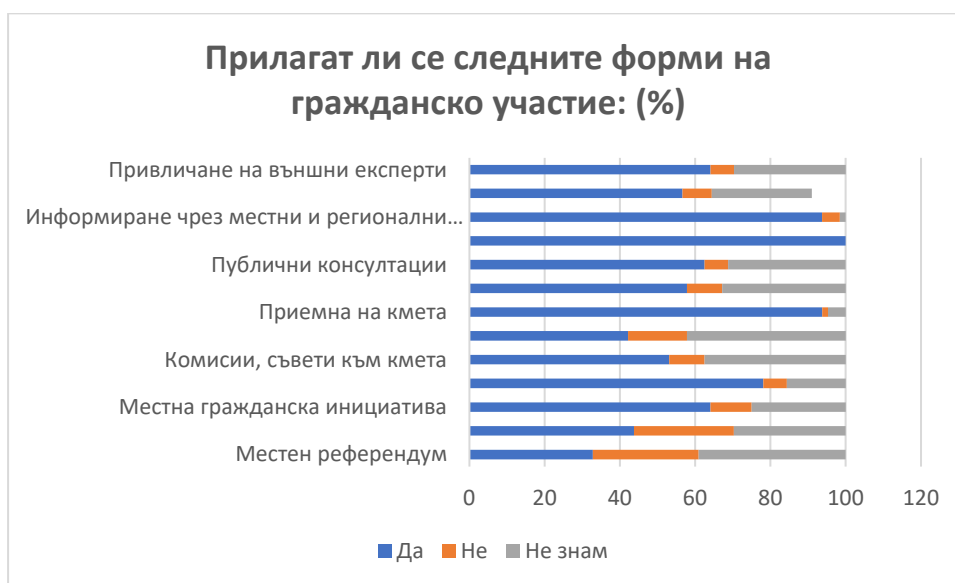
Прилагат ли се следните форми на гражданско участие: (%)	Да	Не	Не знам
Местен референдум	32.81	28.13	39.06
Общо събрание	43.74	26.56	29.69
Местна гражданска инициатива	64.07	10.94	25.00
Открита сесия на ОбС	78.13	6.25	15.63
Комисии, съвети към кмета	53.13	9.38	37.50
Комисии, съвети към ОбС	42.19	15.63	42.19
Приемна на кмета	93.76	1.56	4.69
Приемни на общинските съветници	57.82	9.38	32.81
Публични консултации	62.50	6.25	31.25
Информирание чрез интернет страница на общината	100.00	0.00	0.00
Информирание чрез местни и регионални медии	93.75	4.69	1.56
Сътрудничество с НПО	56.63	7.81	26.56



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Привличане на външни експерти	64.07	6.25	29.69
-------------------------------	-------	------	-------

Графика 7: Приложение на форми на гражданско участие в практиката според представители на местната власт и общинска администрация



Графика 8: Реално влияние на формите на гражданското участие върху решенията на

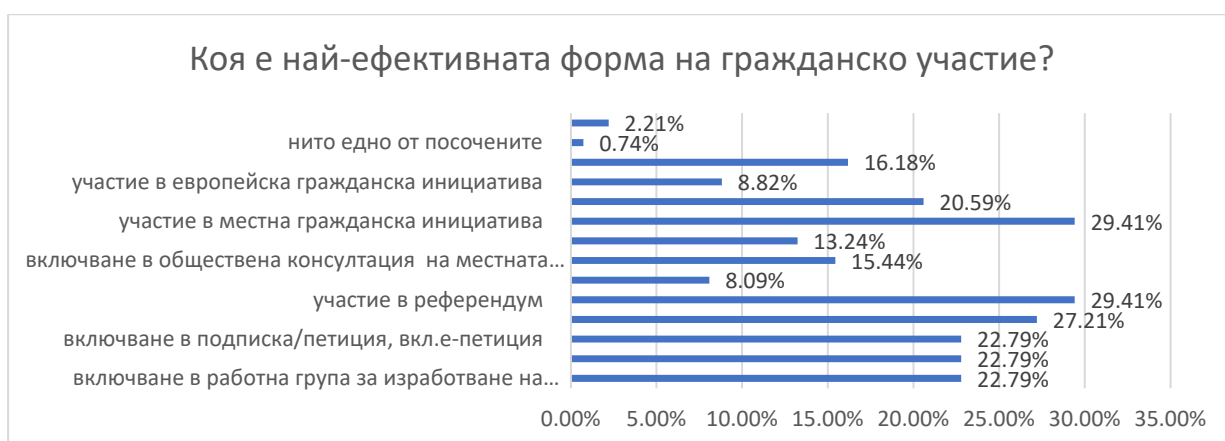


Таблица 3: Участие на гражданите:

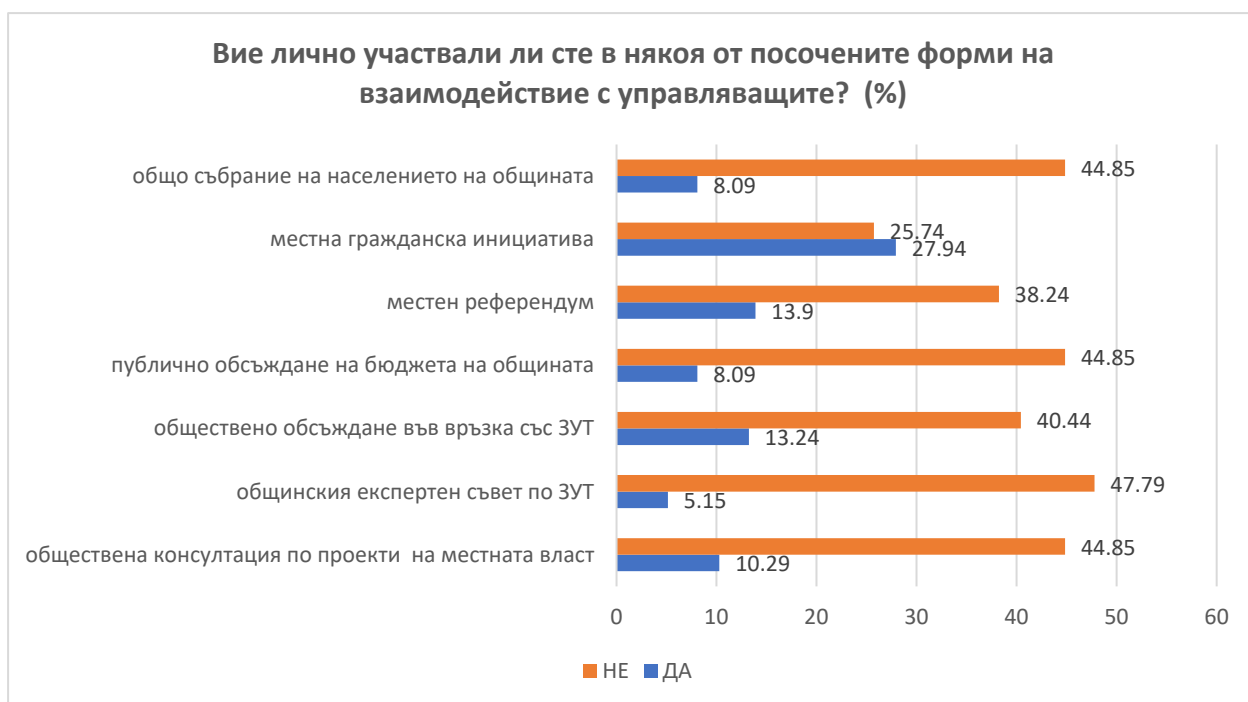
Вие лично участвали ли сте в някоя от посочените форми на взаимодействие с управляващите? (%)	ДА (%)	НЕ (%)
---	--------	--------



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

обществена консултация по проекти на актове на местната власт	10.29	44.85
общинския експертен съвет по устройство на територията	5.15	47.79
обществено обсъждане във връзка с устройство на територията	13.24	40.44
публично обсъждане на бюджета на общината	8.09	44.85
местен референдум	13.9	38.24
местна гражданска инициатива	27.94	25.74
общо събрание на населението на общината, в която живея	8.09	44.85

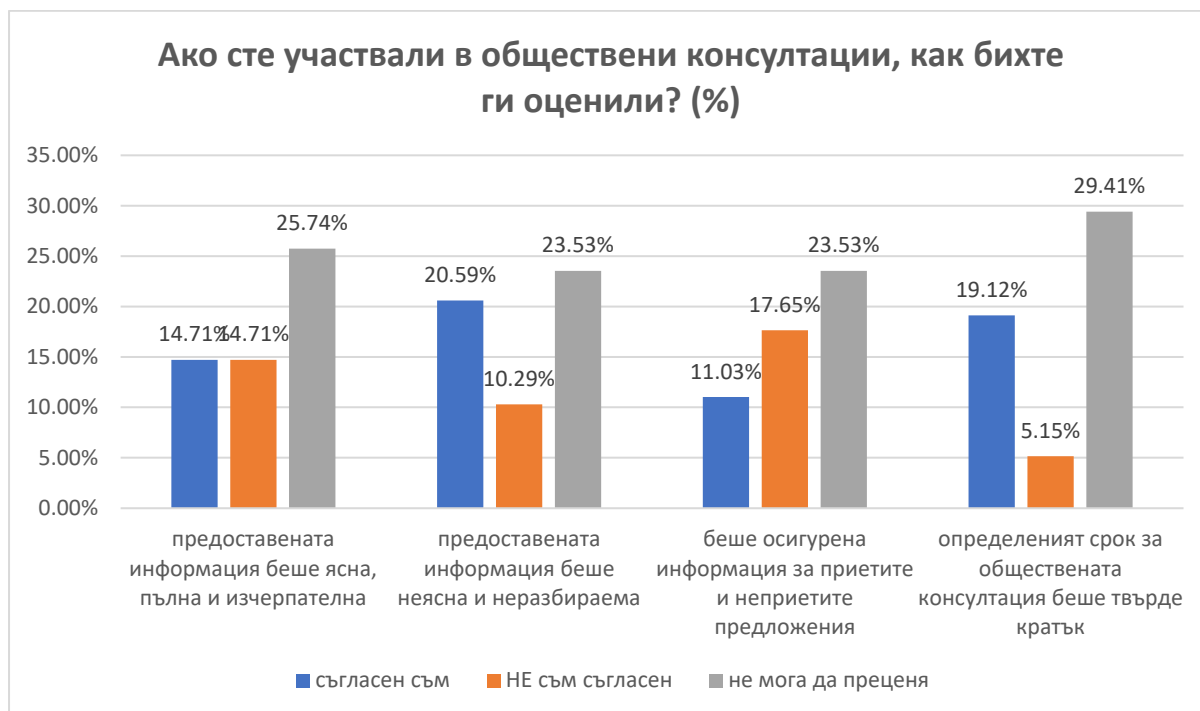
Графика 9: Участие на гражданите





проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Графика 10: Оценка на участието на гражданите





Графика 11: Оценка на ефективността на гражданското участие



Графика 12: Готовност за участие на гражданите



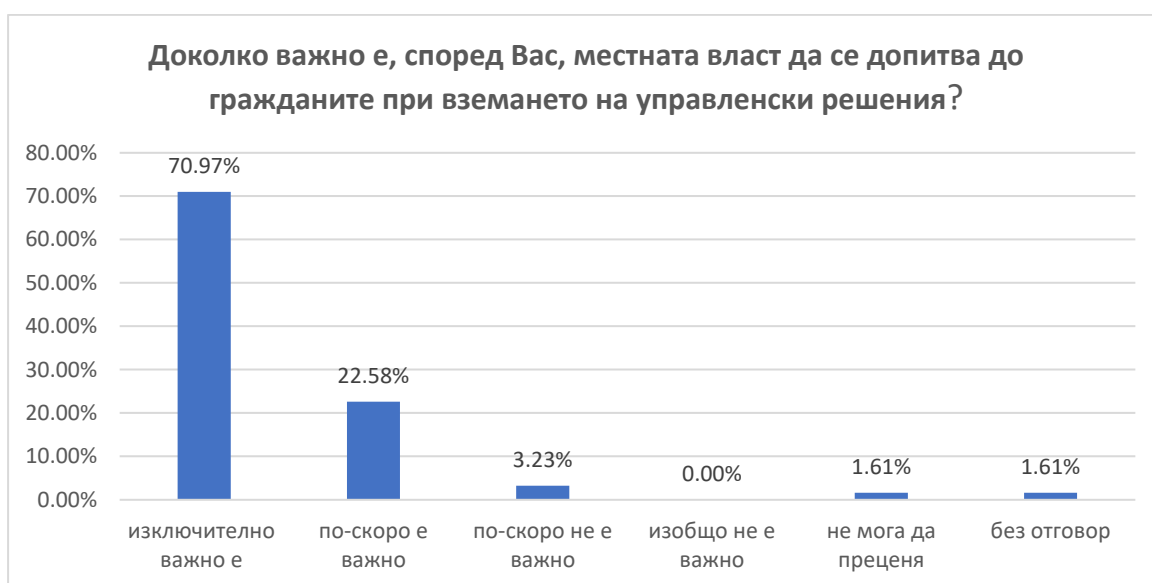


проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Графика 13: На каква организация бихте се доверили да представлява Вашите интереси при обществени консултации или друга форма на гражданско участие?

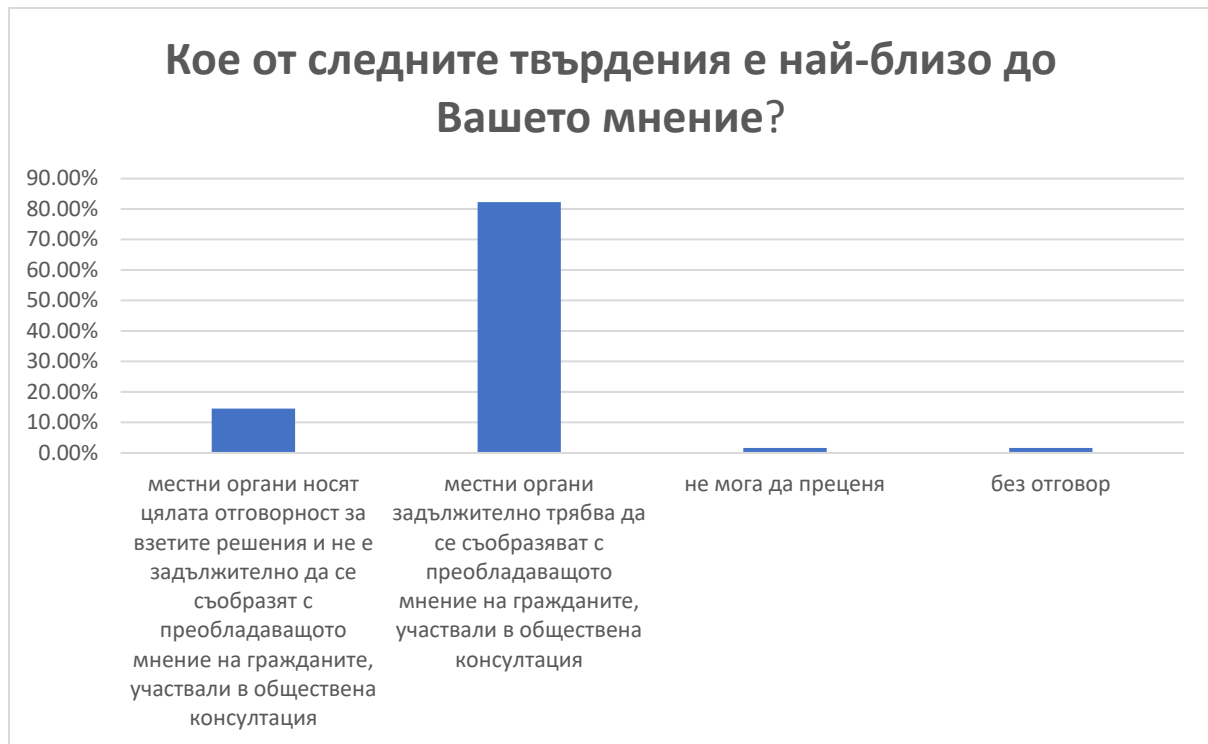


Графика 14: Доколко важно е, според Вас, местната власт да се допитва до гражданите при вземането на управленски решения?





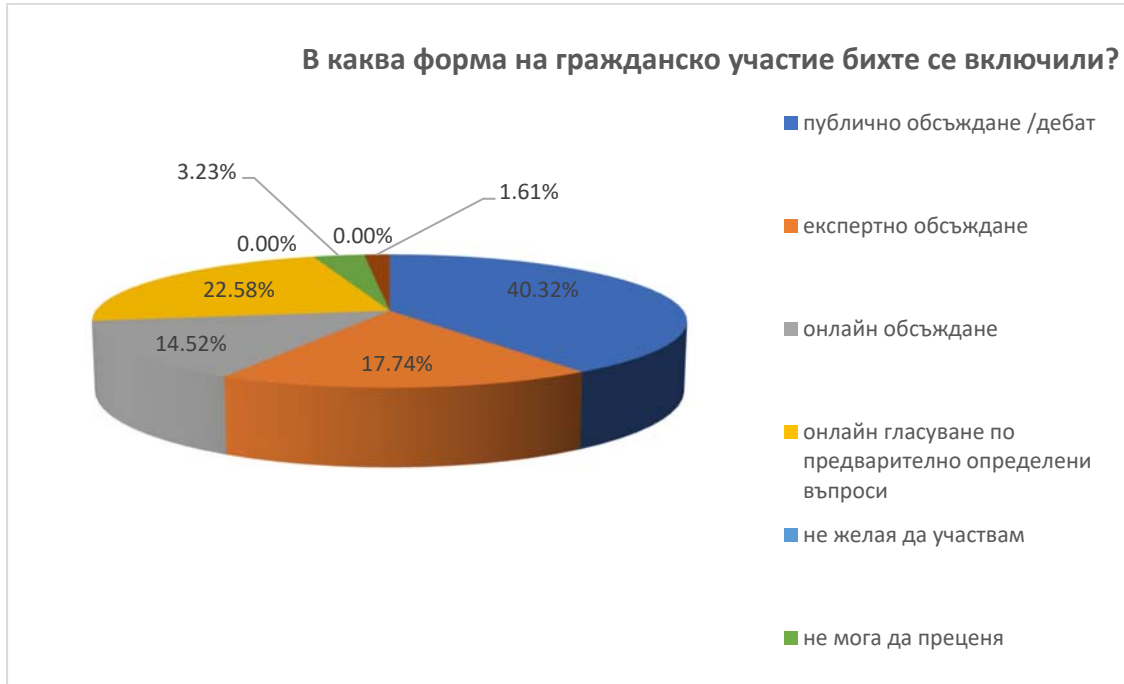
Графика 15: Отговорност на местните власти





проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Графика 16: В каква форма на гражданско участие бихте се включили?



Графика 17: Ефективност на взаимодействието



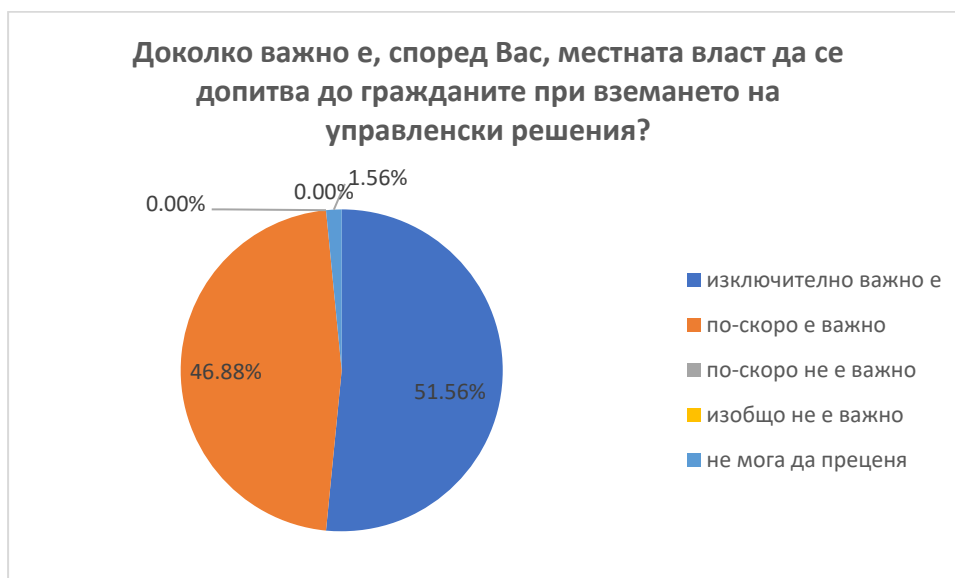


проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Графика 18: Готовност за участие в консултации и други форми на взаимодействие с местната власт



Графика 19: Доколко важно е, според Вас, местната власт да се допитва до гражданите при вземането на управленски решения?



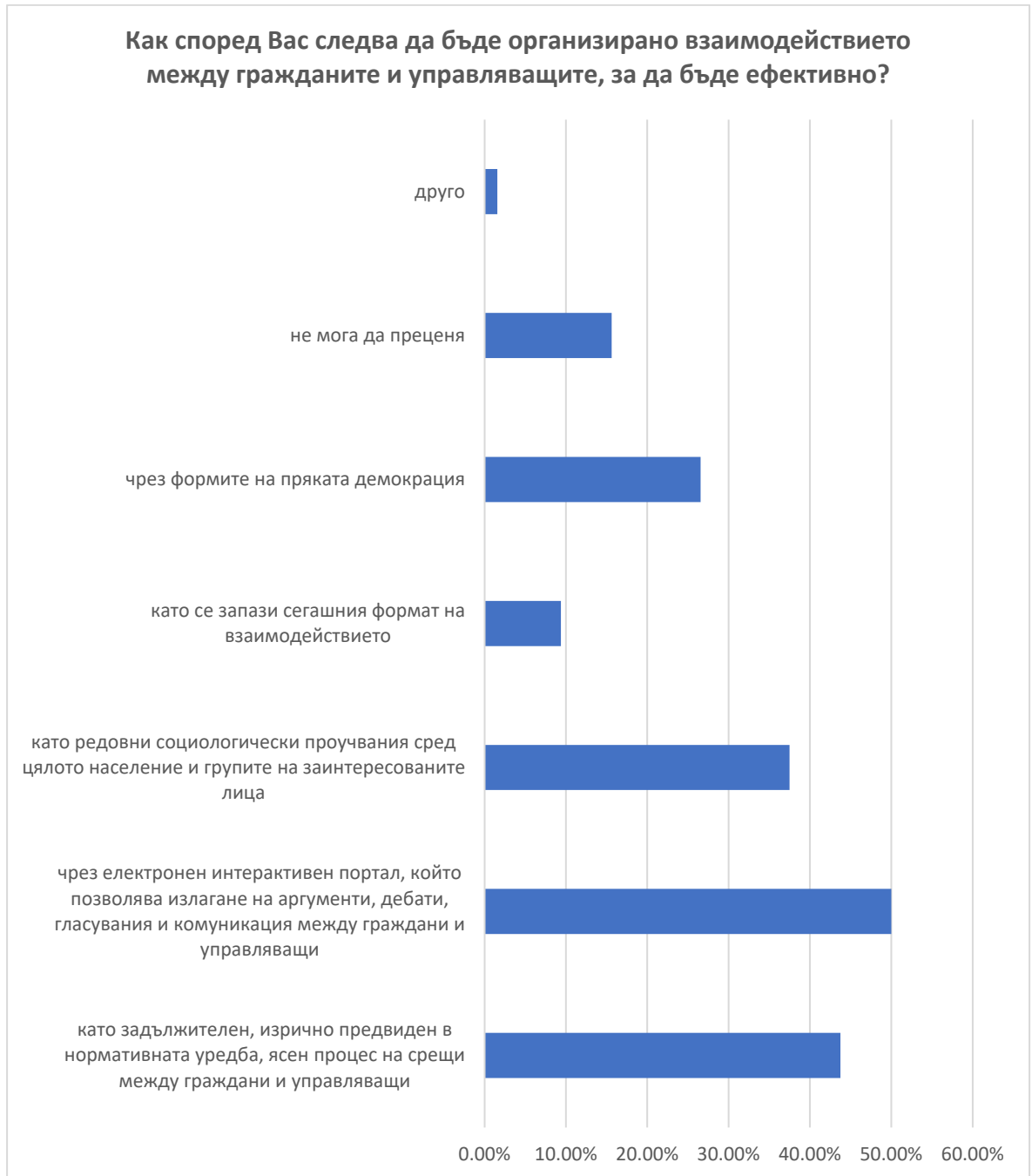


Графика 20: Причини за неучастие на гражданите





Графика 21: Подобряване ефективността на гражданското участие





6 Модел за добро взаимодействие на местната администрация, органите на местната власт с гражданите и бизнеса

Съвременната демокрация се основава на активно гражданско участие в обществените дела, високо ниво на осведоменост за действията на управлението, както и на активно проявление на гражданска отговорност. В този контекст органите на публичната власт на централно и местно ниво чрез своята дейност осигуряват реализацията на обществените интереси. Взаимодействието между гражданите, пряко и чрез своите организации, и властите на местно ниво има фундаментално значение поради факта, че местните власти са най-близо до ежедневните проблеми и очакванията на гражданите. На практика, обаче в средата на миналия век започват да се забелязват първите симптоми на едно ерозиращо демокрацията явление – увеличаващата се дистанция между гражданите и традиционните управленски институции. Този процес в Европа се забелязва както на национално ниво, но е особено видим по отношение на институциите на Европейския съюз. Всеобща е, тенденцията за намаляване на участието на гражданите в класическите форми за избор на органите на управление, както на централно, така и на местно ниво. Изборите за Европейски парламент – основната пряка форма за гражданско участие при формирането на институциите в рамките на Европейския съюз – като правило се характеризират с активност, значително по-малка от тези за националните органи за управление.

Доброто управление включва институциите, социалните партньори, академията, бизнеса, неправителствения сектор в процеса на вземане на решения по време на целия цикъл на политиките. Конституционният съд на Република България е посочил в Решение № 6/2007 г., **„При представителната демокрация дебатът е повече от необходим, тъй като без него част от представяванията на практика са лишени от възможността да изразяват становище.“**

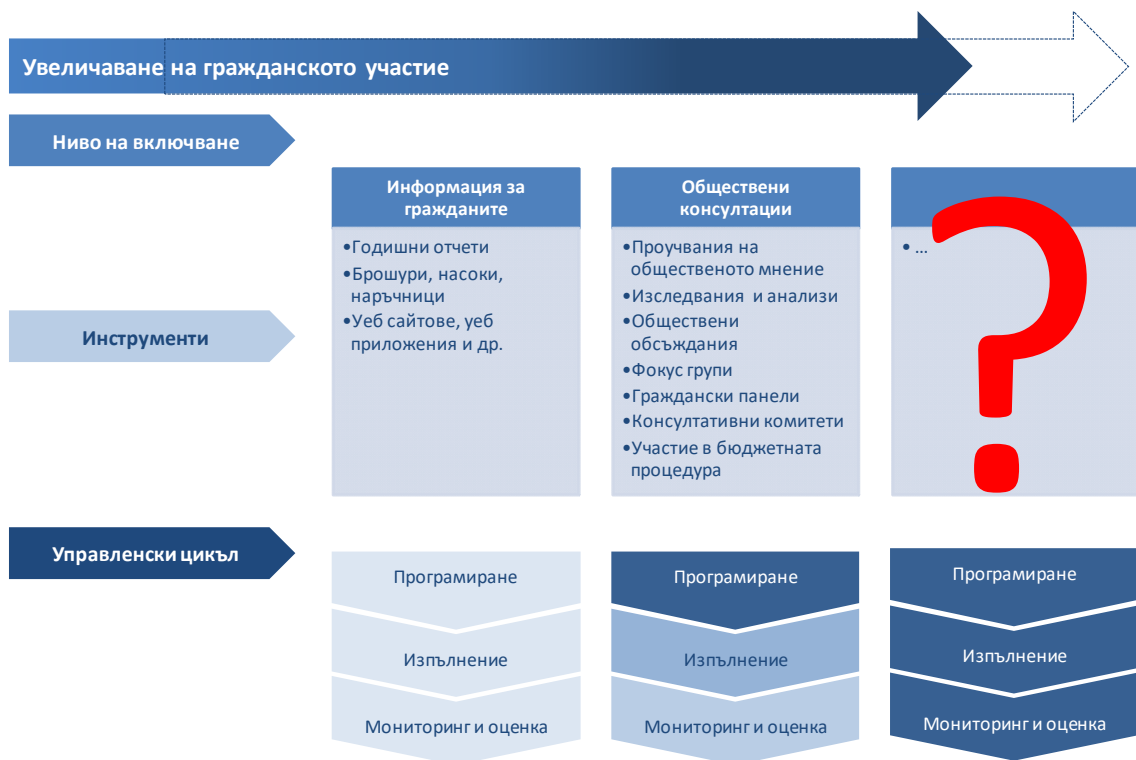
Следвайки различни образци, през последните десетилетия, органите на и изпълнителната власт и голяма част от българските общини експериментираха различни форми на взаимодействие с гражданския сектор. От друга страна, процесът на включване в нормативната уредба на различни механизми за взаимодействие между гражданския сектор и местната власт се разви и усъвършенства. На практика, обаче, ефективността на взаимодействието между гражданския сектор и местната власт, все още не отговаря на реалните обществени очаквания и косвени показатели за това са както продължаващата тенденция за намаляване на участието на гражданите в изборния процес, така и относително ниското доверие в органите на изпълнителната и на местната власт. В



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

България, а и в страните от Европейския съюз продължава да бъде актуален въпросът за обхвата и характеристиките на взаимодействието между гражданския сектор и местната власт, за това какви са най-подходящите модели за сътрудничество. Илюстрация за това е фигурата по-долу.

Фигура 1: Гражданско участие



Съвременното управление все повече се структурира в мрежи, като се дава превес на динамично хоризонтално сътрудничество. Тази тенденция позволява да се вземат под внимание мненията на местните общности при взимането на важни управленски решения, имащи влияние върху перспективите за дългосрочно развитие на общините.

Взаимодействието между гражданския сектор и местната власт представлява активен процес за включване на потенциала на гражданското общество при планиране и изпълнение на политики и на инициативи, финансирани с публични средства за постигане на общите цели на местната общност. Този процес означава осмисляне и ефективно използване на съществуващите механизми за участие на заинтересованите страни, отчитане на техните мнения, умения и знания; прозрачност, отчетност и превенция на корупцията, в това число и на механизмите за прилагане на хоризонталните принципи за



добро управление – гарантиране на устойчивото развитие, осигуряване на равенството между половете и недопускане на дискриминационно отношение.

Взаимодействието между гражданския сектор и местната власт е динамичен процес, който се характеризира с хоризонтално и вертикално измерение и който по никакъв начин не размива политическата отговорност. Напротив, когато механизмите и инструментите за взаимодействие са надлежно разработени и прилагани, те осигуряват по-висока степен на ангажираност на гражданите към местните дела и укрепват легитимността на местните институции. Така взаимодействието между гражданския сектор и местната власт увеличава обществения потенциал за вземане на ефективни решения и общото им изпълнение. Следователно взаимодействието между гражданския сектор и местната власт представлява, по-скоро обществен "план за действие", отколкото обикновен юридически инструмент и не може да бъде разбирано само през призмата на разпределението на правомощията.

На практика доброто управление предполага прилагане на различни инструменти за сътрудничество между избраните органи на управление и представителите на гражданското общество за общото благо.

За да е ефективен моделът за взаимодействие между гражданския сектор и местната власт е необходимо да бъдем наясно със смисъла на този процес и характеристиките на отделните участници.

Взаимодействието между гражданския сектор и местната власт е начин за реално включване на гражданския сектор в процеса на управление на местно ниво. Големият смисъл на взаимодействието е увеличаване на потенциала на местните общности за развитие, а от там и увеличаване на демокрацията и авторитета на управленските органи. В крайна сметка чрез доброто взаимодействие между гражданския сектор и местната власт се осигурява по-ефективно формулиране и осъществяване на обществените цели за икономическо и социално развитие. Участието на гражданите в процесите на местно управление подобрява качеството на местните политики, тъй като гарантира, че публичните ресурси се насочват към действителните приоритети на общността, а от там и подкрепя създаването на благоприятна обществена среда и положително отношение към дейността на местните органи на управление.

Разработеният модел разглежда взаимодействието между гражданския сектор и местната власт като интегрална част от общия цикъл на формулиране, реализиране и оценка на постигнатите резултати от съответната политика.

Целта на разработеният модел е да осигури подходяща организационна рамка за взаимодействие между структурите на гражданския сектор и местната власт, така че тези



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

процеси на практика да подобрят връзката **местна власт-администрация-граждански сектор**, както и да подкрепи усилията за въвеждане на добри европейски практики в работата на местната власт, включително и повишаване на прозрачността на работата на администрацията, като условие за превенция на корупцията при работа с публичните фондове.

Моделът за организация на дейностите дава конкретни, точни и ясни параметри на взаимодействието между структурите на гражданското общество и местната власт. Изяснява ролята на всеки един от участниците в процеса. Моделът за организация на дейностите ще спомогне за прилагането на принципа на партньорство, който да доведе до по-висока ефективност, прозрачност и отчетност в местната администрация.



7 Форми на гражданско участие

Формите на гражданско участие, предвидени по закон, са най-често обществени консултации, но са възможни и други форми, допустими, регулирани или не чрез законодателството, или описани в литературата. Те могат да бъдат както преки форми, така и непреки.

Обществените консултации са инструмент, предвиден от правото, с цел да се гарантира демократичната легитимност на приеманите решения. Обществото се променя все по-бързо и обществеността има необходимост да изразява становището си по множество проблеми, които определят бъдещето. Поради това провеждането на обществените консултации е и принцип при вземането на решения, и етап от приемането на нормативните актове и други решения с обществена значимост, в частност етап от оценката на въздействието, съгласно Закона за нормативните актове.

В действащото българско законодателство отсъства легална дефиниция за обществена консултация с едно изключение на подзаконово равнище – Наредбата за провеждане на обществени консултации на територията на столичната община, в която обществената консултация се определя като *форма на инициатива, при която местната власт се допитва до гражданите и организациите за тяхната позиция по изработване на проекти на нормативни актове, стратегии и други решения за управление и развитие на Столична община, на районите и на кметствата в нея.*

За целите на модела **обществена консултация** е форма на изразяване на становища, позиции, предложения и възражения на граждани и техни формални или неформални организации във връзка с приемането на нормативен или общ ненормативен акт, стратегически акт или управленско решение по въпрос с обществена значимост.

Организирането на **консултации** е най-развития механизъм за взаимодействие между гражданския сектор и местните власти. Процес на ангажиране на заинтересованите страни чрез **отворен диалог** за изразяване на мнения и становища с цел информирано взимане на решения и постигане на консенсус. Консултациите със заинтересованите страни представляват важен инструмент за включването на структурите на гражданското общество във формулирането и оценяването на политики и програми. Този инструмент може да се използва на конкретен етап от процеса, най-вече при определянето на приоритетите на политиката за местно икономическо и социално развитие, или на отделни нейни елементи. Консултациите могат да бъдат провеждани и в процеса на оценка на определена политика или проект. За функционирането на устойчив модел на взаимодействие е задължително консултациите да не се извършват *ad hoc*, а да бъдат постоянни, по предварително зададени параметри и ясно регламентирани.

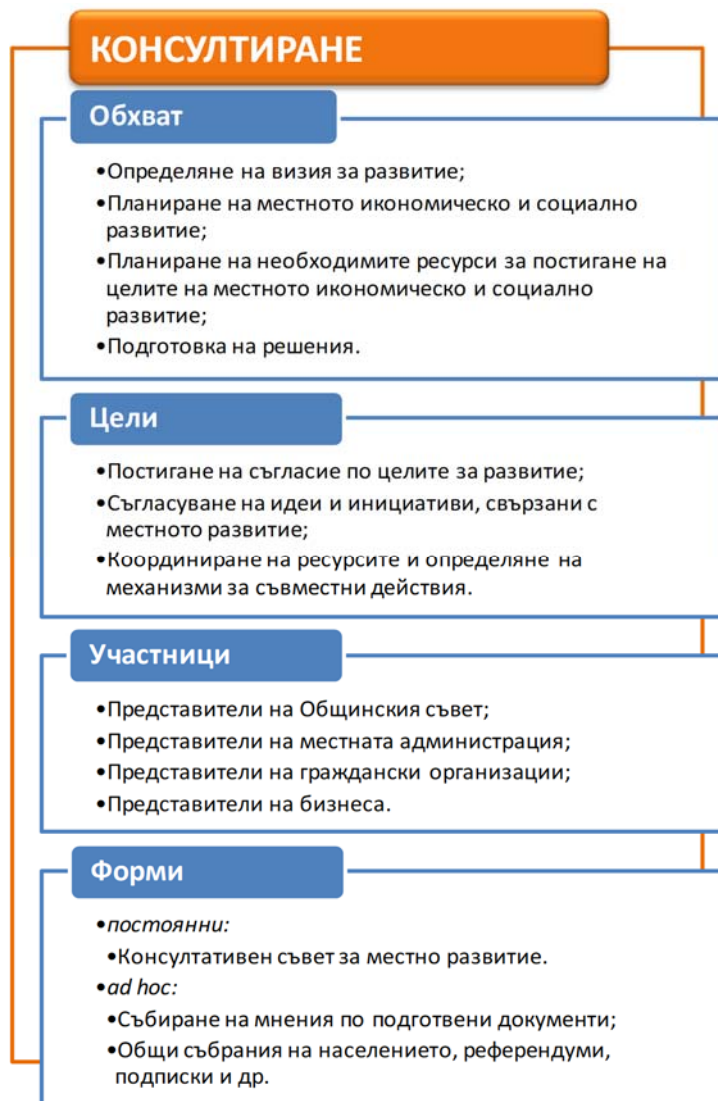


проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Основната цел на консултативния процес е да осигури по-широко участие при формулирането на определени политики, да породи чувство за собственост у гражданите върху целите и инструментите на съответната политика, както и да увеличи вероятността за ефективно прилагане на определените мерки и инструменти за постигане на общите цели.

Консултациите със заинтересованите страни целят да:

- Изведат предпочитанията и приоритетите на заинтересованите страни,
- Идентифицират общото поле и различията в при формулирането на политиките, приоритетите или оценката на дадена политика;
- Определят изпълним набор от приоритети, за предпочитане чрез консенсус.



Консултативният процес осигурява условия за развитие на местната политика и гарантира, че тя отговаря на очакванията, нуждите и интересите на местната общност, тъй като именно нейните специфични нужди, до голяма степен определят характера и предназначението на политиката. Така се избягва формулирането на неподходящи или нереалистични цели, като същевременно се постига ангажимент на заинтересованите страни към постигането на определените цели.

Най-често консултациите се осъществяват във връзка с подготовката на важни за общността решения между органите на местното самоуправление и представители на местни граждански организации с подкрепата на администрацията или между местната администрация и граждански

организации. Такива са решенията, свързани с планиране и изразходване на **публични**



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

средства за изпълнение на местни политики или инициативи. Публични средства са общинските бюджети, средства за постигане целите на Общинските планове за развитие, разработени в рамките на политиката за сближаване (финансирана от Структурните и Кохезионния фонд), както и други публични средства, предназначени за осигуряване на местно икономическо и социално развитие.

Консултациите, независимо от техния предмет, изискват специфични умения и специални усилия от страна на всички участници. Това е необходимо, за да се гарантира максимална ефективност на процеса. Техниките за провеждане на консултациите трябва да включват и съответните механизми за отчитане на мненията, интересите и схващанията на различните участващи страни при формулиране на политиките и проектите и оценката за тяхното изпълнение. Освен, че е ефективен метод за получаване на различни перспективи и външен поглед към местното икономическо и социално развитие, консултациите осигуряват надеждност и устойчивост на формулираната политика или проект, тъй като дават възможност за разбирането за различните фактори, които влияят върху успеха или заплахите за съответната политика. Нещо повече, тъй като формулирането на определена политика или оценка за нейното изпълнение може да бъде силно политизиран и понякога противоречив акт, е важно ключовите играчи да участват, да са информирани и въввлечени в този процес.

— **Минималните стандарти** за провеждане на ефективен консултативен процес изискват той да има следните характеристики:

- Ясно определени цели, предмет и съдържание на въпросите, подлежащи на обсъждане;
- Ясен регламент за включване в процеса на консултации на заинтересованите страни;
- Публикуване на информация на всички етапи от процеса;
- Разумен график за участие;
- Механизми за ефективна обратна връзка.

Общественото обсъждане е определено в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) като форма на участие на заинтересованите лица в административното производство. В редица закони е предвидено обществено обсъждане преди приемане на нормативен акт, стратегически, планов или програмен документ или при приемане на решения, свързани с такива документи. Често обществените обсъждания се определят като част от процеса на обществените консултации и/или изготвяне на оценка на въздействието. И отново липса легална дефиниция на понятието.

Местният референдум като висша форма на пряка демокрация и възможност за включване на всички граждани в процеса на вземане на решение на местно ниво е допустим за прилагане при вземането на решения към всички сфери от компетентността на органите на местно самоуправление с изключение на: бюджета на общината, размера на местните данъци и такси и правилата за вътрешната организация и дейността на



общинския съвет. Следователно, не можем да очакваме провеждане на местни референдуми като форма на гражданско участие в сферата на бюджета и местните финанси. Но на одобрение чрез местен референдум могат да се поставят решения на общинския съвет, които се отнасят до сключване на заеми с банки и други финансови институции, продажба, даване на концесия или под наем на общинско имущество, със значителна стойност или особена важност за общината, както и решенията за изграждане на здания, обекти на инфраструктурата и други съоръжения за нуждите на общината, когато необходимите капитални вложения за тях не могат да се осигурят с редовните приходи на общината. Местен референдум може да се провежда и по градоустройствени теми, извън тези, които Законът за устройство на територията е разписал като процедура и правила, които не могат да бъдат нарушавани.

Подписка за произвеждане на местен референдум става с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от една десета от гражданите с избирателни права в съответната община, район или кметство, и по въпроси, които не попадат в областта на общинския бюджет; размера на местните данъци и такси; на правилата на вътрешната организация и дейност на общинския съвет.

Общо събрание на населението е друга форма за пряко участие на гражданите при решаването на въпроси в общините, кметствата, районите, населените места и техните квартали. Членове на общото събрание са всички избиратели. За разлика от референдума, общото събрание предполага събирането на гражданите на едно място по едно и също време и провеждане на дебат по въпроси от общинско значение. Първият въпрос, който закономерно възниква, е при какви обстоятелства е възможно да се проведе общо събрание на гражданите? Законодателят е предвидил практическите проблеми с организацията и провеждането на общо събрание и е разпоредил в случаите, когато населението надвишава 1000 души общото събрание да се провежда по избирателни секции в определен срок. Решението на общото събрание се формулира като се съберат резултатите от отделните събрания. Според чл. 55 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление обаче, общо събрание на населението може да се провежда в общини, райони и кметства, квартали с население до 10 000 души. Чрез общо събрание на населението се обсъждат и вземат решения по въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет. Общинският съвет или кметът на общината са длъжни да издадат съответните актове за предприемане на необходимите действия в срок до един месец от приемането на решението на общото събрание на населението в общината, района или кметството, освен ако самото общо събрание на населението не е определило по-дълъг срок.



Чрез *местна гражданска инициатива* гражданите правят предложения до общинския съвет, кмета на общината, на района или на кметството, или до областни или регионални органи на изпълнителната власт за решаване на въпроси от местно значение. Местната гражданска инициатива се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на територията на съответната община, район, кметство или населено място. Общинският съвет, кметът или органите на изпълнителната власт, до които е отправена местната гражданска инициатива, са длъжни да разгледат направените предложения и в едномесечен срок от връчването на подписката да обявят своето решение и предприетите мерки в интернет страницата на общината и в един регионален вестник. Местната гражданска инициатива се осъществява чрез **подписка**, организирана от инициативен комитет на територията на съответната община, район, кметство или населено място. Тя съдържа одобреното предложение, което е обект на подписката;

Непреките форми на гражданско участие, които са подходящи за местното ниво на управление и са описани в литературата са *откритата сесия на общинския съвет, различни съвети, комитети и комисии, публичните обсъждания и консултации и съседските асоциации.*

Непреките форми и механизми за участие са разнообразни и прилагането им, до голяма степен, зависи от спецификата на местната общност, етнокултурни и социално-историческите традиции и др. Тук ще разгледаме само някои от най-широко разпространените.

Открита сесия на общинския съвет – тя се различава от редовните (обикновените) сесии по това, че е предварително и своевременно оповестена за открита и е широко популяризирана сред гражданството. Всяка сесия на общинския съвет по принцип е публична (с изключение на случаите, в които изрично не е взето решение за провеждане на закрыта сесия), което означава, че на нея могат да присъстват представители на медиите, граждански организации и отделни граждани, да проследят водените дебати в залата, да ги коментират и отразяват след приключването на сесията в медиите. Откритата сесия е различна от обикновената публична с това, че по време на дебатите в залата могат да се изказват и гражданските представители и по този начин да оказват въздействие при формиране позицията на общинските съветници.

Откритата сесия е приложима, когато местната власт има нужда да получи по-широка гражданска подкрепа и желае на официален форум да даде възможност на обществеността да изкаже позиция по важни местни въпроси. От своя страна, обществеността на гражданите, заинтересовани от вземането на решение по даден въпрос, може,



използвайки законовите механизми, да поиска свикването на открита сесия на общинския съвет и по този начин да окаже въздействие върху процеса на вземане на решение.

Използване на *телевизията и радиото* за формиране на обществено мнение и оказване на въздействие върху общинските представители. Публичните дискусии, опосредени от електронните медии могат да окажат съществено въздействие върху процеса на вземане на решение по важни за общината въпроси. Иницирането на специални предавания (още по-траен е ефектът, ако има регулярни общински рубрики), в които се обсъждат наболели проблеми може да бъде предприето както от страна на местните власти, така и от различни граждански организации.

Пресконференции. Като форма на участие на гражданите в местното самоуправление те имат значение за активизиране на общественото мнение по даден въпрос. Местната власт от свое страна също може да използва пресконференцията като форма за привличане на гражданското внимание към решаването на местни проблеми. Но и гражданските организации, ставайки инициатори на пресконференции могат да използват по-активно медиите като посредник за отразяване на тяхната позиция и за оказване на въздействие.

Комитети, комисии и обществени съвети към общинския съвет или кмета на общината (района, кметството) с широко застъпено гражданско участие, основани на партньорството между гражданските организации и местните власти и насочени към определена сфера от публичното пространство (например екология, младежки дейности, етнически въпроси и т.н.) са постоянни форми за включване на гражданите в местното самоуправление. Такива структури гарантират за местната власт постоянна подкрепа на обществени представители при формирането на общинската политика по дадени въпроси. Чрез участието си в подобни съвместните форми гражданските представители имат възможност активно да въздействат при определяне политиката на общината.

Съседски асоциации. Съседската асоциация е събиране на граждани в организирана група с намерение да си помогнат в подобряването на условията в техния квартал или район. Такива групи могат да бъдат неформални или да имат формална структура, включително и служители. В зависимост от това как желае да ги използва общината, на тези организации може да бъде делегирана официална власт за различни проблеми, засягащи техните квартали или райони, или те могат да бъдат само със съветнически функции. Те могат да бъдат създадени за определен проблем (напр. културните дела на района) или да бъдат от общ характер и да отправят препоръки по широк спектър от въпроси.



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Според етапите на управленския цикъл съществуват различни възможности за включване на гражданите в управлението чрез използване на една или няколко форми за включване на гражданите.



8 Принципи на доброто управление и гражданското участие

На 15-тата сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление на Съвета на Европа (СЕ), през октомври 2007 г. във Валенсия, Испания, е приета Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа. Министерският съвет с Протоколно решение № 37 от 04.10.2007 г. одобрява Стратегията и дава съгласие за участие на страната в нейното пилотно изпълнение.

Създаването на условия за ефективно и ефикасно взаимодействие между гражданския сектор и местната власт е ключов елемент на концепцията за доброто управление на местно ниво.

Стратегията дефинира 12 принципа на добро демократично управление на местно ниво:

- 1) **Честно провеждане, представителност и обществено участие** по време на избори – да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
- 2) **Отзивчивост** – да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите от страна на местните власти;
- 3) **Ефикасност и ефективност** – да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
- 4) **Откритост и прозрачност** – да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси;
- 5) **Върховенство на закона** – да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- 6) **Етично поведение** – да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- 7) **Компетентност и капацитет** – да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
- 8) **Иновации и отвореност за промени** – да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- 9) **Устойчивост и дългосрочна ориентация** – да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

10) **Стабилно финансово управление** – да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;

11) **Човешки права, културно разнообразие и социално единство** – да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;

12) **Отчетност** – да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.



9 Управленски цикъл в общината и участие на гражданите в него

9.1 Предпоставки

Участието на гражданите в процеса на вземане на решения на всеки един от етапите на управленския цикъл в общината зависи в голяма степен от организацията на работата на органите на местно самоуправление и местната администрация както формално през закони, правилници, наредби и други официални документи, така и неформалното желание на гражданите и отговорните представители на органите на местната власт и администрация със съвместни усилия да допринесат за просперитета на общината. Формалният процес е този, чрез който органите, които имат правомощия за вземане на съответните решения, и техните администрации, събират информация, мнения и предложения от обществеността при планирането, прилагането и оценката на политики и управленски решения. За да е ефективно отвореното вземане на решения трябва да бъде вдъхновяващ принцип, споделян и от политиците и от държавните служители, но и от гражданите. Това включва и ангажимент, че предложенията и консултациите с гражданите, както и резултатите от тях, са интегрирани в процеса на вземане на решения. Формалистичният подход включва обществеността само в обсъждане въпроси, по които вече са взети решения, като по този начин обезсмисля процеса и силно намалява доверието в него.

За създаване на доверие във всички страни – органи на местна власт, тяхната администрация, заинтересовани страни и широка общественост, е необходимо да има прокламирани и спазвани етични принципи, приложими за всеки от етапите на управленския цикъл, но за всеки от участниците в процеса. Нашето предложение за етични принципи, приложими към процеса на вземане на решения на местно ниво и участниците в него, почиват на законите, на принципите за добро управление и гражданско участие, формулирани от Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление на Съвета на Европа, на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, на добрите практики и традицията.

- Гражданското участие в процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики се ръководи от върховенство на закона и защита на обществения интерес;
- Правилата за формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики и гражданското участие във всеки един от етапите са предварително обявени и осигуряват прозрачност и предвидимост;



- Цялата налична информация, която би подпомогнала процеса на информиране вземане на решения е достъпна он-лайн за всички участници, освен ако в закон не е предвиден оторизиран достъп;
- Правилата за поведение при участие в процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики включват ясни ангажименти за страните – както за организаторите (местна власт и администрация), така и за участниците (представители на заинтересованите страни, представители на организираното гражданско общество, академията, широка общественост);
- Уважение, равнопоставеност и зачитане достойнството на всеки от участниците;
- Деклариране на всеки наличен или потенциален частен интерес за избягване на конфликт на интереси с оглед гарантиране на обществената полза;
- Отчетност и обратна връзка на всеки един от етапите;
- Зачитане на личното пространство на гражданите и гаранция, че събирането, обработката и съхранението на лични данни са обявени и са в съответствие с нормативните изисквания.

Етап 1. Дефиниране на проблем/и

Нормативно възможността за намеса на гражданите на този етап може да бъде осъществена чрез различни механизми, част от тях регламентирани в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и Закона за нормативните актове (ЗНА).

Всеки гражданин или организация може да прави предложения и да подава сигнали, които се разглеждат по реда на Глава осма от АПК. Предложения могат да се правят за усъвършенстване на организацията и дейността на общинския съвет, кмета и общинската администрация или за решаване на други въпроси в рамките на тяхната компетентност.

Сигнали могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица.

Друга възможност за гражданско участие при формулиране на проблем, произтича от задължението общинските съветници да се срещат с граждани.



Приемните на общинските съветници са една от формите. Често обаче те се превръщат в бюра за оплакване и сравнително по-рядко чрез тази форма се осъществява реално участие на гражданите при дефинирането на проблемите. Обикновено оплакванията са свързани с вече установени проблеми, които общинската власт познава. Опитите за тяхното решаване често се свеждат до индивидуално равнище – решава се проблемът на гражданина, без да се предприемат стъпки да се ограничат възможностите за появата на същите проблеми отново. Така значително се понижава ефективността на тази форма за работа с гражданите и въвличането им в процеса по дефиниране на проблемите.

Друг механизъм на този етап е *сътрудничеството на представителите на местната власт и местната администрация с различни неправителствени организации и други структури на гражданското общество*. Тук вече става дума за използване на организирани човешки усилия при идентификацията на проблемите. Сътрудничеството или партньорството с граждански организации намира все по-широко приложение в практиката на местната демокрация и в България. Обект на взаимен интерес могат да бъдат всички проблеми от публичен характер. Предимствата на тази форма на гражданско участие в процеса на идентификация на проблемите в общината са значителни. Първо, става дума за изграждане на партньорски мрежи, при което значително се повишава експертността в оценката на проблемите. На второ място, ефективността се повишава, тъй като се използват пълноценно наличните ресурси. Трето, снижават се публичните разходи поради факта, че се ползват готови продукти от вече осъществено проучване и анализ на ситуацията в общината. И на четвърто, но не на последно по значение място, създадените отношения на партньорство служат като добра основа и за гарантиране на гражданско участие през следващите етапи от управленския цикъл.

Институционализирането на сътрудничеството може да стане под различни форми, една от които е създаване на *консултативни/експертни/обществени съвети* с участието на представители на местната власт и местната администрация, както и представители на гражданското общество и бизнеса. Консултативните съвети



могат да бъдат постоянни и временни. За важни за общината теми се създават постоянни консултативни съвети, като към кмета или към общинския съвет. За решаване на възникнали проблеми или за посрещане на временни предизвикателства могат да се създават временни съвети.

Важно при тази форма на сътрудничество е публичното и прозрачно определяне на участниците от НПО и бизнеса, с оглед да не се създадат предпоставки и съмнения за лобизъм. Съветите трябва да отчетат дейността си публично, а работата им да бъде напълно прозрачна.

Етап 2. Разработване на варианти за решаване на проблемите

Този етап от управленския цикъл се характеризира с висок професионализъм в работата и участието на експерти. Обикновено това са служители от общинската администрация, които разполагат с необходимата информация и познават възможностите на общината за мобилизация на ресурси. В последните години все повече администрации централни, но преобладаващо общински и регионални, използват инструмент познат като *civil hacking* (в свободен превод „гражданска ИТ подкрепа“), при които администрацията осигурява информация, данни и други налични при нея ресурси, а граждани и/или фирми със своите умения и ресурси в областта на информационните технологии предлагат готови решения и/или приложения за такива решения. По този начин се осигурява високоспециализирани експертни познания, които са или непостижими за администрацията, или биха били на много висока цена.

В разработването на варианти за решаване на проблемите могат да се привличат и **външни експерти**, като често те са представители на неправителствени организации и граждански сдружения. Привличането им не трябва да се пренебрегва, тъй като дава възможност да се използва по-богат интелектуален потенциал и да се намират повече възможности за осигуряване на допълнителни средства при решаването на проблемите. По-благоприятен вариант е, ако общината разполага с възможности да



сформира различни експертни групи, които да разработват варианти за решаване на проблема. Така се осигурява не само своеобразна конкурентна среда, но и се намаляват възможностите за сугестиране в работата на експертите и се ограничават рисковете от пропускане на възможни решения.

Етап 3. Избор на вариант за решаване на проблемите

На този етап най-съществена е политическата отговорност на местните власти за избора на оптимален вариант за решаване на проблемите. Тук гражданите могат да бъдат включени в един пряко предхождащ самия избор процес на консултиране на изработените варианти за решаване на проблема. Подходящи форми са **публичните обсъждания**, на които са поканени представители на граждански организации, на общинската власт и експерти. Друга възможна форма са **пресконференции** с представители на медиите и инициране на дискусии в средствата за масова осведомяване. В тези случаи особено полезни са **обсъжданията в електронните медии** с местен обхват. От съществено значение може да бъде провеждането на така наречените **открити сесии** на общинския съвет.

Етап 4. Изпълнение на решението.

Обикновено се твърди, че една от най-трудните задачи е осигуряването на гражданско участие в процеса на изпълнение на решението. И като пример се посочват опитите на местната власт да организира доброволни трудови дни за почистване на населените места. Масовостта на участието не е най-същественният показател, по който трябва да се отчита способността на местните власти да ангажират гражданството в местните дела. Разбира се, при определени дейности броят на участниците пряко кореспондира с ефективността (например пролетното почистване на населените места), но в съществената си част публичните дейности на общината не налагат масово участие. Всички дейности, които изискват прилагането на специализирани умения и знания, водят до ограничаване на кръга от участници и използването на съответните оторизирани структури, създаване на организация за изпълнение и контрол и т.н.



Ето защо се препоръчва въвличането на гражданите в процеса на изпълнение на решението да става по подходящ начин. Трудно е в рамките на общ учебник по местно самоуправление да бъдат систематизирани и описани „подходящите начини“, които местните власти могат да прилагат в практиката. До голяма степен привличането на граждански представители в процеса на изпълнение на решението е творческа задача, чийто успех зависи от политическите и организационните качества на управляващите.

Етап 5. Мониторинг и контрол на изпълнението.

В контекста на гражданското участие в самоуправлението въпросът за контрола върху изпълнението на взетите решения се разглежда най-вече като създаване на възможности за упражняване на мониторинг от страна на граждански организации и независими експерти. Контролът е от изключително значение за гарантиране прозрачността на действията на изпълнителната власт и общинската администрация, които са пряко отговорни за реализирането на общинската политика. Мониторингът трябва да се упражнява на всеки един от етапите на изпълнение – от създаването на организация, подбор на участниците и възлагане на задачите до окончателното приключване на дейността. Включването на гражданите на този етап е, както антикорупционен механизъм, така и възможност за по-ефективен контрол при разходването на обществените средства.



10 Изграждане на капацитет за взаимодействие с местната власт

10.1 Гражданските организации и местната власт

Мисията на гражданския сектор е чрез своите специфични инструменти да осигурява по-динамично развитие в определени, най-често недостатъчно развити или проблемни, области на икономическия и социалния живот. Създаването на независим граждански сектор в България бележи своето начало след промените през 1989 г. Поради липсата на традиция развитието на гражданските организации е силно зависимо различните източници на финансиране и се осъществява предимно на проектен принцип. Повечето местни организации имат твърде широк профил, а дейността им е неструктурирана и зависи от финансирането на конкретни проекти. Това определя липсата на организационен капацитет, при голяма част от организациите, не само за ефективно взаимодействие с външни структури, като например местните институции, но и при осъществяване на собствената си мисия. Вследствие от неумението им за системно идентифициране и анализиране на проблемите в обществото, често се наблюдава разминаване на обществените приоритети с тези на организациите от гражданския сектор.

Нормативното задължение за администрацията за взаимодействие с гражданския сектор, особено по отношение на консултативния процес, не е достатъчно условие за постигане на високите цели на това взаимодействие. За да е в състояние да оказва необходимия конструктивен натиск за пълноценно сътрудничество, гражданския сектор се нуждае от допълнително самоорганизиране, уедряване, създаване на трайни или ad hoc коалиции и пр.

В този контекст изграждането на капацитет за взаимодействие с местната власт е един от основните проблеми за ефективност на гражданското участие в управлението на местно ниво. За да могат да участват активно във взаимодействието с местната власт, гражданските организации трябва да:



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

- познават областите на компетентност на местната власт, както и процедурите за вземане на решения;
- познават нормативната уредба;
- имат достъп до информация за местните политики и нормативната уредба;
- използват възможностите за съвместни действия с други граждански организации;
- познават и да имат капацитет да прилагат институционалните и неформалните механизми за участие във взаимодействието с местната власт.

Тези изисквания предполагат предприемане на конкретни мерки за изграждане и поддържане на капацитета на гражданските организации. Подходящ инструмент за изграждане на организационния капацитет е прилагането на принципите на стратегическото планиране. Това означава:

- определяне и оповестяване на мисията на организацията;
- формулиране на визия на организацията;
- идентифициране на заинтересованите от дейността на организацията страни;
- определяне на целите.

Фигура 2: Структуриране на гражданските организации





проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Тези елементи са предпоставка за разработване на Стратегия на организацията за взаимодействие с местната власт.

Въпроси, на които организацията трябва да отговори при изработването на Стратегия на организацията за взаимодействие с местната власт

- Какво иска да постигне във взаимодействие с местната власт? Защо искаме да участваме в този процес?
- Какви са ограниченията пред постигането на целта – фиксирани и предполагаеми? Какъв ще бъде нашият ангажимент?
- Какво ниво на участие е подходящо за различните интереси, които организацията защитава? Кои инструменти за взаимодействие ще прилагаме?
- Може ли организацията да допринесе за постигането на търсените резултати от процеса?
- Какъв е реалния дневен ред на организацията? Кои от страните, които представляваме, ще бъдат пряко засегнати?
- Разполагаме ли с хора, които да движат процеса на взаимодействие вътре в организацията и какъв ангажимент е необходим за тяхното участие?
- Какви са ресурсите, с които организацията разполага, за да участва в процеса?
- Колко време ще ни отнеме да мобилизираме тези ресурси?

Отговорите на тези въпроси помагат организацията да формулира своята стратегия за взаимодействие с местната власт. В зависимост от оценения организационен капацитет е възможно организацията да избере да прилага инструменти за «консултация», преди да премине към следващите форми за взаимодействие с местната власт.

Основни елементи на стратегията за взаимодействие с местната власт:

1. Идентифициране на областите и политиките, съответстващи на мисията и целите на организацията, произтичащи от характеристиките на целевите групи, които организацията представлява или към които е ориентирана нейната дейност.

2. Проучване на наличните инструменти за участие на граждански организации в различни форми за взаимодействие с местната власт.

3. Подготовка за участие:

- Запознаване с основните развития на съответната политика или тема и взетите до този момент решения, изпълнените или изпълняваните дейности;
- Запознаване с участието на други граждански организации в различни форми за взаимодействие с местната власт;
- Идентифициране на други граждански организации, които могат да бъдат осъществени партньорства и съвместна работа в мрежа;
- Оценка на собствения капацитет за прилагане на наличните инструменти за взаимодействие с местната власт;



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

- Вземане на решение за нивото на участие: консултации, изпълнение на мерки за развитие, мониторинг и оценка;
- Вземане на решение за самостоятелно участие или за включване в мрежа на граждански организации, които вече имат опит във взаимодействието с местната власт.

4. Изработване на план за взаимодействие – определяне на конкретните стъпки за взаимодействие с местната власт.

Участието във взаимодействието с местната власт е дълъг процес, изискващ съсредоточаване, време, усилия и значителни ресурси, за да бъдат постигнати ключовите критерии за качество: компетентност, безпристрастност, прозрачност и ефикасност.

10.2 Етични норми

Гражданските организации като представители на интересите на своите целеви групи са естествен елемент на демократичната система. Същевременно тази роля поставя към гражданския сектор изискването за спазване на определени етични норми, като ефективно прилагане на принципите на откритост, прозрачност, честност и почтеност, каквито всъщност са легитимните очаквания на гражданите и другите заинтересовани лица. За постигане на откритост и прозрачност на взаимодействието си с местната власт гражданските организации следва да се придържат към следните правила:

- да декларират своята мисия и интересите си, а където е приложимо, и тези на своите членовете;
- да гарантират, че информацията, която предоставят, е обективна, пълна, актуална и неподвеждаща;
- да не получават или да не се опитват да получат информация или решение по непочтен начин;
- да не предизвикват общински служители да нарушават определените правила и стандарти на поведение;
- ако при тях работят бивши общински служители, да уважават задължението им да спазват правилата и изискванията за поверителност, които се прилагат за тях.

Взаимодействието на местната власт, местната администрация и структурите на гражданското общество е в името на постигането на интереса на общността. Следователно, участниците в процеса на взаимодействие следва да защитават различни, но **представителни интереси**. Докато въпросът за представителността на местната администрация и местната власт е легитимно решен, участието на представителите на гражданския сектор следва да се подчинява на определени условия. Идеалният случай е когато за дадена политика има представителни организации на всички заинтересовани страни и те излъчват свои представители в процеса.



Дейностите по "представителство на интереси се дефинират като "дейности, провеждани с цел да се повлияе на процеса на формулиране на политиката и на взимане на решения на местно ниво.

Това определение **не** включва:

- дейностите, които се отнасят до правните и други професионални консултации, дотолкова доколкото тези дейности са свързани с упражняването на основното право на справедлив съдебен процес на клиент, включително правото на защита при административно производство, които се извършват от адвокати или други участващи в тях професионални лица;
- дейностите на социалните партньори като участници в социалния диалог (синдикати, сдружения на работодателите). Когато обаче тези участници извършват дейности, които попадат извън ролята, предоставена им от законите на страната, от тях се очаква да се отговарят на всички условия, поставени пред участниците, за да се гарантира равнопоставеност на всички представлявани интереси;
- дейностите в отговор на пряко искане от страна на местните власти като редовни или ad hoc искания за фактическа информация, данни или експертни знания, покани за публични изслушвания или участие в консултативни комитети или в подобни форуми.

Мисията на повечето организации, които се занимават с взаимодействие с местната власт и местната администрация на общинско ниво, обикновено е по-широка от дейностите, за които се очаква представителност. Те извършват дейности като осъществяването на проучвания, изготвянето на статистическа и друга информация и документация, както и предоставянето на обучение и изграждане на капацитет за членове или клиенти, които дейности попадат извън обхвата на определението за взаимодействие на общинско ниво. Това не е пречка за осъществяване на сътрудничеството.

Местните власт и администрацията трябва да полагат усилия за насърчаване създаването на мрежи, федерации, сдружения или платформи на граждани и/или неправителствени организации, които да се саморегулират, имат общи, прозрачни насоки за членовете си.

Избягването на конфликта на интереси в процеса на формулиране, изпълнение, контрол и оценка на политики за местно развитие е ключов фактор за реализацията на ефективно взаимодействие. Почтеността на участниците в процеса на взаимодействие сложен за проверка въпрос. На европейско ниво това се гарантира чрез приемането и спазването на кодекси за поведение. Наскоро Европейската комисия, след дискусия с над 2000 организации, прие **Кодекс за добро поведение за представителите на интереси** (вж. приложението), който може да служи за модел при изработване на подобни



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

документи за участниците в различни форми на взаимодействие с местната власт и местната администрация.

Строгото спазване на етичните правила отстрана на структурите на гражданското общество има съществен принос за повишаване на неговия авторитет и доверието на местните общности.