



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ



Анализ на гражданското участие в процеса на вземане на решения в община град Добрич

София, 2023



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Съдържание

Увод	3
Цел на анализа	7
Методология	9
Състояние на гражданското участие в процеса на вземане на решения в община град Добрич	12
Документално проучване	12
Въпросници	18
Дълбочинни интервюта	24
Фокус група	27
Механизми за включване на гражданите в процеса на вземане на решения в община град Добрич.....	34
Заклучение.....	37
Препоръки за подобряване на гражданското участие в община град Добрич	39
Приложение 1 – Правна рамка	41
Европейска правна рамка	41
Национална правна рамка	51
Библиография	54



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Увод

Участието на гражданите в процеса на вземане на решения е ключов елемент на всяка местна демокрация. То повишава прозрачността и прави местните власти по-отговорни за своите решения. Това е непрекъснат процес като потокът от информация относно местните политики и решения се осъществява и в двете посоки: гражданите изразяват интерес към дейността на местната власт, а тя ги информира за процеса на прилагане на местните политики. Колкото по-силна е връзката между двете страни, толкова по-успешно и по-демократично е обществото. Без съмнение, тази връзка се засилва пропорционално с готовността на администрацията да отговори на реалните нужди на гражданите, да защитава техния интерес и да подобрява качеството на живота им. Това е още по-важно на местно ниво, където връзката между двете страни е по-очевидна, осезаема и чувствителна.

В България включването на гражданите в процеса на вземане на решения продължава да бъде възприемано като иновация. Независимо от това, подтиквани от законови изисквания, местните власти провеждат обществени консултации с все по-голяма честота. Много български градове включват консултациите с гражданите в плановете си за развитие. Това осигурява основата, но не е достатъчно условие, за да се гарантира, че механизмите за участие ще функционират ефективно. Добросъвестността на властите за прилагането на законодателството е от ключово значение, а настоящите практики на местните власти във връзка с обществените консултации показват, че те все още не функционират ефективно. От една страна, служителите на местната администрация демонстрират слабо разбиране на идеята, липсват им адекватна подготовка по темата и желание за включване на гражданите. От друга страна, гражданите нямат културата, познанията и волята да участват в процеса.¹ Всичко това е валидно и за община град Добрич.

Според доклад на Институт „Отворено общество – София“ и Центъра за либерални стратегии, посветен на обществените нагласи към демокрацията, върховенството на правото и основните

¹ Българско училище за политика „Димитър Паница“ (2019), Анализ на съществуващите консултативни механизми за гражданско участие на местно ниво в България



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



права на човека през 2021-2022 г., мнозинството български граждани вярват в демокрацията, подкрепят евроатлантическата ориентация на страната и смятат, че западните либерални демокрации са най-добре управляваните държави в света и следва да служат като пример за България. В същото време мнозинството граждани нямат доверие на основните демократични институции в страната, въздържат се от участие в организирани форми на обществен живот и смятат, че законите не са справедливи и не се прилагат еднакво за всички. Мнозинството граждани (56% през 2021 г. и 52% през 2022 г.) са съгласни, че демокрацията е най-добрата форма за управление на страната. Това са най-високите нива на подкрепа за демокрацията, регистрирани в поредица от 5 изследвания на общественото мнение, проведени от 2015 година насам и показват увеличение спрямо регистрираната подкрепа от 48% през 2016 година и 44% през 2018 година.

Наличието на мнозинство в подкрепа на демокрацията обаче не бива да успокоява. Сред анкетираните трайно доминират отрицателни оценки за ефективността на правителството при разрешаване на основните национални проблеми, ниско доверие в институциите и убеденост, че политическият и административният елит се формира с връзки, а не по заслуги. Изследването също така регистрира продължаваща изключително слаба степен на гражданско участие в организирани форми на обществен живот – огромната част от анкетираните (около 80%) трайно заявяват, че не членуват в никакви организации. Само 2-5% заявяват, че членуват в политически партии, а само 4% – в профсъюзи. Членството в неправителствени организации остава в рамките на до 3%. Има обаче и позитивни тенденции: все повече хора са склонни да се обръщат към институциите, за да търсят разрешение на проблемите, както и да протестират в случаи на лошо управление; все повече смятат, че със собствени действия могат да променят нещата за добро.²

В научната литература широко се твърди, че повишеното участие на обществото в процеса на вземане на решения на местно или национално равнище води до много важни ползи. Трудно е да си представим нещо друго освен положителни резултати от присъединяването на

² <https://osis.bg/?p=4224>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



гражданите към политическия процес, сътрудничеството с другите и постигането на консенсус за постигане на положителна социална и политическа промяна.

По-долу на основата на преглед на литературата за участието на гражданите се анализират ключови съображения при определяне дали участието на обществото е ефективен инструмент за създаване на политики. Изброяват се условията, при които участието на общността може да бъде скъпо и неефективно и условията, при които гражданското участие може да процъфтява и да доведе до най-големи ползи в ефективното гражданско управление.

Ако анализираме резултатите от неуспешните усилия за участие на гражданите, ние можем да стигнем до изграждането на по-информиран подход за насочване на политиците при избора на процес на вземане на решения, който е подходящ за конкретните нужди на обществото на местно или национално равнище.

Таблица 1: Предимства и недостатъци от участието на гражданите в процеса на вземане на решения³

	Предимства		Недостатъци	
	Граждани	Управление	Граждани	Управление
Процес на вземане на решения	Образование (учене от и информиране на представители на властта); Убеждаване и просветление на властта; Придобиване на умения за гражданска активност;	Образование (учене от и информиране на гражданите); Убеждаване на гражданите, изграждане на доверие и успокояване на безпокойство или враждебност; Изграждане на стратегически съюзи; Придобиване на легитимност на решенията;	Отнема време; ако решението се игнорира;	Отнема време; Скъпо; Може да предизвика обратна реакция, създавайки повече враждебност към управлението;
Резултати	Получаване на	Избягване на съдебни	По-лоши решения ако	Загуба на контрол при

³ Българско училище за политика „Димитър Паница“ (2019), Анализ на съществуващите консултативни механизми за гражданско участие на местно ниво в България



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



	контрол върху процеса на вземане на решения; По-добри решения за политики и изпълнението им;	разноски; По-добри решения за политики и изпълнението им;	са силно повлияни от опозиционни групи;	вземане на решения; Възможност за неправилно решение, което е политически невъзможно да се игнорира; По-малко бюджет за изпълнение на реални проекти;
--	--	---	---	---



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Цел на анализа

Целта на анализа е да даде обективна картина за съществуващите механизми за включване на гражданите в процеса на вземане на решения в община град Добрич, като обхване плюсовете и минусите на използваните модели и посочи защо те не работят или работят неефективно.

Като част от проекта са изследвани и анализирани възможностите за участието на различните заинтересовани страни при изработването на политики и вземането на решения в общината и кои са сферите и начините за участие, които ги интересуват.

Анализът се основава на двете цели на проект „Съвместни решения за по-добро управление на община град Добрич“:

1. Подпомагане на диалога и взаимодействието между вземащите решения, неправителствените организации, широката общественост и други заинтересовани страни в община град Добрич.

Съществуването на консултативни механизми, в които гражданското представителство да е легитимно, е гаранция, че взетите решения по обществено важни въпроси ще са прозрачни и устойчиви, тъй като в изработването им ще се включват всички заинтересовани страни. Това ще допринесе за укрепване на гражданското общество и за утвърждаването му като пълноправен участник при изработване на публични политики в община град Добрич.

2. Подобряване на процеса на участие на гражданското общество в процеса на разработване на политики в община град Добрич.

По-широкото участие на гражданското общество в процесите на изработване на публичните политики ще повлияе върху качеството на вземаните решения от община град Добрич, а гражданите в по-голяма степен ще ги спазват, защото са участвали в процеса на формулирането им. Това ще повиши приноса на гражданското общество за социалната справедливост, демокрацията и устойчивото развитие. Високата гражданска активност ще има пряко отражение върху процеса на изработване на политики на местно ниво и подобряване на тяхното качество.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Целта на този анализ е да очертае обхвата на консултативните механизми в община град Добрич, равнището на представителност и правомощията им, като постави акцент върху начините за определяне на участниците, критериите за привличане на представители на структурите на гражданското общество, механизмите на функциониране, нивото на прозрачност и отчетност. Анализирани са възможностите за участие на различните заинтересовани страни при изработването на политики и вземането на решения и кои са сферите и начините за участие, които ги интересуват.

Целевите групи, които обхваща анализът, са местната власт, неправителствените организации, бизнесът и гражданите.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Методология

Проучването на съществуващите механизми за включване на гражданите в процеса на вземане на решения в община град Добрич е осъществено на няколко етапа:

- **Събиране, проучване и анализ на документи и информация**

Проучването обхваща нормативната база, съществуващите към момента анализи на други организации, както и публично достъпните източници на информация за дейността на различните форми за граждански консултации в община град Добрич.

- **Въпросник**

Експерти от Българското училище за политика „Димитър Паница“ изготвиха въпросник, който беше разпространен на хартия чрез Центъра за услуги и информация на община град Добрич и онлайн, като той беше попълнен от 100 представители на всички заинтересовани страни на територията на община град Добрич. Въпросниците бяха анонимни, защото тогава респондентите са по-склонни да обсъждат чувствителни въпроси и да предоставят по-подробна и честна обратна връзка.

- **Дълбочинни интервюта**

За обогатяване на събраната информация и верификация на направените изводи от документалното проучване и въпросниците Българското училище за политика „Димитър Паница“ проведе 15 дълбочинни интервюта. Интервюирани са: представители на община град Добрич, представители на неправителствени организации, бизнес, граждани. Тези интервюта очертават практическите проблеми и потенциалните възможности пред гражданското участие в община град Добрич. Въпросите са еднакви към всички тях и в голямата си част са отворени.

Чрез дълбочинните интервюта с избраните респонденти БУП потвърждава и допълва данните от документалното изследване за процеса на гражданско участие в управлението на община град Добрич, извежда и откроява проблемите в тази насока, обобщава мнения за възможности за подобряване на участието на гражданите в управлението по места.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- **Фокус група**

Професионален модератор психолог проведе фокус група с представители на общинската администрация, неправителствения сектор, бизнеса, общински и национални структури, медии и др. с цел проучване на възприятията, мненията, убежденията и нагласите им относно изводите от документалното проучване, анализа на въпросниците и дълбочинните интервюта.

- **Експертна оценка**

Методът е използван на всеки етап от анализа като основен или допълващ. Въз основа на установените факти в документалното проучване, въпросниците, дълбочинните интервюта и фокус групата са направени експертни оценки на съществуващите практики в община град Добрич. Идентифицирани са проблемите, оценени са силните и слабите им страни, формулирани са изводи и препоръки за подобряване на гражданското участие в процеса на формиране, осъществяване и мониторинг на политики на местно ниво в общината.

За целите на настоящия анализ се използват следните определения от Насоките за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения, приети от Комитета на министрите на 27 септември 2017 г. на 1295-то заседание на заместник-министрите:

- Под "Гражданско участие" се разбира ангажирането на лица, неправителствени организации и гражданското общество като цяло в процесите на вземане на решения от публичните органи. Гражданското участие в процеса на вземане на политически решения се отличава от политическите дейности по отношение на прякото ангажиране с политическите партии и лобирането във връзка с бизнес интересите;
- Под "Процес на вземане на решения" се разбира разработването, приемането, прилагането, оценката и преформулирането на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно равнище или всеки процес, при



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- който се взема решение, което засяга обществото или негов сегмент, от публичен орган, на който са предоставени такива правомощия;
- Под "Неправителствени организации" (НПО) се разбират доброволни самоуправляващи се органи или организации, създадени да осъществяват главно нестопанските цели на своите учредители или членове, както е посочено в Препоръка СМ/Рес (2007)14 на Комитета на министрите към държавите-членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа. Те могат да включват например доброволчески групи, организации с нестопанска цел, сдружения, фондации, благотворителни организации или групи, основани на географски принцип, за защита на общностни интереси или застъпничество.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Състояние на гражданското участие в процеса на вземане на решения в община град Добрич

Документално проучване

В резултат на направения анализ може да се каже, че община град Добрич използва своеобразен механизъм и инструментариум за прилагането му за обратна връзка и оценка от страна на гражданите, неправителствените организации и бизнеса на политиките, свързани с развитието на общината и с процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и приемане на местно законодателството.

На първо място, общината предоставя информация на НПО, гражданите и бизнеса за планирани и текущи политики и програми в области от местно значение. За да бъде информацията леснодостъпна, тя се публикува в профила на общината във Фейсбук⁴ или на сайта на общината и е на разположение на заинтересованите страни. Общината се стреми да предоставя адекватна информация, да бъде тя осигурявана своевременно, за да позволи допълнения по същество от страна на гражданите или заинтересованите страни.

За по-добрата информираност на гражданите общината се стреми информацията да бъде обективна и да дава възможност на заинтересованите страни да разберат проблемите, алтернативите, възможностите и решенията.

Предоставянето на информация става по различни начини – публикуване в интернет на сайта на общината и на страницата ѝ в социалната мрежа, по време на участие в консултативни срещи, кръгли маси, семинари и всички други информационни канали.

Но второ място, общината се стреми да получава обратна връзка от НПО, гражданите и бизнеса, относно поставения проблем, алтернативите, различните възможности и резултати. Обратната връзка се осъществява посредством анкетни проучвания, интервюта, кръгли маси, конференции и др. способности.

⁴ <https://www.facebook.com/www.dobrich.bg>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



На трето място, общината се стреми да осигури участие на заинтересованите страни в процеса на изработване на различни видове политики, за да се обсъждат предложенията, мненията, становищата, които те са дали в предходния етап. Участието на НПО, гражданите и бизнеса се постига чрез организиране на срещи и форуми, срещи на експертно ниво, участие в електронни форуми.

И накрая, община град Добрич се опитва да осъществява активното сътрудничество със заинтересованите страни за вземане на окончателно решение за елиминиране на проблема, който е поставен, по отношение на възникналите казуси, кризисни ситуации и др.

Община град Добрич разполага с модерна интернет страница⁵, на която са позиционирани различни инструменти за получаване на обратна връзка от гражданите и за публикуване на информация. Там са видими и достъпни всички наредби⁶, правилници, статuti и критерии, които позволяват на гражданите, неправителствените организации, представители на местния бизнес и медиите да се запознаят с актуалните документи по въпроси, които ги интересуват и възможностите за техните промени, както и за възможностите за участие в процеса на изработване на различни видове документи, участие в процеса на изработване на политики и др. Така заинтересованите страни получават цялостна обективна представа за формирането на различните видове политики, осъществявани от община град Добрич.

В изпълнение на чл. 23 от Закона за регионално развитие (ЗРР) и чл. 19, ал.1 от Правилника за прилагане на Закона за регионално развитие (ППЗРР) община град Добрич е изготвила Проект на План за интегрирано развитие на община град Добрич (ПИРО) 2021 – 2027 г., публикуван на интернет страницата на общината за публично обсъждане. Обществено обсъждане е проведено онлайн, с цел включване на повече участници. В дебата, който се провежда, се включват заинтересовани страни, които правят конкретни предложения, които да бъдат разгледани с възможност за включване в документа. Заместник-кметът по „Икономическо развитие и европейски фондове“ представя целите и приоритетите на плана за интегрирано развитие със седемгодишен срок на действие.

⁵ <https://www.dobrich.bg/>

⁶ https://www.dobrich.bg/bg/info_pages/310-%d0%bd%d0%b0%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%b1%d0%b8



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Обсъждането на Плана с гражданите и заинтересованите страни е от съществено значение за общината, тъй като основната цел на ПИРО е да определи общата рамка за развитие на община град Добрич в икономически, социален, пространствен и тематичен аспект, с програмирани конкретни действия за устойчивото развитие на местно ниво, със засилен фокус на планираните интервенции и инвестиции чрез прилагането на интегриран териториален подход.

Планът е разработен съвместно с общинска администрация и привлечен екип от външни консултанти - СНЦ „Алианс за регионални и граждански инициативи“. Извършен е анализ на нуждите и очакванията на местната общност чрез целево анкетно проучване, в което са взели участие 670 граждани. Проведени са фокус групи с включване на всички заинтересовани страни при формиране на приоритетите за бъдещото развитие на общината.

Целият процес по разработване на Плана се основава на принципа на партньорство, като община град Добрич осигурява прозрачност с нарочна секция на официалната страница на Общината – План за интегрирано развитие, в която регулярно се помества актуална информация.

Общественото обсъждане е реализирано чрез нова електронна платформа на адрес: <https://dobrich.webex.com/meet/webex>.

На основание чл.84, ал.6 и чл.124, ал.1 от Закона за публичните финанси, кметът на община град Добрич кани местната общност на публично обсъждане на предложенията за актуализация на бюджета и Програмата за капиталови разходи на община град Добрич всяка година.

По време на епидемията COVID-19, общината провежда обсъжданията неприсъствено чрез платформата WEBEX за видеоконферентна връзка, отговаряща на изискванията за мрежова информационна сигурност. Впоследствие тези обсъждания продължават в двоен формат - в зала и неприсъствено чрез платформа WEBEX за видеоконферентна връзка. В рамките на законоустановения срок, община град Добрич предоставя телефонна линия и електронен адрес на гражданите, на които те имат възможност за мнения, препоръки и предложения.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Общината приема мнения, препоръки и предложения и в деловодството на община град Добрич, на електронен адрес priemna@dobrich.bg или на телефон.

На основата на тези обсъждания се прави протокол, който също се публикува на интернет страницата на общината.

На страницата на общината има и подстраница⁷, на която се публикуват за публично или обществено обсъждане различни видове документи – правилници, статuti, правила, проекти за решения и други. На основание на чл. 66, ал. 1 и ал. 2 и чл. 69, ал. 1, т. 1 и ал. 2 и чл. 77 от Административно-процесуалния кодекс, във връзка с чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове, общината уведомява всички заинтересовани лица, че открива производства по издаване на правилници за изменение и допълнение на други нормативни документи. Заинтересованите лица и организации могат да се запознаят с проектите на интернет страницата на общината. Формата за участие в производството по издаване на посочения акт от страна на заинтересованите лица и организации са писмени предложения, становища и възражения, които могат да бъдат депозирани в деловодството на община град Добрич и на интернет сайта на общината на е-mail: dobrich@dobrich.bg.

Всяка година общината публикува на официалната си страница Годишен доклад за оценка на удовлетвореността на потребителите⁸ от административното обслужване в трите звена за административно обслужване. Докладът се основава на резултати от проведени анкетни проучвания.

На страницата на общината има и електронна пощенска кутия за сигнали, жалби и предложения до кмета на община град Добрич⁹ със срок на отговор 1 месец.

На страницата на общината има и система за подаване на различни видове сигнали за нередност¹⁰ с интерактивна карта на общината.

⁷ https://www.dobrich.bg/bg/info_pages/1122-%d0%b0%d0%ba%d1%82%d1%83%d0%b0%bd%d0%b8

⁸ https://www.dobrich.bg/bg/info_pages/17481-%d0%b3%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%88%d0%b5%d0%bd-%d0%b4%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d1%86%d0%b5%d0%bd%d0%ba%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%83%d0%b4%d0%be%d0%b2%d0%bb%d0%b5%d1%82%d0%b2

⁹ https://www.dobrich.bg/bg/info_pages/11-%d0%bf%d0%be%d1%89%d0%b5%d0%bd%d1%81%d0%ba%d0%b0-%d0%ba%d1%83%d1%82%d0%b8%d1%8f-%d0%b7%d0%b0-%d1%81%d0%b8%d0%b3%d0%bd%d0%b0%bb%d0%b8-%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%bb%d0%be%d0%b6%d0%b5%d0%bd



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



От август 2022 г. общината стартира и информационен Viber-канал, където гражданите се информират за важни събития в града, текущи ремонти, включително затворени улици за ремонт, концерти, спектакли и др. Този канал информира гражданите за възможностите за консултации и гласувания във важни за града проучвания.

Ако гражданите не намират нужната им информация за града или не знаят откъде да я намерят, могат да задават въпроси в канала. Така се спестява време за търсене в тематичните и новинарски сайтове.

Цялата информация гражданите могат да получат директно на личния си телефон, ако се присъединят към Общинския информационен Viber-канал, който община град Добрич създава специално, за да достигне до всеки гражданин на Добрич. За да се възползва от него, гражданинът само трябва да има инсталирано безплатното приложение Viber на телефона си и да се присъедини към посочения канал –

https://invite.viber.com/?g2=AQA7q5bU8uRI5E%2BzupkQNVeA4Sgo62riljo%2F3r4PE%2B72Stk%2BS_hhwEjWhlRT0DoW2.

Всяка година общината публикува на страницата си Годишен доклад за дейността на звеното за вътрешен одит за предходната година. Докладът е изготвен на основание чл.40, ал.1 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) и съдържа обобщена информация за дейността по вътрешен одит, като по този начин информира гражданите, неправителствените организации и всички заинтересовани страни за състоянието на финансите на общината.

В община град Добрич е въведена Система за финансово управление и контрол /СФУК/, в която са разписани и се прилагат вътрешни правила във формата на основни процедури и работни инструкции в общо 11 направления.

Като част от СФУК предварителният вътрешен контрол в общината се извършва от финансови контролори, които покриват и всички второстепенни разпоредители с бюджетни кредити, с изключение на общински училища, изведени на делегиран бюджет и търговските дружества с общинско участие в капитала им.

¹⁰ <https://signals.dobrich.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Във всички вътрешни нормативни актове е разписан раздел „контрол“, който се прилага от съответните структури на общината.

По този начин ръководството на община град Добрич предоставя увереност на гражданите, относно правилното, законосъобразното и ефективно усвояване на бюджетните средства.

Най-мощното обществено обсъждане, проведено през миналата 2022 г., е свързано с организирания от общината със съдействието на Съюза на архитектите в България, открит и анонимен международен конкурс за цялостна концепция за развитие, благоустройство и дизайн на централна градска част на града.

На интернет страницата на община град Добрич е публикувана анкета, на която гражданите на Добрич могат да гласуват за един от трите проекта, достигнали до крайното класиране. Сроктът за гласуване е определен от законовите изисквания възложителят да излезе с решение.

Не на последно място трябва да се посочи, че гражданите имат право на Писмено предложение за присъждане на Почетния знак на община град Добрич, съгласно Наредбата за символите и отличията на община град Добрич. Това могат да правят инициативни граждански комитети със състав не по-малко от 10 души, формирани чрез съответна подписка.

На страницата на общината се публикува и цялостна информация за работата на Общинския съвет, както и за въпросите, документите – стратегии, правилници, наредби, които той разглежда, графика на заседанията и решенията, който той взема. Това улеснява възможностите за участие на гражданите в процеса на изработване на политики, както и повишава нивото на тяхната информираност.

През 2021 г. община град Добрич е удостоена с етикет „Ефективен САФ потребител“. Етикетът се връчва от Националния САФ ресурсен център към Института по публична администрация за правилно и качествено прилагане на модела САФ. Той е въз основа на извършена външна оценка на община град Добрич относно прилагането на модел САФ въз основа на Националните правила за външна обратна връзка в рамките на проект на ИПА „Въвеждане на общата рамка за оценка /САФ/ в българската администрация.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Етикетът е доказателство, че са изпълнени изискванията за правилно провеждане на самооценката по модела CAF, за съставяне на плана с мерки за подобрене и са удовлетворени нивата по прилагането на 8-те принципа за съвършенство:

- Ориентираност към резултати;
- Фокус върху гражданите/потребителите;
- Лидерство и постоянство на целите;
- Управление чрез процеси и факти;
- Подход, основан на възможности за развитие и участие на хората;
- Непрекъснато обучение, иновации и усъвършенстване;
- Развитие на партньорства;
- Социална отговорност.

CAF е първият европейски инструмент за управление на качеството, специално пригоден за публичния сектор и разработен от самия него. Той представлява общ, опростен, достъпен и лесен за ползване модел за всички организации в публичния сектор.

Прилагането на CAF и превръщането му в устойчива управленска практика насърчава непрекъснатото усъвършенстване на организацията, постигането на по-добри резултати за организацията и за хората в нея, за потребителите на услуги, за партньорите и за обществото като цяло.

Въпросници

Според въпросник (попълнен от 100 представители на всички заинтересовани страни на територията на община град Добрич, 61 жени и 39 мъже), лошото качество на провежданите консултации в община град Добрич е свързано с много фактори, по-важните от които са липсата на квалификация сред служителите на местните власти и лошото функциониране на звената, отговарящи за диалога с гражданите. Освен това, сред администрацията съществува явна липса на осведоменост по отношение на „социалното“ измерение на тяхната роля и отговорността към гражданите като държавни служители.

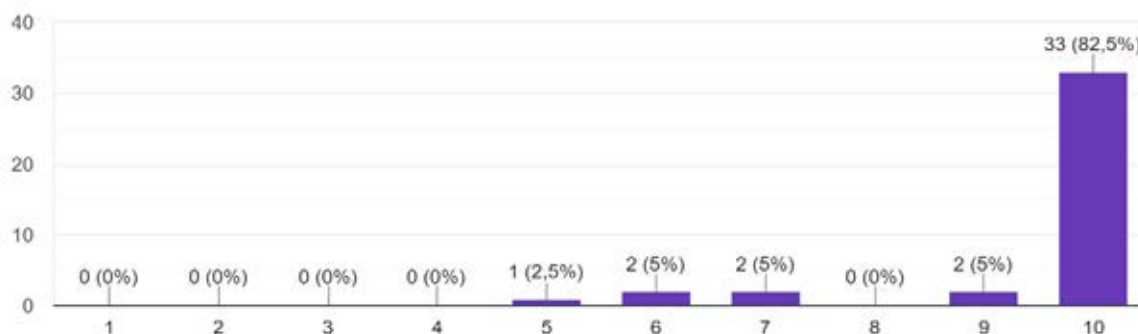


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Анкетираните представители на гражданската общност на община град Добрич във висока степен смятат, че съществуват механизми, чрез които гражданите могат да уведомяват за потенциални проблеми на територията на община град Добрич. Над 80 процента от участвалите в анкетата онлайн споделят това виждане.

Графика 1: Гражданите могат да уведомяват за потенциални проблеми на територията на община град Добрич (скала от 1 до 10 (където 1 е „напълно несъгласен“ и 10 „напълно съгласен“))



Взелите участие в допитването смятат, че на гражданите се предоставя цялата необходима информация относно предстоящи решения на община град Добрич.

Гражданите могат да предлагат решения на проблеми на територията на община град Добрич, но жителите на общината почти не използват консултативните механизми, а вероятно и местната власт няма интерес това да се случва.

По-малко от половината от интервюираните споделят възгледа, че когато община град Добрич вземе решение, предложенията или мненията на гражданите по въпроса се вземат под внимание. Така на практика съществуването на консултативни механизми се оказва формално. Минимално е участието на гражданите, което е в състояние да повлияе на процеса на вземане на решения.

В общината рядко се наблюдават случаи, когато определени решения предизвикват съпротивата на гражданите. Обикновено те изразяват несъгласието си в коментари под публикации във Фейсбук профила на общината, но така трудно може да се разбере доколко



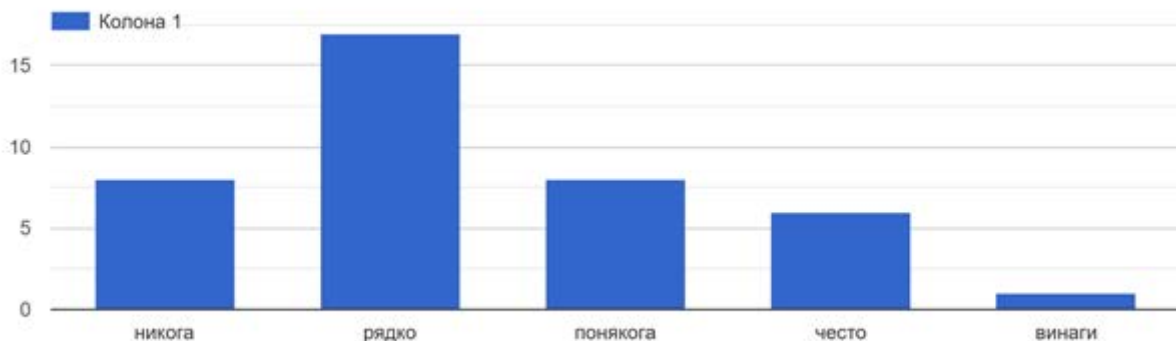
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



представително е това мнение. Често гражданите смятат, че изразяването на мнение в социалните мрежи е форма на участие, но то „потъва“ в информационния поток и трудно може да се получи обратна връзка.

Рядко вземащите решения не успяват да разберат нуждите и проблемите на гражданите в община град Добрич. Близката връзка между кварталите на града и общинските съветници дава възможност за по-директно представителство на интересите на гражданите. Община град Добрич се опитва да информира пълноценно по всички комуникационни канали гражданите за развитието на всички обществени въпроси в общината.

Графика 2: Гражданите не са достатъчно информирани за текущите обществени въпроси в община град Добрич.



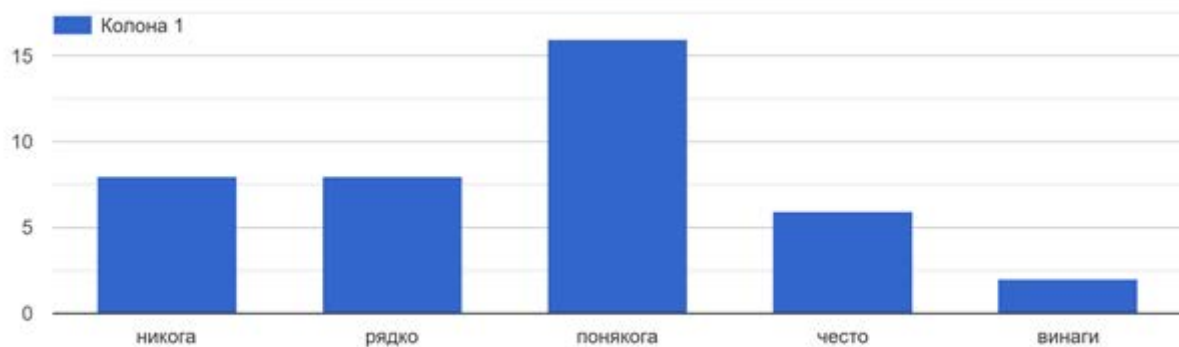
Понякога решенията на кмета и на Общинския съвет в община град Добрич се възприемат като решения в полза на различни видове заинтересовани страни, а не в полза на общия интерес на общността или в полза на гражданите в частност.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД

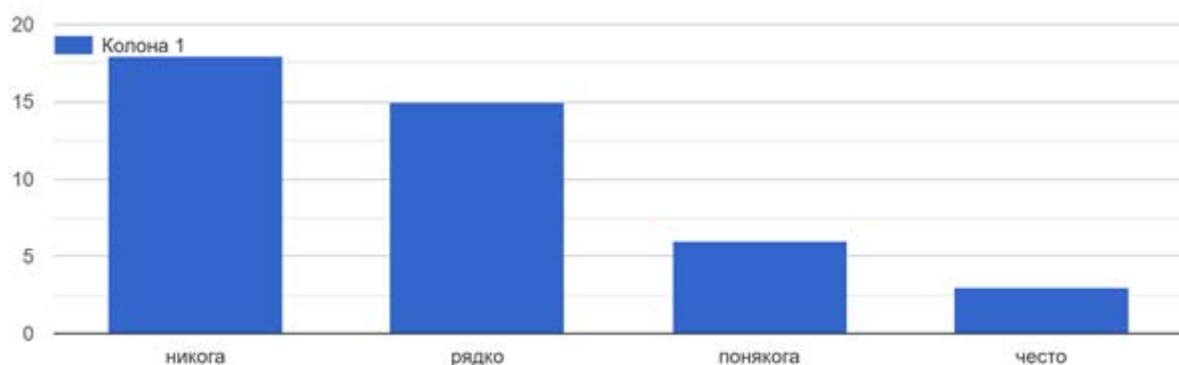


Графика 3: Гражданите смятат, че вземащите решения се занимават с проблемите на определени заинтересовани страни, а не с общия интерес на общността в община град Добрич.



Според анкетиранияте вземащите решения в община град Добрич се стремят да информират правилно гражданите за целите и предимствата на дадено решение.

Графика 4: Вземащите решения в община град Добрич не информират правилно гражданите за целите и предимствата на дадено решение.



Националното и европейското законодателство, обществените проучвания и анкети стоят най-често в основата на процеса на вземане на решения в общината.



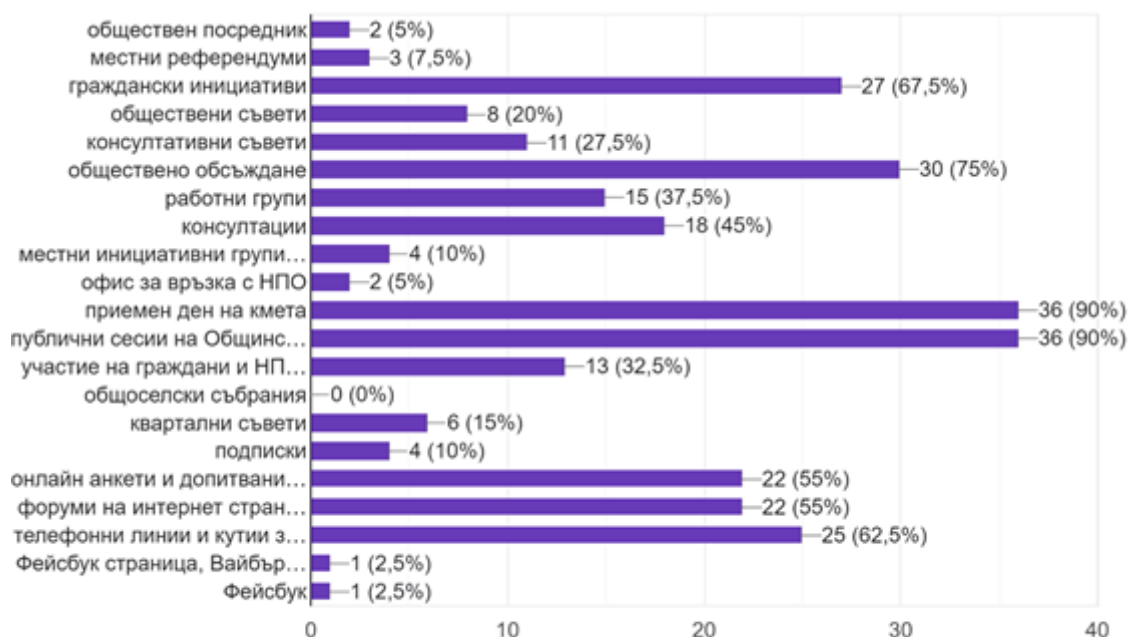
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Като основни механизми на взаимодействие между местната власт и гражданите в община град Добрич, в двете форми на анкетата се посочват приемният ден на кмета и публичните сесии на Общинския съвет, последвани от обществените обсъждания, онлайн анкетите и допитванията, телефонните линии и кутии.

Като най-малко ефективни се посочват Фейсбук профилът на общината, групите във Фейсбук, вайбър, офисите за връзка с НПО.

Графика 5: Основни механизми на взаимодействие между местната власт и гражданите в община град Добрич



За съжаление тези механизми не се смятат за особено ефективни от гражданите. Почти една трета от анкетиранияте ги определят като сравнително неефективни. Тези резултати потвърждават тезата, че консултативните механизми за участие на гражданите в управлението по места не са ефективни, понякога умишлено не се популяризират и в крайна сметка остават формални като на практика не отразяват гласа на хората.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД

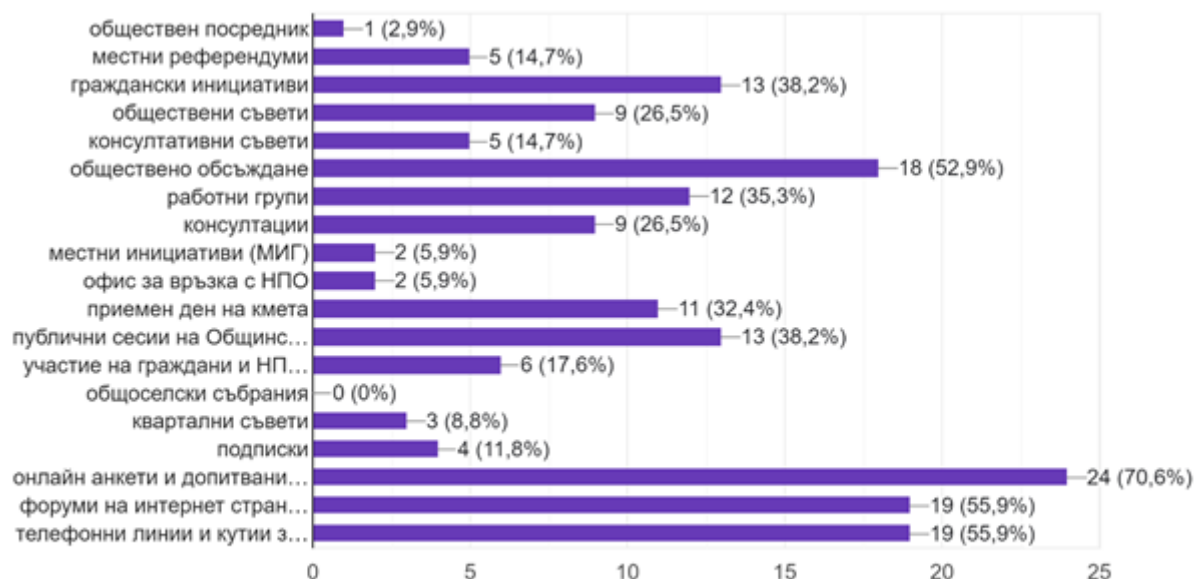


По-малко от 15 процента от анкетираните са посочили, че са участвали в обществени консултации, организирани от община град Добрич.

На въпроса „Ако отговорът Ви е „Да“, под каква форма получихте обратна връзка и беше ли тя взета под внимание?“, анкетираните посочват връзката по имейл, участието им в работни групи, в обществени обсъждания, посещения на заседания на Общинския съвет, консултации по време на изборния процес, анкети, писмени мнения по пощата.

Над 85 процента от анкетираните, обаче, заявяват готовността си да участват в бъдеще в консултации, организирани от община град Добрич. Като най-предпочитани форми на участие посочват онлайн анкетите и допитванията, форумите на интернет страницата на общината, телефонните линии и кутии, публичните сесии на общинския съвет и работните групи. Към кварталните съвети, подписките и местните инициативни групи има най-малък интерес.

Графика 6: Форми на участие на гражданите в процеса на вземане на решения в община град Добрич





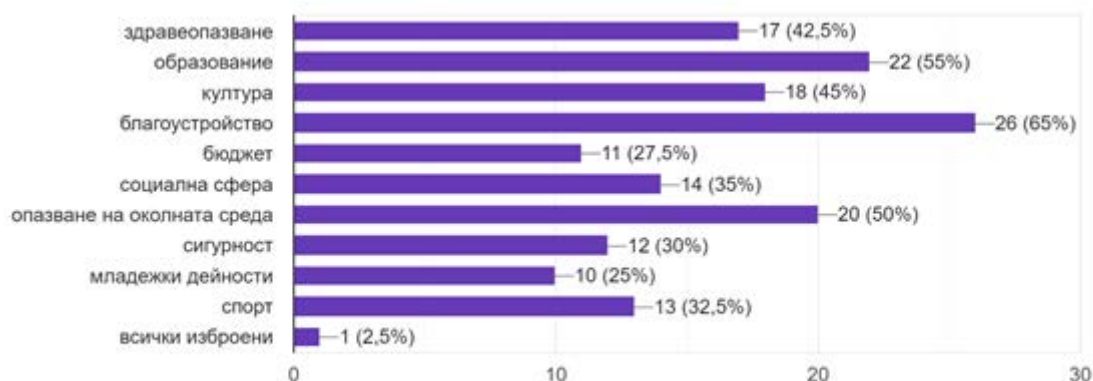
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Повече от две трети от анкетираните смятат, че консултации с гражданите, провеждани чрез дигитални инструменти, биха били полезни. Като най-полезни се посочват предложенията и анкетите, а като най-безполезни - участията в обсъждане на бюджетите.

Темата за бюджета представлява най-малък интерес и при въпроса кои теми за консултации биха били най-интересни за гражданите. Гражданите са най-заинтересовани от образование и благоустройство.

Графика 7: Теми на консултация, които представляват интерес за гражданите в община град Добрич



Дълбочинни интервюта

Проведените дълбочинни интервюта показват огромна разлика в мнението на общинската администрация в община град Добрич и представители на гражданското общество относно качеството на гражданското участие в процеса на вземане на решения.

Петнадесетте респонденти, с които екип на БУП проведе дълбочинни интервюта за наличието и функционирането на консултативни механизми на местно ниво, отговориха по различен начин, но със значение „да“ на въпроса: Съществуват ли консултативни механизми за гражданско участие на местно ниво?

Най-честата форма на гражданско участие е във Фейсбук профила на общината, чрез официалния сайт на общината и чрез сесиите на Общинския съвет. В община град Добрич

24



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



съществуват и се прилагат процедури по комуникация с граждани и граждански организации, които са строго регламентирани за обратна връзка. Наред с това гражданите участват в процеса на вземане на решения в общината чрез сигнали, жалби, предложения до ръководството на общината, анкети, срещи с общинските съветници или чрез участие в обществени обсъждания на важни въпроси.

Според интервюираните общински служители няма пречки за участие на гражданите в процеса на вземане на решения в община град Добрич, но не съществува голямо желание у гражданите да участват в този процес. Една най-често посочвана причина за това е неясното влияние на гражданското участие върху формирането на политиките и обстоятелството, че гражданите и организациите не успяват да изразят активно и навременно мнение и позиция по важни въпроси. Наред с това обществените обсъждания се провеждат във време, когато гражданите са на работа и това затруднява тяхното участие, но от друга страна, те могат да предоставят мнение или становище по обсъжданите въпроси по електронната поща или по друг канал за комуникация.

Представителите на гражданския сектор смятат, че могат да предоставят мнение, но то почти никога не се взема под внимание. Отправените препоръки се отнасят до това, че общинската администрация трябва да гарантира, че при консултации с гражданите ще бъде предоставената информация за бъдещи управленски актове и решения, която да е пълна, обективна, надеждна, леснодостъпна и разбираема. В община град Добрич гражданите получават обратна връзка чрез сайта и страницата на общината, но консултативният процес няма ясни цели и правила, които да задължават местната власт да вземе под внимание мнението на гражданите. За гражданите е важно не само да участват в процеса на вземане на решения, но и да получават обратна връзка относно своите предложения, независимо каква е тя – позитивна или негативна.

Въвеждането на дигитални инструменти ще улесни консултативния процес, защото ще предостави достатъчно време и гъвкавост на гражданите да дадат своите мнения и



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



предложения. Така ще се осигурят гаранции, че предложенията на гражданите ще бъдат внимателно обсъдени, а мнението им взето под внимание.

Важно е гражданите да бъдат запознати с политиките на общината и предложенията за промени, които трябва да настъпят на местно ниво.

За интервюираните е важно гражданите да участват, като за най-полезни форми на консултации, повеждани онлайн чрез дигитални инструменти, посочват онлайн дебатите, обсъждане на предложенията и анкетните карти като последните са инструмент, който би могъл да обхване по-голяма група от хора, особено ако се публикуват на страницата на общината.

Още от епидемията COVID-19 община град Добрич е започнала да създава дигитални инструменти за консултации с гражданите по време на публичните обсъждания по въпроси, свързани с приемането на бюджета на общината, както и по други важни за общината въпроси. По отношение на взаимодействието на общинските структури с неправителствените организации преобладава мнението, че липсва достатъчна активност от страна на представителите на местната власт. Изграждането на капацитет за взаимодействие с местната власт е един от основните проблеми за ефективност на гражданското участие в управлението на местно ниво. Липсва цялостна рамка, която да определя визията на това взаимодействие, ангажиментите на местната власт и на отделните звена в общинската администрация относно практическото прилагане на партньорство със структурите на гражданското общество.

На основата на направените интервюта може да се направи изводът, че интервюираните знаят какви механизми на взаимодействие между местната власт и граждани на местно ниво съществуват в община град Добрич - граждански инициативи, обществени съвети, обществено обсъждане – най-често по въпроси на бюджета на общината, по въпросите на сигурността на гражданите, съвместно с полицията, работни групи, консултации, приеман ден на кмета на общината, приемни дни на всеки от екипа на кмета, публични сесии на Общинския съвет както и излъчването им в реално време, квартални съвети като за всеки квартал отговаря определен общински съветник, анкети, допитвания, Инстаграм на общината, Фейсбук профилът и др.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



По отношение на въпроса кои теми на консултация представляват интерес за вас, интервюираните посочват, че по всички от изброените теми – здравеопазване, образование, култура, благоустройство, бюджет, социална сфера, опазване на околната среда, сигурност, младежки дейности, спорт и др. - общината е провеждала някакъв вид допитвания или дискусии.

Фокус група

Професионален модератор психолог проведе фокус група с представители на Младежки център-Добрич, на общинската администрация, на месния бизнес, Информационния център на общината, Областния информационен център, местни медии и др.

Във фокус групата бяха обсъдени следните теми:

1. Как гражданите участват в процеса на взимане на решения и живота на община град Добрич?

Община град Добрич поддържа Виртуална приемна, в която всяка седмица се публикуват важни теми, по които гражданите споделят мнения в коментари. Приемат се сигнали и предложения на гражданите по всякакви проблеми. По този начин достигат до администрацията, която се опитва да намери решение.

Сигналите от виртуалната приемна се разглеждат всяка седмица по ресори и отговорните лица взимат решения в срок до 7 дни. Участието на гражданите във Виртуалната приемна е много по-високо отколкото в откритите сесии на Общински съвет. Темите, по които най-често търсят решения гражданите през Виртуалната приемна, са: инфраструктура, работни места, чистота.

Сесиите на Общинския съвет са открити за гражданите. Публикува се дневният им ред, но рядко граждани участват в тях. Най-висок интерес е събрала темата за визията за центъра на града.

За информираност на гражданите общината ползва и Инстаграм канал, Фейсбук профил, Вайбър канал, както и местните медии.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Понякога се използват Консултативните съвети като форма за участие на гражданите в процеса на вземане на решения, в които общината кани експерти при вземане на важно решение.

Като важна форма на участие се посочва Гражданска инициатива – парк „Добротица“, където гражданите сами почистили и облагородили парка. Участвали са млади семейства, организирали се на квартален принцип, млади лидери са привлекли и другите съседи при облагородяването на парка.

По наблюдения от общинската администрация като канали за комуникация с общината Инстаграм се ползва от по-младите хора в града, а Фейсбук - от хората на средна възраст. Възрастните хора предпочитат да звънят на телефон или да използват вайбър.

2. Имат ли желание гражданите да участват в процеса на вземане на решения?

Участниците във фокус групата споделят, че има теми, по които има по-голяма активност от страна на гражданите и интерес при взимането на решения. Това са обсъжданията, свързани с водния цикъл в града, архитектурното оформление на центъра на града. В гласуването за визията на центъра на града са се включили около 20 000 граждани.

Като цяло групата споделя, че активна страна в обсъждането на документи с обществото е общината. Тя инициира фокус групи от различни професии – подтиква граждани спрямо експертизата им да се изкажат и активират, например при обсъждане на ПИРО и когато се обсъждат елементи от плана.

Всички резултати от публичните обсъждания се документират чрез протокол, който се публикува.

Малка част от младите хора са много активни, правят предложение или се интересуват от възможностите за участие в процеса на вземане на решения – около 10-15%, като останалите са безразлични, апатични, не са мотивирани, нямат вяра, че нещо може да се случи, ако те предложат.

Гражданите трудно се ориентират къде да отидат, към кого да се обърнат, за да се реши даден проблем.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Като положително се отбелязва, че отделни групи заинтересовани граждани се обединяват около идеи, например, на млади хора, които са се обединили за създаване на споделени пространства за свободното време; на майки на деца с увреждания, които са се обединили за да имат помещение, където да осъществяват дейностите си и др.

3. Какви форма на гражданско участие има създадени в община град Добрич?

Участниците във фокус групата споделят, че най-популярни са доброволческите инициативи на гражданите, в които се ангажира целият град. За тях те питат, интересуват се къде ще отидат средствата, какво се случва с обекта на даренията. Пример е създаването на инфраструктурен спортен обект за деца с увреждания.

Имало е идея за създаването на младежки консултативен съвет, но не се е реализирала.

4. Силни страни на гражданското участие в момента

Участниците във фокус групата споделят, че не биха могли да посочат силни страни на гражданското участие, освен доброволческите каузи, участието в плана за реконструкция на центъра на града и доброволческата инициатива по отношение на обновяването на малък парк в един от кварталите на Добрич.

5. Какво затруднява гражданското участие?

Участниците във фокус групата смятат, че липсата на заинтересованост на гражданите е резултат от усещането за текучество на граждани от по-малките към по-големите градове в страната и чужбина, което прави населението волатилно и подвластно на сезонни миграции.

Смяната на приоритети и липсата на граждански лидери, които да координират гражданските инициативи, затрудняват по-широкото участие на гражданите в процеса на вземане на решения.

Гражданите трудно отделят време. Повечето от обсъжданията са в работно време. По-лесно е, когато се участва дигитално и може да се включи човек от всяко място. Градът се нуждае от



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



развитие на дигитална платформа за гражданско участие. Общото мнение е, че тя би била по-ефективна.

6. Провеждат ли се обществени консултации по теми, които са важни за гражданите и общината?

Бюджетът е темата, към която гражданите проявяват интерес и в неговото обсъждане те участват. Според представителите на общината във фокус групата единици са гражданите, които са седнали и са прочели капиталовата програма, разяснили са си принципите и законовите основи и на базата на това правят предложения. Според един от общинските служители гражданите нямат представа за това какво са приоритети и нямат виждане кое от къде да се премести в разходната част на капиталовата програма.

Според младите хора във фокус групата, ако гражданите видят, че техни предложения се взимат под внимание и има резултат от тяхното участие, даване на мнение, предложения и др., биха били по-активни да участват в бъдещи обсъждания.

Въпреки вътрешното разпределение на общинските съветници като отговорници за различните квартали, участниците във фокус групата споделят мнението, че, ако общинските съветници се избират квартално, а не на политически принцип, участието би било по-високо. Ще участват хората по квартали и проблемите на квартала ще бъдат във фокуса на избора – всеки би си лобирал за квартала.

Представител на Информационния център на общината споделя, че съществува някакво табу за влизане в общината, въпреки че в центъра се стремят на максимално най-достъпния език да обясняват постъпково какво трябва да направят гражданите, за да използват услугите на Центъра.

7. Има ли създадени дигитални инструменти за участие на гражданите при взимането на решения и контрол върху тях от страна на гражданите?



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Участниците във фокус групата споделят, че такъв цялостен инструмент няма. Основно за комуникация се ползват социалните мрежи, където под публикациите на общината се дават мнения, бележки или се отправят сигнали за нередности. Ползването на сайта на общината облекчава възможностите за гражданско участие, но не се използва ефективно.

8. Смятате ли за полезно въвеждането на дигитален инструмент за консултации с гражданите?

Участниците във фокус групата смятат, че въвеждането на единен дигитален инструмент – приложение на мобилен телефон или в сайта на общината, в който всеки да може да влезе, е вероятно да увеличи интереса на гражданите към общинските политики и да засили възможностите за повишаване на тяхното гражданско участие в процеса на вземане на решения.

Този инструмент би бил по-ефективен, ако кара гражданите да участват, а не да си представят общината и самите себе си от две страни на бойно поле. Общината и гражданите трябва да са единни за решаването на проблемите на мястото, в което живеят.

9. По кои теми?

Участниците във фокус групата посочват като най-важни за гражданите и гражданското участие следните теми:

- a) Инфраструктура-градски транспорт, улици, канализация;
- b) Гражданско образование;
- c) Роли и отговорности на Общинския съвет и общинската администрация;
- d) Активни пътни възли на държавно ниво;
- e) Подпомагане на бизнеса на общинско ниво;
- f) Инвестиционна програма;
- g) Образование.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



10. Получават ли гражданите обратна връзка относно предложенията си към общината?

Според участниците в груповата дискусия има висок интерес към годишното отчитане на общинската администрация. То е публично и на него присъстват около 150-200 човека. Гражданите получават обратна връзка и през общинските медии, сайта на общината, годишния финансов отчет, Фейсбук профила, както и от всеки ресорен заместник-кмет.

Участниците във фокус групата обаче не могат да преценят доколко важна за гражданите е тази обратна връзка.

11. Имат ли гражданите достатъчно познания как могат да го направят?

Според представителите на общинската администрация във фокус групата гражданите проявяват интерес само, ако даден проблем ги засегне лично – ако проблемът е обществен нямат желание да се задълбочат.

Активността от страна на отделни граждани обикновено е свързана с тяхната персонална зависимост от дадена тема, казват представителите на местната власт. Тоест - ако става въпрос за пред твоя блок, ти си активен. Ако става въпрос за нещо по принцип, в повечето случаи чакаш някой друг да бъде активен.

В повечето случаи гражданите не познават добре законите, например, къде и как се образува един бюджет, колко данъци се връщат в града, как се управлява градът и коя институция на кого е подчинена. Искат общината да решава проблеми, които са от държавна компетентност или частни проблеми - като жилища. Не се интересуват от гражданското управление.

На въпроса какъв опит имате с участие на граждански организации при приемане на стратегии в общината, при приемане на бюджет, представителят на бизнеса във фокус група изказа мнение, че „който има желание - взима участие, това е до желание“. Някои от младите участници споделят, че са използвали виртуалната платформа за подаване на сигнали. Според тях това не е трудно и отнема 4-5 минути.

Участниците във фокус групата споделят и за неуспешен опит за консултативна група за насоки към образованието, опит за съвместна дейност между различни заинтересовани страни.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Основните заключения от фокус групата са:

- Липса на познания относно гражданското участие сред представителите на всички целеви групи. За тях то основно е свързано с подаването на сигнали за нередности, най-вече относно инфраструктурата в града;
- Очакване общината да допринесе за активирането на неправителствените организации и гражданско общество;
- Общината предлага две програми, през които стимулира различни граждански инициативи и облагородяване на града.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Механизми за включване на гражданите в процеса на вземане на решения в община град Добрич

Най-често прилагани форми на взаимодействие на местно ниво в община град Добрич са:

- **Обществени обсъждания**

Обществените обсъждания предоставят на гражданите възможността да се включат в процеса на вземане на решения, като отправят предложения за приемане на политики. 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 др.

На територията на община град Добрич се обявяват обществени обсъждания. Те са най-вече за обсъждане на бюджета на общината, което е изискване по закон.

Общественото обсъждане се обявява на интернет страницата на общината като дата, час и място на провеждане. Представители на неправителствения сектор отбелязват, че на местните власти им липсва и ноу-хау как да провеждат тези обсъждания, а от друга страна, много често присъстващите на обществените обсъждания граждани не са истинските заинтересовани страни, което води до липса на действително обсъждане.

Като пример за ефективно обществено обсъждане бе дадено последното такова, свързано с централната градска част на община град Добрич.

- **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. В община град Добрич те са формализирани и съществуват като консултативен орган към общината.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- **Работни групи**

Често използван инструмент за въвличане на гражданите при решаването на проблеми на местно ниво в община град Добрич е създаването на работни групи. 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 най-често се използват при разработването на общинския план за развитие.

Примери за успешни консултации в община град Добрич има много. Тези консултации са били свързани с решаването на проблеми с новата общинска транспортна схема, гробищните паркове и погребалната дейност, с бездомните кучета и др.

- **Други механизми**

Други механизми на взаимодействие между власт и граждани на местно ниво са приемни дни на кмета, участие на гражданите в публични сесии на Общинския съвет, подписки, телефонни линии и кутии за граждански сигнали и мнения.

Като най-ефективно взаимодействие на гражданите с местната власт може да се определят приемните дни на кмета и неговите заместници, председателя на Общинския съвет и главния архитект на града. Добрич не е малко населеното място, но неговият кмет е познат и достъпен за гражданите.

Понякога официалните приемни дни се изместват дори от неформалните срещи и разговори с кмета на улицата, в магазина, на други обществени места.

Като недостатък може да се отбележи, че посочените длъжностни лица приемат гражданите в рамките на половин ден, което не може да доведе до истински ползотворен разговор.

Твърде непопулярни сред населението на Добрич и съответно неизползвани са приемните дни на общинските съветници. Ако гражданите решат да търсят среща с някои от тях, то обикновено това са председателите на комисиите в Общинския съвет.

Заседанията на Общинските съвети по закон са публични и на тях могат да присъстват граждани. Този инструмент се използва активно в община град Добрич. Хората знаят за тази



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



възможност, често проявяват интерес и следят заседанията на Общинския съвет онлайн. В същото време рядко се разрешава и се дава думата на граждани, ако те имат предложение по време на сесия на местния парламент.

Предвижда се създаването на институцията на омбудсман по детски въпроси. Съществува опасност, обаче, работата му да е повече административна, отколкото с гражданите. Това се наблюдава в други общини, където много от съществуващите обществени посредници не се виждат. Често те не излизат от рамката си на юрисконсулти на нуждаещата се страна. Повечето хора нямат идея как се казва градският омбудсман. Капацитетът на институцията може да се окаже тотално неизползван.

- **Интернет форми за гражданско участие в община град Добрич**

Община град Добрич има страница в интернет, която се поддържа и обновява. Най-често на тази страница стоят решенията на общинския съвет, актовете на кмета. Общината разполага и с профил в социални мрежи, с имейли и телефонни номера за обратна връзка.

Провеждат се онлайн анкети с гражданите по различни въпроси. Като цяло към тях липсва интерес, гражданската активност е слаба и те не водят до желаните резултати.

Нарастващата популярност на социалните мрежи е основна причина за увеличаване и на броя на гражданските инициативи. Според представителите на местната власт, повечето от тях са локални, свързани с преобразяване на междублокови пространства, градинки и паркове.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Заклучение

Участието на гражданите в процеса на вземане на решения на местно ниво в община град Добрич е проблематично, въпреки наличието на законодателство по темата. Основната причина за това е съществуването на различни инструменти, чиято ефективност трудно може да се провери.

За съжаление настоящият анализ потвърждава тезата, че в община град Добрич все още има дефицит в разбирането, че, за да работи демокрацията, има нужда от граждани, които разбират какви са проблемите и намират институциите, които трябва да ги решат. Това се разбира от малка група от хора. Другата е на мнение, че с гласуването на избори, избира някой/и и той/те са длъжни да решат всичките проблеми на хората и сами да се сещат за тях. Тази група непрекъснато е недоволна, но никога не предприема действия по изградените механизми, по които може да защити това, което иска да получи.

Обикновено по-висока степен на ангажираност в комуникацията и взаимодействието с местната власт в малките населени места имат пенсионерите. Те разполагат с много свободно време, нерядко са добре запознати с конкретни теми и имат поглед върху развитието им през годините.

Местната власт в община град Добрич рядко дава истинска и полезна обратна връзка на инициативите на гражданите. Законът задължава местната власт да отговаря на писма, сигнали и жалби на гражданите, дори и когато са постъпили онлайн, защото те пак се регистрират. Не се отговаря на анонимен сигнал, тъй като няма на кого да се отговори, което също е определено в закона. Въпреки това отговори на подписани писма, жалби и сигнали много често се дава формално и на сложен език, неразбираем за гражданите.

Основен проблем пред гражданското участие в община град Добрич е липсата на резултат от него. Той липсва, защото няма желание, компетентности и не се работи за такъв. От една страна местна власт не иска да има резултат, защото за него ще трябва да работи, а това може и да засегне нечий интереси – икономически или политически.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Bulgarian School of Politics
"DIMITRY PANITZA"



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Съществуването проформа на консултативните механизми води до „дезангажиране“ на гражданите. Необходимо е общината да стимулира процеса на гражданско участие, за да засили желанието на гражданите да участват. В същото време друг основен проблем в цялата система обаче е ниската гражданската компетентност, върху която също трябва да се работи. Това доказва нуждата от възстановяване на доверието между гражданите в местните власти, които взаимно да се подкрепят в процеса на поощряване на активното гражданско участие на територията на община град Добрич.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Препоръки за подобряване на гражданското участие в община град Добрич

1. Подобряване на доверието на гражданите в местната власт

Доверието е един от най-важните активи, които една управляваща институция може да притежава. Неговото присъствие спомага за насърчаване на демократичното управление, икономическия успех и ефективността на публичния сектор. Липсата му може да доведе до тежки битки между публичните институции и гражданите, а понякога и до категоричен отказ от участие в процеса на вземане на решения.

2. Въвеждана на дигитална платформа за гражданско участие, която е удобна и лесна за използване

Като цяло гражданите не поставят като приоритет участието си в процеса на вземане на решения. Поради тази причина въвеждането на ефективна и леснодостъпна дигитална платформа, която да намали необходимите усилия и време без да компрометира резултатите, би била от голяма полза.

3. Насърчаване на ефективна комуникация с гражданите и разработване на по-добри стратегии

Обществеността трябва да има достъп до важна информация. Информационните продукти като брошури, плакати и уеб страници, трябва да бъдат организирани по структуриран и опростен начин, който да може лесно да бъде разбран от хората. Проектирането на съдържанието в популярни стилове (визуални продукти, графики и видеоклипове) също е полезно за асимилирането на информация. Тя трябва да бъде достъпна чрез различни канали или социални медии.

4. Създаване на безопасна среда и чувваемост

Подхранването на вродената човешка нужда на индивида да се чувства полезен е невероятно ценно. Това е особено важно, ако гражданите имат опит с участие в процеса на вземане на решения, когато са били пренебрегнати. Те трябва да се



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

чувстват в безопасност, за да споделят своите идеи, надежди и стремежи. От изключителна важност е демонстрирането на признателност за приноса на даден човек. Умелото фасилитиране и творческите подходи могат да помогнат за извличането на най-доброто от гражданите.

5. Демонстриране как приносът се превръща в ефективен резултат

Непродуктивните консултации карат хората да се чувстват използвани. Най-голямото предизвикателство при включването на гражданите в процеса на вземане на решения е демонстрацията, че идеите им могат да се превърнат в подходящи действия. Ако хората чувстват, че имат известна власт над даден резултат, е много по-вероятно да искат да допринесат.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Приложение 1 – Правна рамка¹¹

Европейска правна рамка

Европейската правна рамка за участие на гражданите в процеса на вземане на решения продължава да се развива, съгласно проучване на Българското училище за политика.

На равнище ЕС, на първо място, това е гарантирано в **Договора от Лисабон**¹². По-конкретно, член 8 А предвижда: „*Всеки гражданин има право да участва в демократичния живот на Съюза. Решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите*“. Освен това член 8 Б предвижда, че „1. Институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза. 2. Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество“. Договорът от Лисабон задължава Европейската комисия да провежда консултации със заинтересованите страни и да регламентира правото на гражданите на ЕС да изискат от Европейската комисия да представи предложения по въпроси, необходими за прилагането на договора.

Преди приемането на Договора от Лисабон, Европейската комисия разработва няколко документа, наблягащи на значението на участието на обществеността и предоставя ръководни принципи за неговото прилагане на практика. А именно **Бяла книга за европейското управление**¹³, приета през 2001 г., която откроява пет принципа на „доброто управление“, за да се увеличи легитимността на процеса на вземане на решения. Тя призовава Европейската комисия да гарантира нейното прилагане, което води до приемането на Общи принципи и минимални стандарти за консултация със заинтересованите страни¹⁴ от Комисията през 2002 г. Стандартите са организирани в пет области: предоставяне на ясно съдържание на процеса на консултации, дефиниране на целевите групи за консултации, организиране на публичност за

¹¹ Българско училище за политика „Димитър Паница“ (2019), Анализ на съществуващите консултативни механизми за гражданско участие на местно ниво в България

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>

¹³ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf

¹⁴ https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



повишаване на осведомеността и публикуване на консултациите онлайн, определяне на срокове за получаване на отговори и потвърждаване и предоставяне на обратна връзка.

Резолюция на Европейския парламент от 7 юли 2021 г. относно гражданския диалог и гражданското участие в процеса на вземане на решения в ЕС (2020/2201(INI))¹⁵ подчертава, че гражданите следва да играят по-значима роля при вземането на решения в ЕС, за да може Съюзът да отразява в по-голяма степен възгледите на гражданите и да е по-устойчив, демократичен и ефективен. Във връзка с това Европейският парламент счита, че промените в Договора не следва да бъдат възпрепятствани, въпреки че това не следва да бъде самоцел, и че Конференцията за бъдещето на Европа следва да осигури възможност за изграждане на конструктивен диалог с гражданите по тези ключови въпроси. Според тази Резолюция една евентуална реформа на Съюза, с цел той да стане по-социален, справедлив, сплотен, обединен, целенасочен, способен, независим и отговорен, може да се засили чрез пряко ангажиране на гражданите посредством механизми за участие.

Участието на гражданите в процеса на вземане на решения е една от приоритетните области на подкрепата на ЕС за развитието на НПО в страните, планиращи присъединяване към ЕС и същевременно изискване за членство в Съюза. Според **Насоките за подкрепа на ЕС за НПО** в страните, желаещи да се присъединят към ЕС (2014-2020 г.)¹⁶: *„Участието на НПО е ключов фактор за осигуряване на качествено цялостно законодателство и за разработване на устойчиви политики, които отразяват нуждите на хората и се приемат от най-засегнатите от тях“*. Насоките заключават, че механизмите за сътрудничество между НПО и публичните институции, както и достъпът до информация от обществен интерес са от критично значение.

Основният документ на Съвета на Европа, който предоставя гаранции, свързани с участието, е **Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи**¹⁷. Член 10 от Конвенцията защитава свободата на изразяване, а член 11 - свободата на събранията и сдружаването.

¹⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0345_BG.html

¹⁶ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/doc_guidelines_cs_support1.pdf

¹⁷ <https://rm.coe.int/1680063765>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Правото на достъп до информация, притежавана от публичните органи, особено за лицата, които действат в обществен интерес, е предпоставка за ефективно гражданско участие. Конвенцията за достъп до официални документи¹⁸ от 2009 г. изяснява правото на достъп до официални документи, съхранявани от публичните органи. Тя въвежда минимални стандарти, които трябва да се прилагат при обработката на заявките за достъп до официални документи и предоставя гъвкавост за държавите да въведат още по-големи права на достъп до тези документи. Член 10 от Конвенцията гласи, че: *„По своя инициатива и когато е уместно, публичният орган предприема необходимите мерки за публикуване на официални документи, които притежава в интерес на насърчаване на прозрачността и ефективността на публичната администрация и за насърчаване на информираното участие на обществеността по въпроси от общ интерес“.*

Електронната демокрация е средство за гражданско участие. **Препоръка CM/Rec (2009)1**¹⁹ на Комитета на министрите на държавите-членки относно електронната демокрация твърди, че информационните и комуникационните технологии улесняват по-широкото демократично участие на хората и групите, по-голямата прозрачност и отчетност на демократичните институции. В препоръката се съдържат и конкретни насоки за въвеждане и развитие на електронна демокрация.

Важността на гражданското участие е признато и в други документи на Съвета на Европа, много от които засягат местното ниво.

Препоръка CM/Rec(2001)19²⁰ относно участието на гражданите в местния обществен живот е първият инструмент в тази област. Той препоръчва на правителствата на държавите-членки да определят политика за насърчаване на участието на обществеността в местния обществен живот и да предоставят възможност на местните власти да използват различни инструменти за участие в национална правна рамка.

¹⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084826>

¹⁹ https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf

²⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f513c



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Препоръка CM/Rec (2009)2²¹ относно оценката, одита и мониторинга на политиките за участие на местно и регионално ниво включва инструмент за самооценка за участие на гражданите.

Правото на участие на гражданите в делата на местна власт е въведено с **Допълнителен протокол**²² към Европейската харта за местно самоуправление. Той регламентира правото на участие в делата на местна власт, определя мерки за въвеждането му на практика и органите и териториите, за които се прилага. Член 1 предвижда въвеждането на правно обвързващи гаранции за правото на гражданско участие на местно ниво: „1 (1) Държавите гарантират на всички, които са под тяхна юрисдикция, правото да участват в делата на местна власт“.

Участието на НПО в процеса на вземане на решения е разгледано в два документа на Съвета на Европа.

Първият от тях **CM/Rec(2007)14**²³ относно правния статус на НПО подчертава „същественя принос на НПО за развитието и реализирането на демокрацията и правата на човека, по-специално чрез насърчаване на обществената осведоменост, участие в общественя живот и осигуряване на прозрачност и отчетност на публичните органи“. Препоръката допълнително разяснява задълженията на държавите: "76. Правителствените и квазиправителствените механизми на всички нива трябва да гарантират ефективното участие на НПО без дискриминация в диалога и консултациите относно целите и решенията на публичната политика. Свободното изразяване на многообразието от мнения на гражданите относно функционирането на обществото трябва да бъде гарантирано. Гражданското участие и сътрудничество следва да бъдат улеснени чрез осигуряване на подходящо разкриване или достъп до официална информация. 77. НПО трябва да се консултират по време на изготвянето на първичното и вторичното законодателство, което засяга техния статус, финансиране или сфери на действие."

²¹ <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec20092-on-the-evaluation-auditing-and-monitoring-of-participation-and-participation-policies-at-local-and-regional-level.pdf>

²² <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008482a>

²³ <https://www.osce.org/odihr/33742?download=true>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Вторият документ е **Кодексът за добри практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения**²⁴ (2009 г.), разработен от Конференцията на НПО. Той определя общи принципи, насоки, инструменти и механизми за активно участие на НПО в процеса на вземане на решения въз основа на действителния опит на НПО от цяла Европа. Въпреки че този кодекс за участие не е правно обвързващ, той предоставя подробни насоки за развитието на процеса на активно участие на гражданите във вземането на решения на всички нива. За да насърчи прилагането на Кодекса, Комитетът на министрите приема Декларация 48, която призовава националните органи да го вземат надлежно предвид, когато предприемат действия за насърчаване участието на НПО в процесите на вземане на решения.

Значението на участието на НПО в процесите на вземане на решения на всички нива е признато и от **Насоките на Венецианската комисия**²⁵ от 2015 г. Те предоставят набор от принципи за смислено гражданско участие и дават примери как то да бъде улеснено.

Докладът на генералния секретар на Съвета на Европа за 2015 г. също се позовава на факта, че *„държавите трябва да създадат благоприятна среда, включително благоприятна правна рамка, за функционирането на неправителствените организации (НПО), както и устойчиви механизми за диалог, консултации и сътрудничество - сътрудничество между НПО и властите“*. Глава 4 от доклада предоставя няколко критерия за измерване на доброто управление, които следва да се прилагат от публичните органи:

- Отвореност и прозрачност: решенията се вземат и изпълняват в съответствие с правила и разпоредби; обществеността има достъп до цялата информация, която не е класифицирана по точно определени причини; информацията за решения, политики, изпълнение и резултатите се оповестява публично.
- Иновации и готовност за промени: търсят се нови, ефективни решения на проблеми и подобрени резултати; съвременните методи за предоставяне на услуги се тестват и прилагат; създава се благоприятна за промени среда.

²⁴ <https://www.osce.org/odihr/39400?download=true>

²⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- Отчетност: всички, които вземат решения, носят отговорност за тях; решенията са мотивирани, подлежат на контрол и могат да бъдат санкционирани; съществуват средства за отстраняване за лошо управление или неправилни решения.

Парламентарната асамблея (ПАСЕ) редовно припомня важността на гражданското участие за демокрацията: Резолюция 1746 (2010) относно „Демокрацията в Европа: криза и перспективи“²⁶ призовава държавите-членки на Съвета на Европа да установят процеси и структури, в които да участват и да бъдат отворени за всички, които живеят в страната, да създават независими надзорни институции, пред които да се отчетат отговорните лица и да подобряват образованието и политическото обучение. Резолюция (2096) „Как могат да бъдат предотвратени неподходящи ограничения върху дейностите на НПО в Европа?“²⁷ призовава държавите-членки да „гарантират, че НПО са ефективно включени в процеса на консултации относно ново законодателство, което ги засяга и други въпроси от особено значение за обществото. „Резолюция 2095 (2016) „Засилване на защитата и ролята на защитниците на правата на човека в държавите-членки на Съвета на Европа“²⁸ изисква от тях да гарантират, че защитниците на правата на човека са включени, когато е възможно, в законодателния процес относно правата на човека и други основни ценности. "

Конгресът на местните и регионалните власти проявява особен интерес към участието на гражданите чрез НПО. Резолюция 385 (2015) „Насърчаване на активното гражданство чрез изграждане на партньорства с гражданското общество“²⁹ се фокусира върху прилагането и актуализирането на гореспоменатия Кодекс за добри практики за гражданско участие на Конференцията на НПО.

Съветът на Европа има и стандарти за участие на определени категории хора в обществения живот. Някои се отнасят до местното ниво на управление, други - до всички нива.

Посочената по-горе препоръка CM(2001)19 на държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот предоставя конкретни стъпки и мерки за насърчаване

²⁶ <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>

²⁷ <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22502&lang=en>

²⁸ <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=22500&lang=en>

²⁹ <https://rm.coe.int/168071a448>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



на включването в процеса на вземане на решения на категории лица, които имат по-големи затруднения при участието си с особен акцент върху жените и младите хора. По подобен начин **Допълнителният протокол към Европейската харта за местно самоуправление** от 2009 г.³⁰ предвижда:

„1 (3) Без несправедливо дискриминиране, на което и да е лице или група, законът (относно правото на участие в делата на местната общност) може да предвижда конкретни мерки за различни обстоятелства или категории лица“.

- Чужденци

Конвенция за участието на чужденци в обществения живот на местно ниво³¹ задължава държавите да гарантират на чуждестранно пребиваващите при същите условия, както на своите граждани, правото на свобода на изразяване, събиране и сдружаване. В допълнение, държаните могат да се ангажират да прилагат глави Б и В на част I от Конвенцията, следователно да създадат консултативни органи, които да представляват чуждестранни резиденти на местно ниво и да гарантират на чуждестранните граждани правото да гласуват на местните избори. Всички страни трябва да гарантират, че на чуждестранните жители е достъпна цялата информация относно техните права и задължения, свързани с местния обществен живот.

- Жени

Значението на справедливото представителство на жените в органите за вземане на решения се подчертава в няколко документа на Съвета на Европа, като Декларацията за равенство между жените и мъжете като основен критерий за демокрацията³² и гореспоменатата препоръка CM/Rec(2001)19 относно участието на гражданите в местния обществен живот. За да се гарантира това, препоръката предлага да се въведат задължителни или препоръчителни квоти за минималния брой кандидати от

³⁰ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008482a>

³¹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd26>

³² Council of Europe: Declaration on equality between women and men as a fundamental criterion of democracy MEG-4(1997)018



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



определен пол в общинските съвети, местните изпълнителни органи и различните комисии и съвети, сформирани от местните органи.

- Хора с увреждания

Препоръка CM/Rec (2011)14³³ на Комитета на министрите на държавите-членки относно участието на лица с увреждания в политическия и обществения живот насърчава правителствата да продължат усилията си в тази област, като приемат подходящо законодателство, развиват услуги за подкрепа, така че хората с увреждания да могат да участват в политическия живот като граждани, които имат равни политически права и задължения.

- Млади хора

Комитетът на министрите е приел множество препоръки в подкрепа на ефективното участие на младите хора в обществения живот. Първата от тях - CM/Rec(97)3³⁴, относно младежкото участие и бъдещето на гражданското общество, потвърждава решаващата роля на младите хора в развитието на гражданското общество и препоръчва да се насърчава партньорството между държавните органи и младежки организации.

Препоръка CM/Rec(2004)13³⁵ относно участието на младите хора в местния и регионалния живот припомня, че принципите за младежко участие се прилагат и на местно ниво. Ревизираната Европейска харта за участието на младите хора в местния и регионалния живот е приложена към настоящата препоръка. Тя регулира младежкото участие и институционалното участие на младите хора в местните и регионалните въпроси. Инструментите включват обучения за младежко участие, предоставяне на информация на младите хора, насърчаване на младежкото участие чрез информационни и комуникационни технологии и медии, насърчаване на младежкия

³³ <http://humanrights.bg/Contents/Item/Display/12474>

³⁴ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804d4953

³⁵ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dbd33



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



доброволен труд и други. Институционалното участие предвижда създаването на младежки съвети, парламенти и младежки форуми.

Препоръка CM/Rec(2006)1³⁶ относно ролята на националните младежки съвети в развитието на младежката политика признава значението на младежките съвети в развитието на публичните политики за младежта и призовава държавите-членки да улеснят започването и подкрепата на тяхната работа. В допълнение документът препоръчва правителствата на държавите-членки да *„обмислят включването на националните младежки съвети в определянето на процедурите и механизмите, използвани от публичните органи за консултиране на младите хора като цяло“*.

Препоръка CM/Rec (2006)14³⁷ относно гражданството и участието на младите хора в обществения живот потвърждава препоръката за създаване на младежки съвети и призовава държавите-членки да създадат благоприятна среда за ефективно младежко участие, включително чрез осигуряване на информация в съответствие с установените принципи. Ефективният достъп до информация за младите хора се насърчава и от Препоръка CM/Rec (2010)8³⁸ относно младежкото информиране.

Препоръка CM/Rec (2012)2³⁹ относно участието на деца и младежи под 18 г., признава стойността на техния принос като *„уникални ресурси за укрепване на правата на човека, демокрацията и социалното сближаване в европейските общества“*. Препоръката призовава държавите-членки да защитят правото на децата и младежите да участват в процеса на вземане на решения чрез приемане на правни гаранции с периодичен преглед на тяхното прилагане и предоставяне на ефективни средства за защита в случай на нарушения.

В допълнение, Комитетът на министрите признава значението на предоставянето на значими възможности и програми за участие и на младите хора от бедните квартали. В

³⁶ https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Documents/CM_Rec_06_national_youth_councils_en.pdf

³⁷ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b251a

³⁸ [http://www.nicm.cz/files/doporu%C4%8Den%C3%AD%20CMRec\(2010\)8.pdf](http://www.nicm.cz/files/doporu%C4%8Den%C3%AD%20CMRec(2010)8.pdf)

³⁹ <https://www.refworld.org/docid/506981802.html>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Препоръка CM/Rec (2015)3⁴⁰ относно достъпа на младите хора от квартали в неравностойно положение до социални права, Комитетът препоръчва да се включат млади хора в неравностойно положение в общественото вземане на решения, по-специално в планирането и управлението на тяхната жизнена среда.

- Малцинства

Инструментите на Съвета на Европа за защита на малцинствата също включват правила за участие в обществените дела. Рамковата конвенция за защита на националните малцинства⁴¹ задължава страните да: „15. ... създават необходимите условия за ефективно участие на лицата, принадлежащи към националните малцинства, в културния, социалния и икономическия живот и в обществените дела, по-специално в тези, които ги засягат“.

Европейската харта за регионалните или малцинствени езици⁴² предоставя обща рамка за правото на ползване на регионален или малцинствен език в личния и обществения живот и набор от конкретни мерки за насърчаване на използването на тези езици в различни области на обществения живот.

Съветът на Европа приема през 2007 година и **Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво**, одобрена от Правителството на Република България с Протоколно решение № 37 от 04.10.2007 г. Според Стратегията доброто управление „е 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“⁴³.

⁴⁰ <https://rm.coe.int/168066671e>

⁴¹ <https://rm.coe.int/16800c10cf>

⁴² <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>

⁴³ <https://www.mrrb.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustroistvo/dobro-demokratichno-upravlenie/evropejska-strategiya-za-inovacii-i-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Основната цел на Стратегията е да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво, така че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на хората.

Тази основна цел може да бъде постигната като се следват няколко непосредствени цели:

- на първо място, гражданите трябва да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
- на второ място, местните власти трябва постоянно да подобряват своето управление;
- на трето място, държавите (или регионалните власти - в зависимост от институционалната структура на съответната държава) трябва да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

Национална правна рамка

Нормативната база за включване на гражданите в процеса на вземане на решения в България е уредена на първо място в **Конституцията на Република България**. Регламентирана е възможността за решения на гражданите при допитвания, участие в местни органи и контрол. В Конституцията е зададена рамката, а другите нормативни актове определят различните и конкретни аспекти от участието на гражданите в местната власт. Член 45 от Конституцията предвижда правото на гражданите да отправят предложения и петиции до държавните органи. На основата на **Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление**⁴⁴ и **Закона за местните избори**⁴⁵ се решават въпроси от местно значение. Те определят демократични форми за участие на гражданите на местно ниво.

⁴⁴ <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135636485>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите при осъществяване на държавната и местната власт. Прякото участие се осъществява чрез референдум, гражданска инициатива и общо събрание на населението.

Законът за местното самоуправление и местната администрация урежда обществените отношения при местното самоуправление и администрация, регламентира органите на местното самоуправление с техните правомощия и компетенции. Освен това, в закона изрично се посочва, че гражданите имат право *„да се изказват, да отправят питання, становища и предложения“* по всички въпроси, които са в компетентността на кмета и общинския съвет. В този смисъл, обществени обсъждания и консултации на местно ниво могат да се организират по широк кръг теми и въпроси, в зависимост от спецификата на съответната община район/кметство и приоритетите на местната общност.

Законът за административно-териториалното устройство⁴⁶ постановява правилата за промяна на административно-териториалните единици чрез участие на гражданите при провеждане на референдум.

Административнопроцесуалният кодекс⁴⁷ 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 достъп до обществена информация⁴⁸ 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, който гласи: *„(1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред,*

⁴⁵ <https://lex.bg/laws/ldoc/2133624320>

⁴⁶ <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-administrativno-teritorialnoto-ustrojstvo-na-republika-bulgariya/>

⁴⁷ <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135521015>

⁴⁸ http://www.aipbg.org/legislation/%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82_%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0/203795/



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



народното здраве и морала. (2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права“.

Законът за достъп до обществена информация регламентира не само правото за получаване на обществена информация, но и съдебния контрол над органите, които трябва да я предоставят. По своята същност обществената информация е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение, относно дейността на задължените от закона субекти, като централни и местни органи на властта. Основната цел на Закона за достъп до обществена информация, макар и не конкретно декларирана в текста му, е насочена към това да бъдат създадени общи правила за прозрачност на управлението и възможност за информирано участие на гражданите в него чрез достъп до информация, съхранявана от държавните органи, органите на местно самоуправление и други публични институции.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Библиография

1. Council of Europe: Declaration on equality between women and men as a fundamental criterion of democracy MEG-4(1997)018
2. <http://humanrights.bg/Contents/Item/Display/12474>
3. http://www.aipbg.org/legislation/%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82_%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0/203795/
4. [http://www.nicm.cz/files/doporu%C4%8Den%C3%AD%20CMRec\(2010\)8.pdf](http://www.nicm.cz/files/doporu%C4%8Den%C3%AD%20CMRec(2010)8.pdf)
5. <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec20092-on-the-evaluation-auditing-and-monitoring-of-participation-and-participation-policies-at-local-and-regional-level.pdf>
6. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>
7. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22502&lang=en>
8. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=22500&lang=en>
9. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf
10. https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf
11. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/doc_guidelines_cs_support1.pdf
12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>
13. <https://lex.bg/laws/ldoc/2133624320>
14. <https://osis.bg/?p=4224>
15. <https://rm.coe.int/1680063765>
16. <https://rm.coe.int/16800c10cf>
17. <https://rm.coe.int/168066671e>
18. <https://rm.coe.int/168071a448>
19. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084826>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



20. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008482a>
21. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008482a>
22. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd26>
23. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f513c
24. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804d4953
25. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dbd33
26. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b251a
27. <https://signals.dobrich.bg/>
28. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>
29. https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Documents/CM_Rec_06_national_youth_councils_en.pdf
30. https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf
31. <https://www.dobrich.bg/>
32. https://www.dobrich.bg/bg/info_pages/11%d0%bf%d0%be%d1%89%d0%b5%d0%bd%d1%81%d0%ba%d0%b0-%d0%ba%d1%83%d1%82%d0%b8%d1%8f-%d0%b7%d0%b0%d1%81%d0%b8%d0%b3%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%b8-%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%bb%d0%be%d0%b6%d0%b5%d0%bd
33. https://www.dobrich.bg/bg/info_pages/1122%d0%b0%d0%ba%d1%82%d1%83%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8
34. https://www.dobrich.bg/bg/info_pages/17481%d0%b3%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%88%d0%b5%d0%bd-%d0%b4%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d1%86%d0%b5%d0%bd%d0%ba%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%83%d0%b4%d0%be%d0%b2%d0%bb%d0%b5%d1%82%d0%b2



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



35. https://www.dobrich.bg/bg/info_pages/310%d0%bd%d0%b0%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%b1%d0%b8
36. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0345_BG.html
37. <https://www.facebook.com/www.dobrich.bg>
38. <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135521015>
39. <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135636485>
40. <https://www.mrrb.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/dobro-demokratichno-upravlenie/evropejska-strategiya-za-inovacii-i-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/>
41. <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-administrativno-teritorialnoto-ustrojstvo-na-republika-bulgariya/>
42. <https://www.osce.org/odihr/33742?download=true>
43. <https://www.osce.org/odihr/39400?download=true>
44. <https://www.refworld.org/docid/506981802.html>
45. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)
46. Българско училище за политика „Димитър Паница“ (2019), Анализ на съществуващите консултативни механизми за гражданско участие на местно ниво в България

