



Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие



## АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА, РЕГУЛИРАЩА ДИАЛОГА МЕЖДУ ГРАЖДАНИТЕ И РАЙОННАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

СЪЗДАВАНЕ НА „ПЪТНА КАРТА”



Форум за наблюдение и анализ на публични политики

2013 г.



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



Този документ е изготвен с финансовата подкрепата на Столична община Програма Европа, 2013 г. и се реализира в подкрепа на кандидатурата на София и Югозападен регион за Европейска столица на културата – 2019 г.

Организация изпълнител: Фондация „Форум за наблюдение и анализ на публични политики“

Проект: „Добро управление на Район «Триадица» чрез прилагане на механизми за повече прозрачност и по-активно гражданско участие“



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



## **I. ПОНЯТИЕ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ, ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ И ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ**

Добро управление, диалог между гражданите и администрацията, гражданско участие, участие на гражданите във взимането на решения, граждански контрол, права и задължения на гражданите, права и задължения на администрацията – някои от тези изрази изглеждат на пръв поглед близки, други изглеждат напълно антагонистични, но всъщност са неразривно свързани по смисъла на обществения договор, с който всеки от българските граждани, по презумпция се е съгласил.

Може би повечето българи не се замислят, но независимо от останалите паралелни роли, които приемаме и играем в живота си – на родители, работници или безработни, общински съветници, народни представители, кмет, студент, ученик, дъщеря/син, роднина, приятел и т.н. - във всеки един момент, докато живеем в Република България, сме нейни граждани.

Според редица определения, гражданинът е човешки индивид, който се намира под юрисдикцията на конкретна държава. Понятието гражданин е правно-политическо понятие, тъй като индивидът е гражданин чрез принадлежността си към дадена нация, организирана в държава.

Причините за липсата на добър диалог между гражданите и администрацията в България могат да бъдат търсени на много места, но основните причини обикновено се коренят в недоброто разбиране на правата, задълженията и не на последно място на възможностите на всяка една от страните, както и на нежеланието да спазваме стриктно правилата на обществения ни договор.

Диалогът, който водим на местно равнище е от особена важност, тъй като той касае пряко жизнената и работна ни среда, а в най-добрия случай местната власт е проводник на гражданския глас към изпълнителната и законодателната власт.

Общественият договор като споразумение между управлявани и управляващи е обща рамка, имаща до голяма степен пожелателен характер. Той е жива материя, процес в



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



който постоянно се редактират и уточняват условия, клаузи и процедури на договора, понякога третостепенни и четвъртостепенни в скалата на обществените интереси, засягащи съвсем малобройни групи хора или регламента в отношенията на местно равнище (в смисъл конкретни районни/регионални).

Отделните страни по договора не съществуват сами за себе си. Администрацията съществува *заради гражданите*. Гражданското общество също не съществува самоцелно, а *за да регулира отношенията между гражданите и държавата, между гражданите и т.нар. втори сектор – бизнес, политически сили и лидери, църкви, профсъюзи и граждански структури, а и между отделни групи граждани/граждански организации*.

Хармоничното изпълнение на обществения договор се развива в добро управление. Идеята за доброто управление не е инициатива на съвременната обществено-политическа мисъл. Тя възниква в зората на съвременната цивилизация и е пряко свързана с идеята за държавността и за управлението.

Доброто управление е в основата на концепцията за обществения договор, развита от Русо и други мислители. Разбира се, това е по-скоро концепция за идеалната държава и идеалното управление, което намира малка или частична реализация в практиката на държавното управление днес. Независимо от вота, обаче, този идеал е основната движеща сила на общественно-политическото развитие на модерния свят, на великите революции в Англия, Франция, на създаването на демократичното политическо устройство в съвременния му вид.

Доброто управление е не просто задължение на управляващите и на администрацията, а е включено в обхвата на *Хартата за основните права на Европейския съюз*. Хартата е изработена от Конвент с участието на основни европейски институции и е приета от Европейския съвет през 2000 г. в Ница като документ, допълващ *Европейската конвенция за правата на човека*. Хартата е включена в Договора от Лисабон през 2007 г. като приложение, под формата на декларация. По такъв начин тя придобива задължителна правна сила за държавите членки на ЕС.



Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие



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

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

Поради това през последните години прилагането на принципите на доброто управление се разглежда в пряка връзка с процеса на децентрализация на управлението. Децентрализацията не е самоцел, а съществена част от цялостния процес за демократизация на обществото, възможност за пълноценно прилагане на доброто управление в пряко взаимодействие с гражданите.

На това основание можем да формулираме и основното твърдение, че **колкото по-малка е дистанцията между управляващите и управляваните, толкова качеството на управлението е по-добро.**

Столична община е сред наградените на 27 май 2011 г. общини - носители на Европейския етикет за иновации и добро управление в България, разработен в рамките на европейската Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво. България е първата акредитирана страна-членка на ЕС за прилагане на Стратегията.

Това налага изводът, че както администрацията на Столична община, така и прилежащите ѝ районни администрации в ежедневната си работа трябва да:

- отстояват основната цел на този документ - да мобилизират и стимулират 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,*



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



*ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законово обоснованите очаквания на хората.*

- да изпълняват следните три специфични цели:

- Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
- Местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с определените основни принципи;
- Държавите да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

В много отношения администрацията бележи сериозен напредък в работата си. По отношение на диалога с гражданите обаче все още има какво да се желае. До голяма степен това се дължи на общественото разбиране за граждански контрол. В България то най-вече и преди всичко се разбира като критикуване на властта. А всъщност диалогът между администрация и граждани трябва да се случва с идеята за партньорство и постоянно протичане на информация в двете посоки. В този смисъл гражданският контрол ограничава властта в конкретните законови рамки, в интерес на гражданите, в името на ефективността и за да не бъде единствен коректив сама на себе си. По същия начин, пак в името на обществените интереси, администрацията ограничава гражданите и им налага да спазват определени условия на обществения договор – да плащат сметки, да внасят редовно данъци и такси, да спазват определено поведение в конкретни ситуации и т.н.

Гражданският контрол няма само ограничаващи функции. Той може да се изразява и в предлагане на области за разширяване на действието на администрацията. Да се стимулира вниманието на общинската администрация към проблемите на отделна група хора е типичен пример за натиск в посока разширяване на обсега на действие на властта.

Гражданският контрол може да приема също и партньорски характер. Предприемането на съвместни инициативи, предлагани от едната или другата страна подпомагат



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



възможността за срещане на мненията не само по конкретните въпроси, по които се работи, ами са мост за постигане на разбирателство и по редица други проблеми. Когато си имал възможност да работиш с някой „рамо до рамо“ и си се уверил в неговата добронамереност, опознал си „врага“ и си разбрал, че той всъщност не е такъв, можеш да се довериш на тези хора и да изслушаш толерантно мнението им и по теми, по които сте на различни позиции.

Обществото има претенции към властта по презумпция, така както съвсем логично гражданското общество вижда съществуващия обществен ред като несъвършен. Така гражданският контрол залага рамките, в които властта трябва да действа чрез съответните стъпки и действия.

Все още в България се използват категориите „добро-лошо“ по отношение на администрацията от една страна и на гражданския контрол от друга. Няма как цялата администрация да е „лоша“ и напредъка или постиженията на заетите в администрацията трябва да се изразяват толкова ясно, колкото и недостатъците в работата им. По същият начин, няма нищо лошо в опитите на гражданите да разберат как се използват парите им, в критиките към отделен акт на управляващите, към цялостна политика, в опита да се намесят като коректив в рамките на закона.

Защото осъзнавайки фактът, че всеки един от нас е гражданин, то всеки един от нас (сам или в група, с такива като нас), докато действа в рамките на закона, може да бъде коректив на властта. Още повече, подобни действия не са само нормални, те са общественополлезни. Както показва опитът на съвременния свят, подобни отношения са и критерий за оценка на демократичността на обществото изобщо. Тук са без значение реакцията на държава, чиновници, медии, други организации. За да има резултат от диалога, обаче, трябва да се следват определени правила и процедури. Критикарването „на чашка“ по адрес на администрацията не е граждански контрол, защото не води до никакъв резултат, макар че може да изглежда като ясно изразена гражданска позиция. За конкретен резултат са необходими инвестиране на време за официално изразяване на мнение, организация, преговори, експерти, интерес, усилия, понякога пари, разум, воля, доблест, поемане на рискове и т.н.



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



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

Гражданското участие може да приема различни форми - обществено обсъждане на политически и нормативни документи, приемани от местните власти, онлайн консултиране/консултиране на общественото мнение по интернет, публично обсъждане на общински бюджет/на конкретни процедури, създаване на обществени консултативни съвети, организиране на местна гражданска инициатива, местни референдуми или общи събрания на населението по инициатива на гражданите.

Тези различни форми на участие имат и различна степен на въздействие върху местните публични политики и управлението на местната общност. Едно от основните разграничения е между формите на *демокрацията на участието* и инструментите на *пряката демокрация*.

При *демокрацията на участието* гражданите инициират и/или стават част от процеса на обсъждане и формулиране на политически и нормативни решения, но „последната дума“ е на изрично овластените институции на местно ниво - общинския съвет и кмета.

При формите на *пряката демокрация* - местен референдум по инициатива на гражданите и общо събрание на населението - гражданите инициират и участват, но и директно и окончателно решават конкретни въпроси на местното управление.





Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие



## II. ЕВРОПЕЙСКАТА ПРАВНА РАМКА ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ НА МЕСТНО НИВО

Редица документи на европейско ниво, по които *и българската държава е страна*, определят европейската правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво, одобрена и препоръчвана от Съвета на Европа

1. *Европейската харта за местното самоуправление* - приета в Страсбург на 15.X.1985 г.; ратифицирана в България със закон, приет от 37-ото Народно събрание на 17.03.1995 г. — ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г. гарантира принципите на гражданско участие в управлението на местно ниво. В чл. 3 изрично е регламентирано, че наред с участието в избори за органи на местната власт, следва да се гарантира възможността за пряко участие на гражданите в събрания на местната общност, референдуми и други, позволени от закона форми. Хартата задава основните принципи и насоки, върху които различни други европейски и вътрешни (за дадена страна-членка) правни актове се основават, за да развият многообразието от форми и процедури за гражданско участие на местно ниво. Предвиденото в Хартата неизчерпателно изброяване на тези форми и процедури по никакъв начин не ограничава и не налага точно този текст по отношение на държавите членки на Съвета на Европа - във вътрешното законодателство те трябва да уредят тези форми на пряко гражданско участие, които съответстват на националните конституционни модели и политически традиции.

2. *Кодексът на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Конференцията на МНПО (Международните неправителствени организации) към Съвета на Европа на 1 октомври 2009 г.*, е един от най-новите документи на Съвета на Европа, посветени на гражданското участие на национално и местно ниво. Основната цел на Кодекса е да допринесе за създаване на благоприятна среда за неправителствените организации в държавите членки на Съвета на Европа. Също така, Кодексът си поставя за цел да бъде ефективен инструмент за НПО на местно, национално и международно ниво в техния диалог с публичните органи, както и да насърчи взаимодействието между тях.



Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие



Кодексът препоръчва следните основни *принципи на гражданското участие*:

- *Участие*: НПО изразяват възгледите на своите членове и защитават интересите на гражданите. Участието на НПО във вземането на решения повишава качеството и приложимостта на приеманите документи и политическите инициативи;
- *Доверие*: Коректно взаимодействие и взаимно зачитане между участниците и отделните сектори в обществото;
- *Отчетност и прозрачност*: Работата за обществените интереси изисква откритост, отговорност, яснота и отчетност от страна на неправителствените организации и на публичните органи;
- *Независимост*: НПО трябва да бъдат признати като свободни и независими организации по отношение на техните цели, решения и дейности.

В зависимост от целта и степента на въздействие, в Кодекса са включени следните *форми на участие*:

- *Достъп до информация*: Достъпът до информация е основополагащ за активното участие на НПО в процеса на вземане на политически решения. Институциите трябва да предоставят обществена информация на НПО в достъпен формат;
- *Консултация*: Форма на инициатива, при която институциите се допитват до НПО за тяхната позиция върху определен проблем, политически или нормативен документ. НПО могат да отправят становища и препоръки, а институциите дават обратна връзка по тях;
- *Диалог*: Инициативата за диалога може да бъде двупосочна. Диалогът предполага отвореност от двете страни и активна обмяна на позиции. Диалогът предполага изработването на общи позиции, документи, предложения за промени в законодателството;
- *Партньорство*: Предполага споделени отговорности на всеки етап от



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



процеса на вземане на политически решения, от определянето на дневния ред и изработването до решението и изпълнението на инициативите за политики. Партньорството включва съвместно участие на НПО и институции в различни органи за вземане на решения.

Кодексът на добрите практики за гражданско участие определя и *етапите в процеса* на вземане на управленски решения и различните възможности за включване на гражданските организации в тях:

- *Определяне на дневен ред:* Участие на НПО при определяне на политическия дневен ред. НПО могат да участват чрез застъпнически кампании, лобиране, предоставяне на информация на институциите, както и чрез осигуряване на експертно мнение и консултации. Институциите осигуряват прозрачен процес на вземане на решения, ясни, открити и достъпни процедури за участие, подкрепят гражданското участие чрез предоставяне на ресурси (финансов принос, административни услуги);
- *Изработване:* Публичните органи включват НПО в процеса на изработване на политики. НПО се включват в области като откриване на проблемите, предлагане на решения и предоставяне на данни като интервюта или проучвания за ефективността на предпочитаните от тях решения. Институциите разработват и спазват минимални стандарти за обществена консултация като ясни цели, правила за участие, срокове, обратна връзка и др., организират консултативни срещи със свободен достъп, включително като се канят всички потенциални заинтересовани страни;
- *Решение:* Изработването на политически и нормативни актове трябва да бъде отворено за приноса и участието на НПО. На този етап *активната консултация* с НПО играе основна роля за вземането на информирано решение. Институциите предлагат и следват процедури за *съвместно вземане на решения*, както и подкрепят ресурсно активното участие на гражданското общество;
- *Изпълнение:* НПО участват в процеса на изпълнение като предлагат услуги



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



и работят по проекти. Достъпът до ясна и прозрачна информация за очакванията и възможностите, както и активното партньорство, са много съществени на този етап. НПО оценяват изпълнението на политиката и следят то да протича, както е предвидено, и да няма вредни странични ефекти. На този етап *стратегическото партньорство* между НПО и публичните органи може да варира от малък пилотен проект до поемане на пълна отговорност за изпълнението;

- *Проследяване*: На този етап ролята на НПО е да контролират и оценяват резултатите от изпълнените политики. Важно е да има ефективна и прозрачна система за проследяване, чрез която да се постигат предвидените резултати от съответната политика/програма. НПО поемат отговорност да проследяват резултатите от прилагането с оглед на качество, устойчивост, ефективност и примери от реалния живот. Институциите се вслушват в гражданското мнение, реагират по определени въпроси, повдигнати от НПО и от гражданското общество;

- *Преформулиране*: Преформулирането на политиката трябва да е основано на достъпа до информация и възможностите за диалог за определяне на нужди и инициативи. Подходящи форми за участие на НПО в този процес са семинари и форуми за включване на заинтересованите страни, например *World cafe*, *Open space* и др. *Партньорството* може да намери израз в създаването на *работна група* или *комитет*, в който НПО и представители на институциите обсъждат следващите политически стъпки.

Кодексът предлага *хоризонтални инструменти и механизми* за гражданско участие:

- *Електронно участие*: Електронните инструменти предлагат големи възможности за подобряване на демократичната практика и участие на организираното гражданско общество. Те биха могли да допринесат значително за прозрачност, отговорност и отзивчивост на институциите, както и да насърчат по-голямо участие от страна на гражданите, увеличени правомощия, достъп до и всеобхватност на демократичния процес;

- *Изграждане на капацитет за участие*: НПО трябва да развият капацитет и



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



умения, за да могат активно да участват във формулирането на политиката, осъществяването на проектите и предоставянето на услуги. Това се постига чрез обучения за подобряване на капацитета, участие в програми за обмен;

- *Структури за сътрудничество между НПО и публичните органи:*  
Създаване на съвместни консултативни органи с НПО, на правителствен координиращ орган, назначаване на служители за връзка с гражданското общество;

- *Рамкови документи за сътрудничество между НПО и публичните органи:*  
Разработване на рамкови споразумения, в които се очертават начинанията, ролите, отговорностите и процедурите за сътрудничество между институциите и НПО.

3. *Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво*, приета от Съвета на Европа през октомври, 2007 г. (спомената и по-горе) - в преамбюла към Стратегията изрично се подчертава, че доброто управление се е превърнало в парадигма, посредством която се осъществяват на практика ценностите и стандартите на демокрацията, човешките права и върховенството на закона.

Основно достижение на стратегията е формулирането на 12-те принципа на добро демократично управление на местно ниво:

1. *Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори* - да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
2. *Отзивчивост* - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите от страна на местните власти;
3. *Ефикасност и ефективност* - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
4. *Откритост и прозрачност* - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават общественно значимите



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



въпроси;

5. *Върховенство на закона* - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
6. *Етично поведение* - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
7. *Компетентност и капацитет* - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначените служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
8. *Иновации и отвореност за промени* - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
9. *Устойчивост и дългосрочна ориентация* - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
10. *Стабилно финансово управление* - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
11. *Човешки права, културно разнообразие и социално единство* - да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;
12. *Отчетност* - да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначените общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.



Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие



### III. НОРМАТИВНА ОСНОВА, ФОРМИ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ВРЪЗКА НА ГРАЖДАНИТЕ С МЕСТНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ

Участието на гражданите в управлението на общината (района) може да се разгледа в няколко направления: нормативната основа, формите на взаимодействие, връзката на гражданите с местната власт и възникване на отношенията при тази връзка. Нормативната основа на първо място е уредена в *Конституцията на Република България*. Регламентирана е възможността за решения на гражданите при допитвания и за участие в местните органи и за контрол. В Конституцията е зададена рамката, а другите нормативни актове определят различните и конкретни аспекти от участието на гражданите в местната власт.

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

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

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

*Европейската харта за местно самоуправление* определя местното самоуправление като реална способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на нормативните документи, обществените дела и собствената отговорност в полза на населението. Според Хартата това може да става чрез съвети и събрания, избрани чрез преки и свободни избори от гражданите.



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



Участието на гражданите в правораздаването е регламентирано чрез *Конституцията*, *Закона за съдебната власт* и *Наказателно-процесуалният кодекс*. Те могат да бъдат съдебни заседатели в първата инстанция за решаване на едно дело. Общинските съвети по процедура избират комисии, които изготвят листата на лицата за съдебни заседатели. Общинските съветници правят предложения до комисиите. Тези предложения се гласуват от Общинския съвет и се представят на съдиите в Окръжния съд, като втора инстанция.

*Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление* (приет на 29 май 2009 г., обнародван в ДВ, бр. 44, 2009 г.) - урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт. Прякото участие се осъществява чрез:

1. референдум;
2. гражданска инициатива;
3. общо събрание на населението.

На ниво районна администрация могат да се прилагат първите две форми. Референдумът може да се провежда на национално и местно ниво, гражданската инициатива - на национално и местно ниво, а общото събрание на населението – само на местно ниво.

Местен референдум се произвежда в община, район или кметство за пряко решаване на въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление или органите на района или кметството. Чрез местен референдум не могат да се решават въпроси, касаещи:

1. Общинския бюджет;
2. Размера на местните данъци и такси;
3. Правилата на вътрешната организация и дейност на общинския съвет.

Местен референдум се произвежда по предложение на:

1. Поне една пета от общинските съветници, но не по-малко от трима общински съветници;





**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



2. Кмета на общината, съответно кмета на кметството или района;
3. Инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра.

При произвеждането на местен референдум може да се гласува по един или по няколко въпроса, като решението, прието с местен референдум, не подлежи на последващо одобрение от общинския съвет. Той приема акт, когато това е необходимо за неговото изпълнение.

*Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ)* регламентира спецификата и начина за предоставяне на този вид информация.

Правото на гражданите да получават достъп до информация е регламентирано и от чл. 41 от Конституцията на Република България, 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, 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. ЗДОИ 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



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



него чрез достъп до информация, съхранявана от държавните органи, органите на местно самоуправление и други публични институции.<sup>1</sup>

Голяма част от тази информация е пряко свързана със здравето, околната среда и обществения ред в населените места на гражданите. Нейното навременно узнаване от тях чрез посредническата роля на медиите или чрез индивидуален достъп е необходимо, за да могат да направят информиран избор когато е потребно.

*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.

Кметовете на райони изпълняват функциите си съгласно този закон и чл. 39а. и чл. 46. от него, които гласят, че:

- Кметовете на райони в Столичната община и в градовете с районно деление се избират с тайно гласуване от общинския съвет по предложение на кмета на общината за срока на пълномощията на общинския съвет. Кметовете на райони към датата на избора трябва да отговарят на условията по чл. 4, ал. 5 от Изборния кодекс<sup>2</sup>.

- Кметът на район или кметство:

1. изпълнява бюджета на общината в частта му за района или кметството;
2. организира провеждането на благоустройствени, комунални и други мероприятия;
3. отговаря за стопанисването на определени от общинския съвет обекти на общинската собственост;
4. назначава и освобождава служителите от общинската администрация в района или кметството, които подпомагат неговата дейност, в съответствие с утвърдената численост и структура;

---

<sup>1</sup> Кашъмов, А., Андонов, А., и др., *Доклад за състоянието на достъпа до публична информация в България*, 2010, ISBN 954-9953-10-6

<sup>2</sup> чл. 39а от ЗМСМА



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



5. приема мерки за подобряване и възстановяване на околната среда и организира охраната на полските имоти;
6. води регистрите на населението и за гражданското състояние и изпраща актуализационни съобщения до ЕСГРАОН;
7. осигурява извършването на административни услуги на физически и юридически лица;
8. осигурява спазването на обществения ред; има правомощията по чл. 61, 63, 68, 69, 71, 72 и 74 от Закона за Министерството на вътрешните работи, на съответната територия до пристигане на полицейския орган;
9. организира и ръководи защитата на населението при бедствия и аварии;
10. представлява района или кметството пред населението, пред обществени и политически организации и пред други райони или кметства;
11. организира изпълнението на актовете на общинския съвет и на кмета на общината, отнасящи се до територията и гражданите на района или кметството;
12. изпълнява функции, възложени му от кмета на общината <sup>3</sup>.

- Кметът на район и кметът на кметство могат да участват в заседанията на общинския съвет с право на съвещателен глас. Те се изслушват задължително при обсъждане на въпроси, отнасящи се за кметството или за района <sup>4</sup>.

- На кметовете на райони и кметства могат да бъдат възлагани и други функции със закон или друг нормативен акт, както и с правилника по чл. 21, ал. 3 в зависимост от конкретните особености на общината, районите или кметствата <sup>5</sup>.

Нормативната рамка, определяща възможността за качествен и ползотворен диалог е добре развита и представлява добра основа за взаимодействие между гражданите и администрацията.

---

<sup>3</sup> чл. 46 от ЗМСМА

<sup>4</sup> чл. 46 от ЗМСМА

<sup>5</sup> чл. 46 от ЗМСМА



Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие



#### IV. ПЪТНА КАРТА

*Пътната карта* предлага възможните въздействия на различните алтернативи, които биха подобрили воденето на диалог между гражданите и районната администрация и кои ще са засегнатите страни. Посочва се кои въздействия ще се нуждаят от по-задълбочен анализ и се очертава плана за консултации, както и кой с какви отговорности ще управлява процеса на консултации.

*Пътната карта* цели да подпомогне диалога между гражданите и местната администрация като в същото време очертае някои граждански задължения от морален и/или етичен характер, които произлизат от човешките и граждански права и препоръчва конкретни принципи на гражданското участие.

Съществува система от местни и международни закони, основаващи се на човешките и граждански права, и изпълнението на произтичащите от тази нормативна система правни задължения е *предпоставка* за успешното съвместно съществуване на всички – граждани, институции, организации, медии и не на последно място - бизнес.

Мирното, успешно съвместно съществуване, обаче, не зависи единствено от правата и свободите, гарантирани от закон. То зависи най-вече от това как гражданите се възползват от тях, как ги превръщат в реалност, какви ценности и начин на мислене възприемат при планирането и осъществяването на живота си и какво отношение проявяват към съгражданите си в техните семейства, към институциите, в обществото или в политическите кръгове.

По замисъл, *Пътната карта* трябваше да обхваща само процесът на консултации между гражданския сектор и администрацията, но в процеса на работа и отчитайки взаимовръзката между отделните **форми на участие/общуване**<sup>6</sup>, концепцията се разшири, като обхвана всички форми:

**Достъпът до информация** е основополагащ за активното участие на гражданите и техните организации и формирания в процеса на вземане на решения на местно ниво.

---

<sup>6</sup> Съгласно *Европейският кодекс на добрите практики за гражданско участие*



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



Затова районната администрация трябва да предоставя обществена информация на НПО в достъпен формат.

**Консултацията е форма**, при която районната администрация се допитва до гражданите и гражданските организации за тяхната позиция върху определен проблем, политически или нормативен документ. Гражданските организации, в частност някои НПО имат богат опит по изследване на определени проблеми, възникващи във водените политики на местно и централно ниво и могат да бъдат от голяма помощ с експертни становища и препоръки, като районната администрация подава обратна връзка по тях.

**Диалогът** е инициатива, която трябва да бъде двупосочна, предполага отвореност от двете страни, активна обмяна на позиции и изработването на общи позиции, документи, предложения за промени в законодателството.

**Партньорство** е действие на споделени отговорности на всеки етап от процеса на вземане на решения, касаещи развитието на район „Триадица“ - от определянето на дневния ред и изработването до решението и изпълнението на инициативите за политики, като задължително включва съвместно участие на представители на граждани, техните структури и районната администрация в различните органи за вземане на решения.

#### Текущо състояние

Съществува необходимост от сериозна работа във *всички форми на участие*, изброени по-горе.

Отчитат се проблеми в *достъпа до информация* от страна на граждани и техните организации, например по проблеми, свързани с устройството и плановете за нови устройствени планове на район „Триадица“. В повечето от случаите районната администрация не носи пряка отговорност за тези инициативи, тъй като те се инициират от Столична община (СО), дирекции или институции към СО, или Главния архитект (в посочения по-горе пример).

*Консултациите, диалогът и партньорството* са недобре развити, като форми на общуване и взаимодействие. Ако има някакви, те не се разпростират до голяма група



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



граждани или организации.

Важно е да се отбележи, че район „Триадица“ не е изключение от останалите столични райони или самата СО. Освен това проблемите не са само от страна на администрацията, а и от недостатъчната активност от страна на гражданския сектор за инициране на общи дейности, които да имат *системен характер и да решават системни проблеми на водените местни политики.*

Администрацията на район „Триадица“ би могла да улесни достъпа до информация за гражданите, като своевременно публикува информация на лесно достъпни места не само в Общината, но и на обновена Интернет страница, като улеснява консултативния процес и обществените обсъждания, например като ги провежда в удобно за всички заинтересовани страни време, използва неправителствени организации на своята територия, които са готови да помогнат в допитване до общественото мнение на гражданите, живеещи и работещи на територията на района по конкретни проблеми, въпроси и в анализ на съществуващото състояние и нормативна уредба.

Развиването на електронните инструменти и застъпването на *електронното участие* в района биха предложили големи възможности за подобряване на демократичната практика и участие на организираното гражданско общество. Те допринасят значително за прозрачност, отговорност и отзивчивост на институциите, както насърчават по-голямо участие от страна на гражданите, увеличени правомощия, достъп до и всеобхватност на демократичния процес. Независимо, че районът не разполага със самостоятелност от СО и в тази област, той би могъл да развие тези услуги и инструменти, чрез търсене на възможности на външно финансиране и в партньорство с неправителствения сектор.

Както администрацията, така и гражданите трябва да свикнат с идеята, че са елементи от един общ механизъм, който за да работи добре трябва да прави добро сцепление между отделните си съставни части.



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



План за въздействие и отговорници

- Изработване и представяне на нова Интернет страница на район Триадица с работещ форум и възможности за електронно участие и адекватна и навременна обратна връзка – инициентирано от район „Триадица“, би могла да бъде подобрена по препоръки от гражданските организации по тяхна преценка.
- Създаване на ясно разписани правила за осигуряване на лесен и ефективен достъп до информация, специално за нуждите на района – разработване от гражданския сектор, обсъждане, консултиране с и предаване на районната администрация.
- Създаване - в район „Триадица“ - на база данни от активни граждански организации и формирания и активното им включване в обсъждания и дейности на общината – двупосочен процес, който е добре да се инициентирира от гражданския сектор и след създаване на базата-данни, тя да бъде представена на специална среща на служителите на районната администрация.
- Инициентиране и подписване на партньорски споразумения или други рамкови документи между районната администрация и различни граждански структури с ясно определени начинание, роли, теми и области на въздействие, отговорности и процедури общината – двупосочен процес, който е добре да стартира след създаване на базата-данни.
- Създаване на съвместни консултативни органи с НПО от район „Триадица“ – препоръчваме създаването на един, който да работи на месечна основа или да се събира по покана на администрацията при необходимост.
- Създаване на офис за връзки с граждани, бизнес и НПО, който ще подобри достъпа на гражданите до районната администрация, предоставяйки информация за точната процедура и място, където да се отнесе даден проблем, спестявайки по този начин взаимната загуба на време и натрупването на излишно напрежение между двете страни в процеса –



Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие



предложение на гражданите и неправителствените организации – обосновано предложение на неправителствените организации и гражданите до Кмета на СО.

За да бъдат ангажирани пълноценно и пряко гражданите в процеса на вземане на решения относно политиките на местно ниво неминуемо всяка една от страните трябва да отстоява определени морални категории в общуването/диалога. Непостижимо е да искаш някой да бъде коректен към теб, ако ти не си коректен към него или към някой друг. Невъзможно е да искаме обществото ни да е честно и младите хора да растат със здрав морал, ако ние не им даваме личен пример с постъпките и действията си. По тази причина:

- Необходимо е създаване, обсъждане и приемане на Декларация за задълженията на гражданите на район „Триадица“<sup>7</sup>, която да отстоява прилагането в гражданското ни ежедневие на **честност, разум, воля, доблест, доверие, разбиране, толерантност към различното мнение и независимост** - изработване на предложение от гражданския сектор, което да бъде подложено на широко обществено обсъждане и приемане в района (би могло да се координира от ръководството на консултативния съвет, например)

Една стара поговорка гласи, че „Рибата се вмирихва откъм главата“ и това сигурно продължава да е вярно за рибите, но не и за обществото на цивилизованите държави в 21 век. Колкото повече от нас, гражданите на България, изповядват морално и етично поведение в ежедневието си и в отношенията си с останалите, колкото повече от нас търсят правата си и са готови да инвестират времето и упорството си, за да докажат правотата си и да извоюват промяна, толкова по-завишени изисквания и към останалите страни по обществения договор ще имаме и постепенно ще развием добри практики за неговото спазване.

---

<sup>7</sup> Като основа би могла да се използва *Проекто-декларацията за задълженията на гражданите*, изработена от Теологически факултет, Университет на Майнц (Германия)





**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



**Използвана литература и източници на информация:**

- Европейска конвенция за правата на човека -

[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_BUL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BUL.pdf)

- Харта за основните права на Европейския съюз - [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/bg/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303BG.01000101.htm)

[lex.europa.eu/bg/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303BG.01000101.htm](http://eur-lex.europa.eu/bg/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303BG.01000101.htm)

- Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво -

<http://self.government.bg/decentralization/?cid=600052>

- Европейска харта за местното самоуправление - <http://www.flgr.bg/?act=cms&cid=395&id=250>

- Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Конференцията на Международните неправителствени организации към Съвета на Европа -

[https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Bulgarian\\_final.pdf](https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Bulgarian_final.pdf)

- Интернет страницата на Българският правен портал - [www.lex.bg](http://www.lex.bg) и по-специално изброените по-долу нормативни актове:

- Конституцията на Република България
- Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление
- Закон за местните избори
- Закон за административно-териториалното устройство на Република България
- Административнопроцесуален кодекс
- Закон за съдебната власт
- Наказателно-процесуалният кодекс
- Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ)
- Закон за местното самоуправление и местната администрация

- Прилагане на европейския етикет за иновации и добро управление в България, Наръчник за общините, <http://www.namrb.org/?act=cms&id=287>

- Интернет страницата на Фондация за реформа в местното самоуправление - <http://www.flgr.bg>

- Сборник с добри практики за включване на гражданите в решенията и политиките на местно ниво,



**Добро управление на Район «Триадица»  
чрез прилагане на механизми за повече  
прозрачност и по-активно гражданско  
участие**



МРРБ, 2012 – <http://www.mrrb.government.bg/docs/1b25348c913a5842328eed9a9c12081e.pdf>

- Доклад за състоянието на достъпа до публична информация в България, Кашъмов, А., Андонов, А., и др., 2010, ISBN 954-9953-10-6

- Гражданите решават, Форми за гражданско участие, във вземането на решения на местно ниво, с финансовата подкрепа на Балканския тръст за демокрация – проект на German Marshall Fund на САЩ. Реализиран е от Сдружение „Знание“ – Ловеч, в партньорство с Българския център за нестопанско право (БЦНП) за организациите членове на Форум „Гражданско участие“ - <http://www.bcnl.org>

- Участие на гражданите в устройството на територията, доц. Л. Славков, <http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/CPA/Microsoft%20PowerPoint%20-%20Slavkov.pdf>

- Проектно-декларация за задълженията на гражданите, <http://www.flgr.bg/bg/cms/o/332/o/547>