



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Областна администрация Търговище

КЛУБ НА НСО

УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ. АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ СЪВЕТИ КЪМ ОБЩИННИТЕ В ОБЛАСТ ТЪРГОВИЩЕ

Проект № BG05SFOP001-2.025-0065 „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд

гр. София

март 2023 г.

----- www.eufunds.bg -----

Настоящото изследване е реализирано в рамките на Дейност 2 от Проект № BG05SFOP001-2.025-0065 „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд



СЪДЪРЖАНИЕ

I. Резюме на проект „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“

- i. Клуб на нестопанските организации, гр. Търговище.
- ii. Проект „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“ и Дейност 2 от проектното изпълнение:
 - ✓ Цели на проекта и на Дейност 2;
 - ✓ Изявление на мисията и работна хипотеза на доклада по Дейност 2.

II. Участие на гражданите в местното самоуправление

- i. Правен инструментариум за участие на гражданите в мониторинга и изпълнението на норми и политики на равнище Европейски съюз.
- ii. Правен инструментариум за участие на гражданите в мониторинга и изпълнението на норми и политики на национално и общинско равнище в РБ.

III. Обществени съвети – правна рамка, добри практики, парадигми, предизвикателства

- i. Същност на понятието „обществен съвет“ към общински съвет.
- ii. Функциониране на ОС на национално и местно равнище.
- iii. Сравнителноправен преглед на добри практики на ОС, действащи в други юрисдикции.

IV. Обществени съвети и участие на гражданите в област Търговище (Антоново, Омуртаг, Опака, Попово, Търговище)

- i. Областен обществен съвет към областния управител на област Търговище.
- ii. Областен обществен съвет за превенция и противодействие на корупцията (ООСПК) – Търговище.
- iii. Областен съвет за социално включване и подкрепа към областния управител на област Търговище.

----- www.eufunds.bg -----

Настоящото изследване е реализирано в рамките на Дейност 2 от Проект № BG05SFOP001-2.025-0065 „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд



- iv. Обществен съвет към Общински съвет - Търговище.
- v. Обществен съвет към Общински съвет Антоново, Попово, Омуртаг и Опака.

V. Система от препоръки за подобряване на правната уредба и функционирането на обществените съвети в България и конкретно в област Търговище.

VI. Библиографичен списък

I. Резюме на проект „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“

i. Клуб на нестопанските организации, гр. Търговище

„Клуб на нестопанските организации“ – гр. Търговище¹ е основан през 1997 г. и регистриран по ЗЮЛНЦ през 2001 г. Към момента членове на Клуба са над 30 действащи граждански организации от регион Търговище, работещи с разнообразни целеви групи по широка палитра от казуси и каузи. Мисията на Клуба е да работи за утвърждаване ценностите на гражданското общество в региона, посредством свободен обмен на идеи и информация. Стратегическите цели са: да подпомогне развитието на силен и независим трети сектор, който да е активен участник при формирането на местни политики; да утвърждава нов модел на обществени отношения, основаващи се на взаимодействие и партньорство между публичния, частния и нестопанския сектор; да изгради партньорска мрежа от граждански сдружения, работещи в сътрудничество със сродни български и чуждестранни организации и съмишленици.²

В допълнение към ангажираността си в множество проекти и инициативи, Клубът поддържа интегрираната услуга „Къща на семейството и общността“,³ сред предлаганите дейности в рамките на която фигурират: подкрепа на майчиното и детско здраве; здравословното хранене; ранното учене; сигурност и безопасност; отзивчиво и позитивно родителство и др. Услугата има за цел да овласти най-бедните родители и семейства, така че те да придобият необходимите знания, умения и капацитет, за да могат да осигуряват

¹ <https://www.clubngo.org/>.

² <https://nmd.bg/members/klub-na-nso-targovishte/>.

³ Отчетни доклади за дейността на Клуб на НСО (https://docs.google.com/document/d/1_mxr3X-bUub5cw9wd7zyleLsSliHFJf7/edit).



на децата си по-добро здраве, образование и пълноценно развитие.⁴

ii. Проект „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“ и Дейност 2 от проектното изпълнение:

✓ Цели на проекта и на Дейност 2

Общата цел на проект „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, е способстването за открито и отговорно управление на местните администрации в петте общини на област Търговище, чрез подобряване на взаимодействието им с гражданите за повишаване на демократичното участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики и законодателство. Дейност 2 от проектното изпълнение, на свой ред, поставя акцент върху разработването на анализи и препоръки за подобряване взаимодействието на местните власти с гражданите и нарастване на активността на гражданите и техните организации при изпълнението и мониторинга на местни политики и законодателство.

✓ Изявление на мисията и работна хипотеза на доклада по Дейност 2

В период на хронифицираща се политическа криза; на остро социално и политическо разделение; на геополитически и икономически предизвикателства; на системна дезинформация, компрометираща целево диалога между широката общественост и институциите; на непроведена докрай реформа за властова децентрализация, особено необходимо се явява повишаването на демократичните компетенции на гражданското общество и поддържането на съдържателни структури на гражданско участие и контрол на местно равнище. В услуга на тази необходимост, мисията на настоящото кабинетно проучване е да представи анализ на правната рамка за изграждането и дейността на обществените съвети и участието на гражданите в местното самоуправление в област Търговище.

Докладът систематизира, както следва:

- ❖ проучване на уредбата на обществените съвети на равнище Европейски съюз и в

⁴ Информация за интегрирана услуга „Къща на семейството и общността“ (<https://nasoki.bg/siguren-start-za-detsata-na-targovishte/>).



редица чуждестранни юрисдикции, явяващи се първопроходци на системата на гражданско участие посредством дейност на обществени консилиуми към институции;

- ❖ анализ на правната рамка за изграждането и дейността на обществените съвети и гражданското участие в местното самоуправление в област Търговище (правна рамка, парадигми, предизвикателства, перспективи);
- ❖ препоръки за повишаване на гражданското участие в област Търговище в процесите на изпълнение и мониториране на политики и законодателство, чрез по-ефективна дейност (вкл. комуникационна) на обществените съвети, чрез учредяването на нови обществени структури за максимално динамично и представително гражданско участие на местно ниво и др.

II. Участие на гражданите в местното самоуправление

i. Правен инструментариум за участие на гражданите в мониторинга и изпълнението на норми и политики на равнище Европейски съюз

На ниво ЕС съществуват различни способи за гражданско участие и взаимодействие с европейските институции и нормотворчески процеси, сред които:

i. Избори за Европейски парламент;

Изборите за Европейски парламент на 26.05.2019 г. отчетоха най-висока избирателна активност от 20 години. Въпреки това, следва да се взема предвид обстоятелството, че избирателната активност се различава значително в държавите-членки. Така например, през 2019 г. активността в Белгия е 88,47%, а в Словакия – едва 22,74%.⁵ В България активността е 32.64% (2 095 575 гласували),⁶ което идва да покаже, че мнозинството от българските граждани все още не намира достатъчна мотивация да е проактивно в избора на легислатура на ЕС.

ii. Европейска гражданска инициатива („ЕГИ“);

⁵ *Résultats des élections européennes 2019, Европейска комисия, 2019 г.* (<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/fr/outils/outil-de-comparaison/>).

⁶ *Официални данни от избори за Европейски парламент от 26.05.2019 г., публикувани от Централната избирателна комисия* (<https://results.cik.bg/ep2019/aktivnost/index.html>).



Това е един от възловите инструменти за гражданско участие в ЕС, позволяващ на един милион граждани на ЕС да призват Европейската комисия да предложи законодателство по проблем, засегнат в ЕГИ.⁷ Пример за успешна ЕГИ е инициативата „End the Cage Age“ („Край на ерата на клетките“), която бе представена на Комисията на 02.10.2020 г., след като събра 1 397 113 изявления за подкрепа.⁸ На 15 април 2021 г. в Европейския парламент се проведе публично изслушване по тази ЕГИ. Инициативата беше обсъждана на пленарната сесия на Европейския парламент и на 10 юни 2021 г. В резолюцията, приета на същия ден, Европейският парламент изрази своята подкрепа за инициативата.⁹ На 30 юни 2021 г. Комисията прие съобщение, в което посочи действията, които възнамерява да предприеме в отговор на инициативата „Край на ерата на клетките“. Комисията се ангажира да внесе до края на 2023 г. законодателно предложение за постепенно премахване и окончателна забрана на използването на системи от клетки за всички животни, споменати в ЕГИ.¹⁰

iii. Петиции до Европейския парламент;

Петициите са най-старият инструмент за гражданско участие в ЕС. Те се ползват с относителна разпознаваемост в немалко страни от ЕС, но ЕП традиционно не ги приоритизира в достатъчна степен.¹¹

iv. Европейски омбудсман

Европейският омбудсман е независима институция, разглеждаща жалби срещу лошо управление от органи на ЕС. По оценка на експерти, с която се солидаризира проектният екип, институцията повиши отвореността и достъпността на гражданите до публичната администрация на ЕС, но все още липсва широко обществено внимание към работата на Европейския омбудсман.¹²

⁷ Вж. Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. относно европейската гражданска инициатива.

⁸ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age_en.

⁹ Резолюция на Европейския парламент от 10 юни 2021 г. относно европейската гражданска инициатива „Край на ерата на клетките“ (2021/2633(RSP)).

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3297.

¹¹ Hierlemann, D., Emmanouilidis, J.A., „The Missing Piece: A Participation Infrastructure for EU Democracy“, Bertelsmann Stiftung, 2022 г.

¹² Цит. съч.



v. Обществени консултации, организирани от Европейската комисия

При този формат на гражданско участие Комисията приканва гражданите и заинтересованите страни да предоставят обратна връзка относно конкретни предложения за политики. Въпреки че в последните години Комисията увеличава усилията да направи обществените консултации по-видими, обратната връзка често е доминирана от лобистки позиции, а въздействието ѝ върху нормотворческите процеси в ЕС остава неясно и непроследимо.¹³

vi. Публични дебати по политики на ЕС

Диалозите с граждани са публични дебати с членове на Европейската комисия и други отговорни лица, като например членове на Европейския парламент или национални, регионални или местни политики.¹⁴ Те предлагат на гражданите възможност да получат незабавно обратна връзка по свои въпроси и идеи. Критичният поглед върху подобен тип инициативи дава индиции, че те не позволяват разискването на конкретни предизвикателства и въпроси в достатъчна дълбочина.

vii. Консултации с европейските граждани¹⁵

Т.нар. консултации с европейските граждани (*The European Citizens' Consultations*) бяха експеримент за подобряване на качеството на демокрацията на ниво ЕС. Те се проведеха през 2018 г. и началото на 2019 г. по инициатива на френския президент Еманюел Макрон. Европейската комисия започна широк дебат с публикуването на своята Бяла книга за бъдещето на Европа през март 2017 г. Държавите-членки на ЕС и други институции на ЕС също стартираха подобни инициативи.¹⁶

¹³ Цит. съч.

¹⁴ Календар на предстоящите публични дебати по политики на ЕС (https://commission.europa.eu/events_en?f%5B0%5D=oe_event_status%3Apast&f%5B1%5D=oe_event_title%3A%20Citizens%27%20Dialogue).

¹⁵ [https://www.epc.eu/en/Projects/European-Citizens-Consultations~1dcedc#:~:text=The%20European%20Citizens'%20Consultations%20\(ECCs,democracy%20at%20the%20EU%20level](https://www.epc.eu/en/Projects/European-Citizens-Consultations~1dcedc#:~:text=The%20European%20Citizens'%20Consultations%20(ECCs,democracy%20at%20the%20EU%20level).

¹⁶ https://commission.europa.eu/about-european-commission/get-involved/past-initiatives/citizens-dialogues/list-citizens-dialogues-events-2015-2019/progress-reports-citizens-dialogues_en.



viii. Конференция за бъдещето на Европа

Конференцията за бъдещето на Европа представляваше ръководена от граждани поредица от дебати и дискусии, която се проведе от април 2021 г. до май 2022 г. и даде възможност на граждани от цяла Европа да споделят своите идеи. Конференцията беше първата по рода си паневропейско допитване до граждани от подобен мащаб. За целта бе използвана иновативна многоезична дигитална платформа, в която всеки европейски гражданин можеше свободно да споделя идеи. С повече от 5 милиона посетители на платформата и повече от 700 000 участници в събитието, Конференцията успя да създаде уникален публичен форум за открит, приобщаващ и прозрачен дебат с гражданите около редица ключови приоритети и предизвикателства пред бъдещето на Съюза.¹⁷

Макар повечето от горепосочените инструменти за гражданско участие да нямат обвързваща юридическа сила по отношение на европейските институции, те са ценни с насърчаването и фасилитирането на активен паневропейски дискурс между граждани и институции, и с тестването на механизми на гражданско включване, които всяка държава-членка би могла да пренесе на национално и местно равнище.

ii. Правен инструментариум за участие на гражданите в мониторинга и изпълнението на норми и политики на национално и общинско равнище в РБ

ix. Конституция на Република България

В чл. 45 от Конституцията на РБ¹⁸ е прокламирано, че гражданите имат право да отправят предложения и петиции до държавните органи. В чл. 136, ал. 1 от КРБ е прогласено, че общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Цитираната конституционна разпоредба изрично посочва, че *„гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението“*. Орган на местното самоуправление в общината, съгласно чл. 137 от КРБ, е общинският съвет. Конституционният съд на Република България е посочил в Решение № 6 / 2007 г., *„при представителната*

¹⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en.

¹⁸ <https://lex.bg/index.php/mobile/ldoc/521957377>.



демократия дебатът е повече от необходим, тъй като без него част от представяните на практика са лишени от възможността да изразяват становище.“¹⁹

х. Закон за достъп до обществена информация

Чл. 41 на КРБ утвърждава, че всеки има право да търси, получава и разпространява информация. В Закона за достъп до обществена информация („ЗДОИ“)²⁰ са уредени конкретните правила и правни процедури, свързани с правото на достъп до обществена информация. Дефинитивната норма на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ регламентира, че обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с обществен живот в България и „даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.“

xi. Закон за нормативните актове

В ал. 3 на чл. 26 от Закона за нормативните актове („ЗНА“)²¹ е уредено, че преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция, ведно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието, съобразно разпоредбата на чл. 20 от ЗНА. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации „Strategy.bg“, а когато е орган на местното самоуправление - на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.

След приключването на обществената консултация по ал. 3 на чл. 26 от ЗНА и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения, заедно с обосновка за неприетите предложения. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването на справката се извършва едновременно и на Портала за обществени консултации.

¹⁹ Решение на Конституционния съд на РБ № 6 от 19.04.2007 г. по конституционно дело № 3 / 2007 г. (обн. ДВ, бр. 35 от 27.04.2007 г.) (<https://www.constcourt.bg/bq/Acts/GetHtmlContent/4a99bf5d-90dd-48e2-8874-623ef1a5b1ca>).

²⁰ <https://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>.

²¹ <https://lex.bg/index.php/laws/ldoc/2127837184>.



ЗНА изрично урежда, че държавните органи, юридическите лица и гражданите могат да отправят предложения за усъвършенстване на законодателството (чл. 18, ал. 1). Предложенията се отправят до органа, овластен да издаде нормативния акт, или до съответния орган с право на законодателна инициатива. Изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. При изработването на проект на нормативен акт се извършва предварителна оценка на въздействието и се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица (чл. 18а). Резултатите от прилагането на нормативен акт се проверяват чрез последваща оценка на въздействието; въз основа на проверката, ако е необходимо, се предлага отмяна, изменение или допълнение на нормативния акт (чл. 18б, ал. 1 и ал. 2).²²²³

xii. Закон за общинските бюджети

Участие на гражданите на местно ниво е уредено и в Закона за общинските бюджети,²⁴ където е посочено, че гражданите могат да участват в изготвянето на общинския бюджет, чрез отправянето на предложения и препоръки по отделни пера в бюджета. Това става посредством провеждането на консултации, срещи и обществени обсъждания с местната общност (чл. 11, ал. 1, т. 3). Кметът на общината предоставя проекта на бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително, чрез местните средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет. За постъпилите предложения се съставя протокол, който се прилага като неразделна част от проекта на бюджет при внасянето му от кмета на общината за разглеждане от общинския съвет (чл. 11, ал. 6).

Кметът на общината изготвя и представя годишния отчет за изпълнението и приключването на общинския бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително в местните средства

²² За пример – вж. Решение № 436 на Министерския съвет от 5 юли 2022 г. за одобряване на Списък със законопроекти, на които ще бъде извършена цялостна предварителна оценка на въздействието, и със закони, на които ще бъде извършена последваща оценка на въздействието, през 2022 г.

²³ Вж. уредбата на оценката на въздействието в Устройствен правилник на Министерския съвет на РБ (<https://www.gov.bg/bg/administratsia/funktsii-i-struktura/ustroystven-pravilnik>).

²⁴ <https://lex.bg/laws/ldoc/2134393857>.



за масово осведомяване. Публичното обсъждане на отчета се провежда по ред, определен от общинския съвет (чл. 30, ал. 4).²⁵

xiii. Закон за местното самоуправление и местната администрация

Законът за местното самоуправление и местната администрация²⁶ регламентира, че гражданите *„могат да се изказват, да отправят питання, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес, и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в правилника по чл. 21, ал. 3”* (чл. 28, ал. 3).

Гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии, като заемат специално определените за тях места.

Чл. 21а постановява, че Общинският съвет може да избира обществен посредник. Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация. Общественият посредник се избира и освобождава с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.

xiv. Закон за публичните финанси. Закон за общинския дълг

Законът за публичните финанси („ЗПФ“)²⁷ регламентира, че общинският бюджет е публичен и *„се контролира от местната общност по ред, определен от общинския съвет и от определените със закон компетентни органи”* (чл. 47).

Легална дефиниция на понятието „местна общност“ е съдържима в § 1, т. 19 от Допълнителните разпоредби на ЗПФ и гласи, че: *„местна общност са гражданите и юридическите лица, които имат регистрация, осъществяват дейност или ползват услуги на територията на съответната община.“*

Сред изискванията, на които трябва да отговаря всеки проект за поемане на общински

²⁵ За пример – Информационен материал за представяне на проекта за Бюджет 2022 г. на Община Търговище, съпровождащ бюджетната документация и съставен за целите на изчерпателното запознаване на обществеността с бюджетните параметри (<https://staging.egov.bg/wps/wcm/connect/targovishte/bdb99cf9-9a0a-42be-98f8-1c72d9fc3bb2/ProektoBudget2022.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n-8LVdw>).

²⁶ <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865>.

²⁷ <https://lex.bg/laws/ldoc/2135837967>.



дълг, съобразно Закона за общинския дълг, е проектът да е предложен за обсъждане на местната общност, чиито становища и предложения съставляват неразделна част от предложението (чл. 14, ал. 1, т. 4).²⁸

хв. Закон за устройство на територията. Специални закони

Законът за устройство на територията („ЗУТ“)²⁹ предвижда проектите за планове за регулация и застрояване за реструктуриране на жилищния комплекс да *„подлежат на обществено обсъждане по реда на чл. 127, ал. 1 преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията“* (чл. 22, ал. 4).

Съгласно ЗМСМА (чл. 17, ал. 1), местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на: общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация; устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея; образованието; здравеопазването; културата; благоустрояването и комуналните дейности; социалните услуги; опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси; поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници; развитието на спорта, отдиха и туризма; защитата при бедствия.

Редица специални закони (*lex specialis*) изрично предвиждат провеждането на специални обществени обсъждания и обществени консултации в определени области, сред които човешки права, екология, култура, транспорт, електронни комуникации и др. Така напр., в Закона за опазване на околната среда (чл. 3, ал. 1, т. 4) участието на обществеността и прозрачността в процеса на вземане на решения в областта на околната среда бива възведено в базисен принцип, на който следва да се основава опазването на околната среда в България.³⁰ Друг пример е създаването от страна на кметовете на обществени съвети за закрила на културното наследство, като съвещателни органи към общината, съобразно чл. 17, ал. 1, т. 2 от Закона за културното наследство. Разпоредбата на чл. 13, ал. 1 от Закона за туризма, на свой ред, определя, че кметът на община, на чиято територия има изградени и функциониращи места за настаняване, създава консултативен

²⁸ <https://lex.bg/laws/ldoc/2135501941>.

²⁹ <https://lex.bg/laws/ldoc/2135163904>.

³⁰ <https://lex.bg/laws/ldoc/2135458102>.



съвет по въпросите на туризма. В състава на консултативния съвет по въпросите на туризма участват с равен брой представители на местната администрация и на национални, регионални или общински музеи, от една страна, и от друга - на туристическите сдружения, вписани в Националния туристически регистър, и други физически и ЮЛ, които имат отношение към развитието на туризма.

xvi. Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление³¹

Инструментариумът за пряко гражданско участие на гражданите в България е регламентиран в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (с който бе дерогиран Законът за допитване до народа) и обхваща, както следва:

- Референдуми (местни и национални);

- Граждански инициативи (местни и национални);

- Европейски граждански инициативи по смисъла на Регламент (ЕС) 2019/788;

- Събрания на населението (местни).

Възможностите за гражданско взаимодействие с Народното събрание включват:

- Обществени консултации и дискусии;

- Комисия по взаимодействие с неправителствените организации и жалби на граждани;

- Присъствие на заседания на парламентарни комисии;

Възможностите за гражданско взаимодействие с изпълнителната власт включват:

- Обществени консултации по политики;

- Обществени консултации по стратегически документи;

- Участие в обществени съвети;

- Участие в консултативни съвети;

- Депозиране на предложения.

³¹ <https://lex.bg/laws/ldoc/2135636485>.



Средствата за реализиране на гражданско участие на местно ниво включват:

- Местен референдум;
- Гражданска инициатива;
- Общо събрание на населението;
- Писмени предложения и становища до общинските комисии;
- Взаимодействие с обществения посредник по чл. 21а от ЗМСМА;
- Участие в заседания на Общински съвет / открити сесии;
- Участие в Обществени съвети /комисии.

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: 1. на общинския бюджет; 2. относно размера на местните данъци и такси; 3. на правилата на вътрешната организация и дейност на общинския съвет. При произвеждането на местен референдум може да се гласува по един или по няколко въпроса. Решението, прието с местен референдум, не подлежи на последващо одобрение от общинския съвет. Той приема акт, когато това е необходимо за неговото изпълнение.

Местен референдум се произвежда по предложение на: 1. поне 1 / 5 от общинските съветници, но не по-малко от трима общински съветници; 2. кмета на общината, съответно кмета на кметството или района; 3. инициативен комитет с подписите на не по-малко от 1 / 20 от гражданите с изборителни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра.

Общо събрание на населението се провежда в общини, райони, кметства, населени места и квартали с население до 10 000 жители. Общо събрание на населението се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет. Общинският съвет или кметът на общината са длъжни да издадат съответните актове за предприемане на необходимите действия в срок до един месец от приемането на решението на общото събрание на населението в общината, района или кметството, освен ако самото общо събрание на населението не е определило по-дълъг срок. Общото

----- www.eufunds.bg -----

Настоящото изследване е реализирано в рамките на Дейност 2 от Проект № BG05SFOP001-2.025-0065 „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд



събрание се състои от всички граждани с избирателни права на територията на общината, района, кметството, населеното място или квартала, които имат постоянен или настоящ адрес в съответната община, район или кметство преди определената за събранието дата. Общото събрание на населението се свиква от кмета на общината, района или кметството по: 1. негова инициатива; 2. решение на общинския съвет; 3. искане на най-малко 1 / 50, но не по-малко от 20 граждани с избирателни права с постоянен или настоящ адрес на територията на общината, района, кметството, населеното място или квартала към момента на формулиране на искането.

Общото събрание на населението се смята за редовно, ако на него присъстват не по-малко от една четвърт от гражданите с избирателни права в общината, района, кметството, населеното място или квартала. В населени места с до 150 жители за провеждане на общо събрание на населението е необходимо да присъстват поне една трета от гражданите с избирателни права в съответното населено място. Гласуването в общото събрание е тайно, освен ако самото общо събрание не реши да е явно. За отчитане на резултатите от явното гласуване събранието избира преброители. Решенията на общото събрание се приемат с мнозинство повече от половината от присъстващите и се обявяват от председателя на комисията незабавно.

Особено относими към настоящото се явяват статистическите данни, публикувани през 2019 г. в рамките на проект „Администрация и гражданско общество – партньорство в управлението“, реализиран с безвъзмездната финансова помощ на Оперативна програма „Добро управление“ и изпълняван от администрацията на Министерски съвет, които показват, че: 7 от 10 българи имат ясно изразени демократични нагласи и стремежи; 2/3 от българите се интересуват както от решенията на централната, така и от тези на местната власт; българските граждани масово предпочитат да изразяват мнението си чрез средствата на пряката демокрация (напр. участие в референдуми) и не припознават разнообразните форми на консултативни процеси; участието в онлайн консултации значително намалява нивата на неудовлетвореност на българските граждани; 4/5 от българите изобщо не са запознати с възможностите за включване в обществени консултации.³² Над 83% от анкетираните никога не са попадали на информация и съобщения за обществени обсъждания на нормативни актове и политики. Голямата част от българските граждани декларират, че се чувстват напълно изключени от процесите на обществени консултации и проявяват

³² Данни, изнесени по проект „Администрацията и гражданско общество – партньорство в управлението“, изпълняван от администрацията на Министерски съвет, 2019 г.



скептицизъм към възможностите за съдържателно интегриране в същите.³³

III. Обществени съвети – правна рамка, добри практики, парадигми, предизвикателства

i. Същност на понятието „обществен съвет“ към общински съвет

Обществените съвети (наричани по-долу за краткост „ОС“) представляват форма на непряка, т.нар. делиберативна демокрация,³⁴ при която гражданите участват в процеса на вземане на публични решения, чрез включване в дискусии и обмен на становища и позиции с други граждани, заинтересовани страни и органи на властта.³⁵

Обществените съвети към общинските съвети са колективни съвещателни органи, гарантиращи участие на гражданите в процеса на вземане на решения при планиране и изпълнение на политики и на инициативи, финансирани с публични средства за постигане на общите цели на конкретната местна общност.³⁶

В българското право липсва легална дефиниция на понятието „обществен съвет“, както и обща нормативна уредба на обществените съвети. ОС към общинските съвети в общия случай се учредяват и функционират на основание правилници, приети от общинските съвети, съобразно разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА.³⁷ ОС към областните администрации се учредяват при отправяне към разпоредбата на чл. 7, ал. 2 от Устройствения правилник на областните администрации.³⁸

В България обществените съвети към общините възникват през 90-те години на миналия век, когато след демократичните промени се поставя акцент върху засиленото интегриране на гражданите в публичните процеси. Оттогава ОС играят важна роля в местната демокрация, като представляват механизъм за комуникация между гражданите и местните органи на властта. ОС обезпечават пространство за диалог между местните

³³ *Цит. изследване.*

³⁴ Макариев, П. „Малцинствени политики и делиберативна демокрация“, Изток-Запад, 2009 г.

³⁵ Day, J., „What Is Direct Democracy: Definition, Examples, Pros & Cons“, *Liberties*, 10.01.2022 г. (<https://www.liberties.eu/en/stories/direct-democracy/43941>).

³⁶ Изследване по проект № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г. „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“ по ОПДУ.

³⁷ За пример Правилник за устройството и дейността на Обществения съвет по социално подпомагане и услуги в Община Минерални бани, ведно с Докладна записка с мотивировка и правна аргументация на решението за учредяване на ОС (https://mineralnibani.bg/docs/pravilnici/Pravilnik_obstestven_savet_socilano_podpomagane.pdf).

³⁸ <https://lex.bg/laws/ldoc/-12553215>.



органи на властта и гражданите, като осигуряват механизми за изразяване на мнения, идеи и потребности от страна на широката общественост и на граждански организации.

Сред основните способи за взаимодействие между общинските съвети и широката местна общност са пресконференциите, обществените обсъждания и откритите сесии на общинските съвети. Всяка сесия на общинския съвет по правило бива публична (с изключение на случаите, в които изрично е взето решение за провеждането на закрыта сесия), което означава, че в нея могат свободно да присъстват представители на медиите, граждански организации и индивидуални граждани. Откритата сесия на общинския съвет се различава от редовните сесии по това, че е предварително и своевременно оповестена за открита и е широко популяризирана сред местната общност. По време на пленарните дебати при открита сесия гражданите вземат думата и по този начин имат възможността да оказват въздействие при формиране волята на общинските съветници.³⁹ Обществените обсъждания, на свой ред, представляват форуми за дискусия, на които към участие са поканени представители на граждански организации и обществеността, на общинската власт и експерти (вж. разгледаните по-горе публични обсъждания по Закона за общинските бюджети).⁴⁰ Други механизми за взаимодействие между общината и местната общественост включват: участие в заседания на общински комисии; посещение на приемна на кмета / общински съветник; онлайн комуникация (напр. чрез форма за коментари и запитвания, интегрирана в уебсайта на общината / общинския съвет). При ОС, в отлика от цитираните алтернативни *ad hoc* форми на диалог между общинските съвети и обществеността, е налице трайното обособяване на консултативен орган с постоянно действие, конституиран и опериращ съгласно приет отнапред от Общинския съвет устройствен документ.

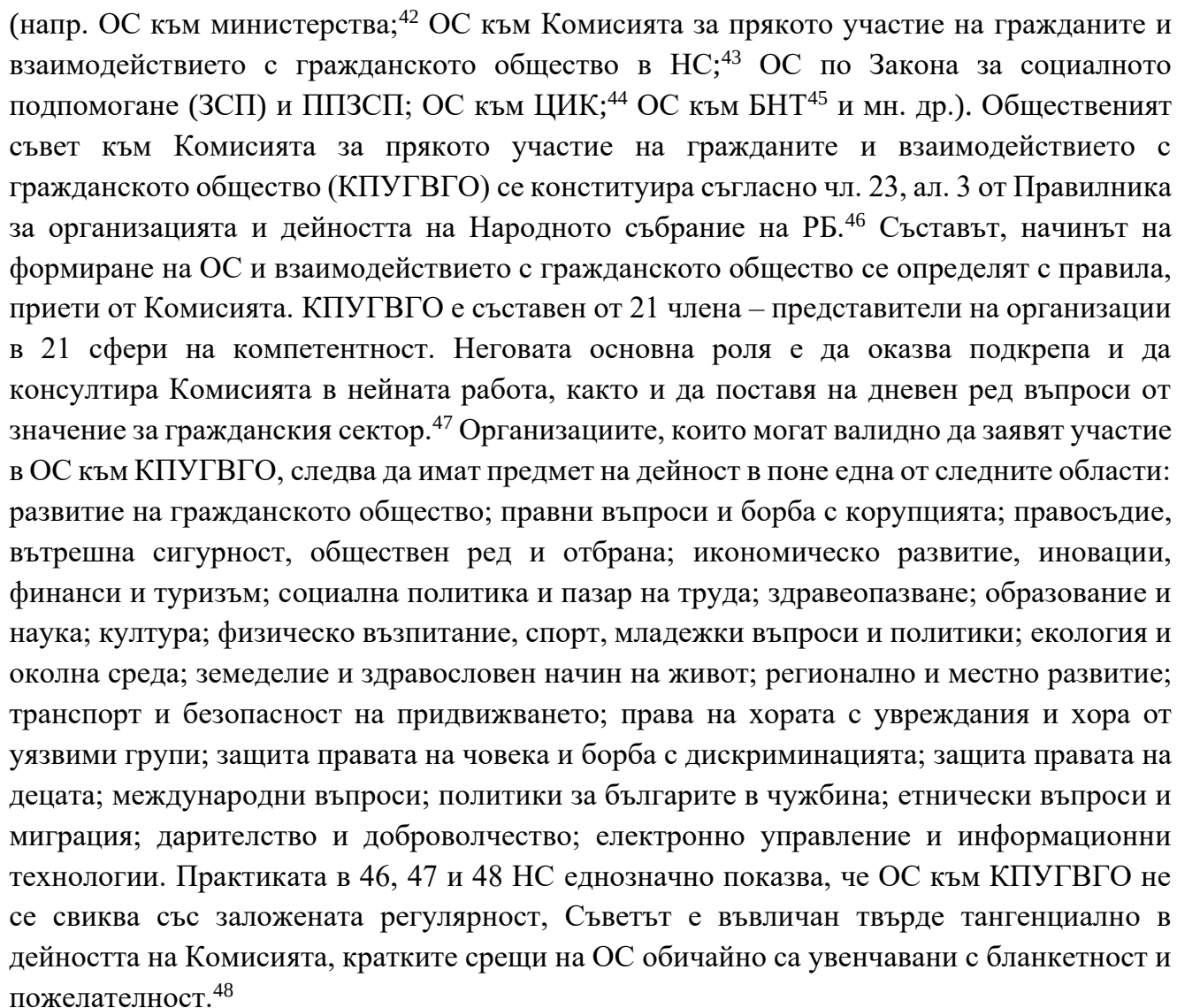
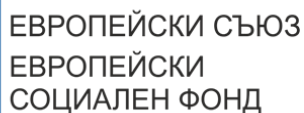
ii. Функциониране на ОС на национално и местно равнище

Понастоящем ОС функционират към все повече ведомства и публични структури⁴¹

³⁹ Изследване по проект № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г. „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“ по ОПДУ.

⁴⁰ Вж. Наредба за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община (<https://sofia.obshtini.bg/doc/3206222>).

⁴¹ Българска стопанска камара, „Обществени съвети към институции“ (<https://www.bia-bg.com/service/view/20151/>).



⁴⁸ <https://www.ngobq.info/bq/news/126288-%D0%BF%D1%8A%D1%80%D0%B2%D0%B0-%D1%81%D1%80%D0%B5%D1%89%D0%B0-%D0%BD%D0%B0->



ОС вече са интегрална част и от системата на образование в РБ. Съгласно чл. 265, ал. 1 от Закона за предучилищното и училищното образование, „с цел създаване на условия за активни и демократично функциониращи общности, към всяка детска градина и всяко училище се създава обществен съвет.“ ОС в образователната система са уредени в Правилника за създаването, устройството и дейността на обществените съвети към детските градини и училищата (обн. ДВ бр. № 75 от 27.09.2016 г.). Общественият съвет е орган за подпомагане на развитието на детската градина и училището и за граждански контрол на управлението им. Общественият съвет се състои от нечетен брой членове и включва един представител на финансиращия орган и най-малко трима представители на родителите на деца и ученици от съответната институция. Условието и редът за създаването, устройството и дейността на обществения съвет се уреждат с Правилника за създаването, устройството и дейността на обществените съвети към детските градини и училищата, издаден от министъра на образованието.⁴⁹ Общественият съвет се свиква на заседание най-малко 4 пъти годишно, като задължително провежда заседание в началото на учебната година. С право на съвещателен глас в работата на обществения съвет на училищата участват поне трима представители на ученическото самоуправление. Релевантен пример е Общественият съвет (ОС) към І ОУ „Христо Ботев“, гр. Търговище.⁵⁰ Цитираният ОС одобрява Стратегията за развитие на училището; редовни заседания Съветът се запознава детайлно с тримесечните отчети за изпълнението на бюджета на училището; приема предложенията на директора за разпределение на установения към края на всяка финансова година преходен остатък; дава становища по разпределението на бюджета по дейности и относно размера на капиталовите разходи за всяка финансова година; съгласува училищните учебни планове; съгласува критерии за план-прием в І клас за всяка учебна година; участва в създаването на Етичен кодекс на училищната общност, съвместно с представители на Педагогическия съвет и Ученическият съвет; има съвещателен глас в заседанията на Педагогическия съвет и др. По искане на директора на училището, ОС през годините се е произнасял и по следните въпроси: предстоящ основен ремонт и цялостно обновяване на училищната сграда по инвестиционна програма на Община Търговище; маршрутните

[%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D1%81%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D1%82-%D0%BA%D1%8A%D0%BC-%D0%BA%D0%BF%D1%83%D0%B3%D0%B2%D0%B3%D0%BE.html.](#)

⁴⁹ <https://lex.bg/bq/laws/ldoc/2136905718>.

⁵⁰ <https://1ou-tg.com/?menu=School&sub=6>.

----- www.eufunds.bg -----

Настоящото изследване е реализирано в рамките на Дейност 2 от Проект № BG05SFOP001-2.025-0065 „Общественият съвет на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд



схеми за извозване на учениците до сградата на III ОУ „П. Р. Славейков“ и обратно, в която през учебната 2017/2018 г. се е провеждал образователният процес; въвеждането на ученически униформи; електронно заявяване на обеда; приемането на механизъм за ограничаване използването на мобилни устройства от учениците в час.

У нас все по-често, на национално и местно равнище, се наблюдава и т.нар. „отрасловост“ на ОС – т.е. обособяването на ОС, чиято компетентност е лимитирана до определена сфера на обществения живот, при паралелно функциониране на други ОС към същото ведомство. Така например, както е изложено по-долу, към областната администрация на Търговище функционира Областен обществен съвет при областния управител, наред със специализиран Областен обществен съвет за превенция и противодействие на корупцията („ООСППК“), Областен съвет за социално включване и подкрепа и др.

iii. Сравнителноправен преглед на добри практики на ОС, действащи в други юрисдикции

❖ Исландия

Исландия е първата държава в Европа, която въвежда системата на случайно избиране (чрез жребий при използване на база данни от националния Регистър на населението) на граждани за включване в консултативни процеси и органи, участващи във вземането на обществени решения.⁵¹ Тази система позволява на граждани, неасоцииращи се с гражданска организация или кауза, в т.ч. аполитични и демотивирани от демократичните процеси лица, да бъдат въвлечени в съдържателно взаимодействие с местните и национални власти.

Така например, в община Рейкявик избраните с жребий участници в обществения съвет получават писмо по пощата, съдържащо покана да заемат място като представител или заместник-член на ОС (т.нар. „Съвет на жителите“). На произволно избраните участници се предоставят десет дни, считано от датата на изпращане на писмото, за да приемат или откажат поканата, като отправят волеизявление за приемане / отказ посредством електронния идентификатор на специално разработена дигитална система. Ако селектираното лице не отговори в рамките на пет дни, считано от датата на

⁵¹ <https://stjornarskra.hi.is/en/resources/democratic-participation/citizens-assemblies/>.



изпращане на уведомителното писмо с покана, служител на община Рейкявик се свързва с него, за да обърне внимание на обстоятелството, че крайният срок за приемане на участие в ОС изтича скоро. Избраните чрез жребий членове на ОС получават месечно възнаграждение, възлизащо на 66 910 ISK (приблизително 885 лева), като същото се индексира два пъти годишно.⁵²

Понастоящем в Исландия, под егидата на Омбудсмана за децата, на всеки 2 години се провежда и т.нар. Форум на децата („*Barnabing*“), в рамките на който деца и младежи (в т.ч. деца със специални потребности, деца от малцинствени групи, деца бежанци), отново селектирани чрез случаен подбор, конституират асамблея, взаимодействаща с представители на изпълнителната и законодателната власт в серия от работни и дискуссионни панели.⁵³

❖ Германия

Германия е един от първопроходците на градското гражданско участие в Европа, като приоритет там е насърчаването на допитването до обществеността на ниво квартал.⁵⁴ Кварталните ОС работят на територията на определен квартал, а основното им предназначение е да предоставят на общинския съвет / общината предложения за решения проблеми, свързани с благоустрояването и развитието на квартала.⁵⁵

Христоматиен е примерът на добрите практики на ОС на квартал Кройцберг в столицата Берлин, който активно бива въвлечан в избора на приоритетните градоустройствени проекти в квартала.⁵⁶ Членовете на ОС на квартал Кройцберг се определят с избори, които се провеждат на всеки две години, като в изборите свободно може да участва всеки жител на квартала. Кройцберг е популярен от етнически смесено население, с висок процент на жители имигранти от Турция и Кюрдистан. Кварталният ОС се явява способ за насърчаване на мултикултурния диалог; за приобщаване,

⁵² <https://reykjavik.is/en/slembival-fyrir-ibuarad>.

⁵³ <https://www.barn.is/barnathing/>.

⁵⁴ <https://www.bmu.de/en/topics/education-participation/participation/citizen-participation>.

⁵⁵ Христова, С., „Проучване на практиките на съществуващите обществени съвети в България и ЕС“, Фондация за прозрачни регламенти, 2009 г.

⁵⁶ Анализ „Предоставяне на консултантски услуги за изграждане на механизми и умения за взаимодействие между администрацията и гражданското общество“ по проект „Администрацията и гражданско общество – партньорство в управлението“, Администрация на МС, 2019 г.



гражданска активация и овластяване на имигранти.⁵⁷

❖ Великобритания

Великобритания често е сочена като флагман в развитието на проактивно гражданско участие в селските общности, посредством своите ОС за развитие и благоустройство на селските райони.⁵⁸ Особено важна е и работата на британската гражданска организация „Действие с общностите в селските райони на Англия“ / “Action with Communities in Rural England” (“ACRE”)⁵⁹, която осигурява национално застъпничество за селските общности в Англия пред политици, институции, доставчици на услуги и други заинтересовани страни. Членовете на ACRE достигат до над 35 000 обществени групи всяка година, като ги подкрепят с различни местни инициативи - от управление на селски ОС до разработване на решения за гарантиране на достъп до жилища за маргинализирани групи в селски общности. Особено ценно е, че ACRE служи като „организационна клиника“ за новоучредени ОС, предоставяйки организационна и комуникационна подкрепа. Пример за успешна инициатива на ACRE е общностният форум за межкултурен и междуетнически диалог „Yeovil Together“, подкрепен от организацията и от Съвета на общността за Съмърсет.⁶⁰

IV. Обществени съвети и участие на гражданите в област Търговище (Антоново, Омуртаг, Опака, Попово, Търговище)

Проектният анализ на обществените съвети, действащи на територията на област Търговище, разкрива, че в областта са налице добри практики в допитването до обществеността, вкл. в обособяването на консултативни структури, привличащи широк кръг граждани и неправителствени организации. Същевременно обаче, налице са проблеми като: липса на (публична информация за учредяването на) ОС в част от общините; въвличане на действащите ОС в твърде лимитиран обем консултативни процеси; липса на динамични дигитални инструменти за взаимодействие между властта и местните общности; недостатъчна видимост и обществена разпознаваемост на

⁵⁷ https://www.citego.org/bdf_fiche-document-2427_en.html (линкът отправя към портал, посветен на гражданското участие в квартала, вкл. на историите за „Свободна република Кройцберг“ – бел. авт.).

⁵⁸ <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works>.

⁵⁹ <https://acre.org.uk/representing-rural-communities/>.

⁶⁰ <https://acre.org.uk/diversity-and-inclusion/>.



функциониращите ОС и др.

Сред анализираните обществени съвети в област Търговище фигурират, както следва:

i. Областен обществен съвет към областния управител на област Търговище

Областният ОС към областния управител на Търговище⁶¹, учреден през 2013 г., се състои от представители на граждански организации, инициативни комитети, местната власт, интелектуалци, политици, бизнесмени, експерти и пр. активни граждани, присъединили се и подписали настоящия устройствен правилник. Председател на Съвета е областният управител, който ръководи дейността на Съвета и го представлява пред държавата и обществеността. Заместник-председател е заместник областен управител.

Текущият състав на Съвета включва, отвъд председателя, неговия заместник и секретаря - по един заместник-кмет от всяка община в областта, председателя на РКС на КНСБ – Търговище, председателя на СРС на КТ „Подкрепа“, двама журналисти, архитект, председателя на Сдружение „Закрила, обич и вяра“, председателя на районна колегия на Българската асоциация на професионалистите по здравни грижи, председателя на Учителски пенсионерски клуб „П.Р.Славейков“ – гр. Търговище, трима бизнесмени, юрист, директора на Исторически музей – гр. Търговище, председателя на Сдружение „Циганско лято“ и двама педагогически специалисти. Положително е обстоятелството, че Съветът предоставя платформа за диалог и съвместно застъпничество на граждански организации и експерти с разнородна експертност и професионален профил. От друга страна, на уебсайта на Областна администрация – Търговище и другаде в Интернет пространството не бе открита информация за проведени от Съвета срещи, дискусии, взети становища, предприети инициативи.

ii. Областен обществен съвет за превенция и противодействие на корупцията (ООСПК) – Търговище

Областният обществен съвет за превенция и противодействие на корупцията (ООСПК) – Търговище е учреден на основание чл. 7, ал. 2 от Устройствовия правилник на областните администрации (УПОА), във вр. с чл. 7, ал. 1, т. 34 от УПОА. Съветът се състои от кметовете на общините в областта, директори на дирекции, председателя на Административния съд и други представители на институции. Положително е

⁶¹ <https://tg.government.bg/page.php?61>.



обстоятелството, че на уебсайта на Областна администрация – Търговище се публикуват подробни протоколи от заседанията на ООСППК. От друга страна, като негативно се оценява обстоятелството, че съгласно публично обявеното на цитирания уебсайт, в периода 10.03.2021 г. – 08.03.2023 г. не е проведено нито едно заседание на ООСППК. Авторът на проектното изследване счита, че е удачно ООСППК да съвещава по-често, както и да привлече към членство / присъствено участие представители на обществеността, с фокус върху местни граждански организации, чиято мисия е подпомагането на правовата държава и превенцията на корупцията.

iii. Областен съвет за социално включване и подкрепа към областния управител на област Търговище

Областният съвет за социално включване и подкрепа е регионален обществен орган, който е учреден при областния управител на област Търговище, на основание Раздел Б, т. 5.3.1. от Областната стратегия за развитие на социалните услуги 2011-2015 г. Съветът е консултативен обществен орган за координация, взаимодействие, наблюдение и оценка на дейността на институциите и организациите в изпълнение на държавната политика за социално включване и подкрепа и на Областната стратегия за развитие на социалните услуги 2011-2015 г. Членове на ОССВП са представители на ръководствата на: общините от областта; общинските съвети за социално подпомагане; местните комисии за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните; НПО, работещи в областта на социалната политика, здравеопазването и образованието; граждански сдружения на и за хора с увреждания; териториалните звена на изпълнителната власт в системата на Агенцията за социално подпомагане, Агенцията по заетостта, Министерство на образованието, Министерство на здравеопазването; бизнеса; медиите.

На уебсайта на Областна администрация – Търговище са поместени 3 бр. протоколи от заседания на Съвета, проведени през 2017 г., 2018 г. и 2019 г., като не бе идентифицирана публична информация за заседания на консултативния орган след 2019 г. От протоколите е видно, че Съветът е разисквал важни въпроси, свързани с местните общности на територията на областта, като вкл. работата на социалните доставчици и предизвикателствата пред обхвата и достъпността на социалните услуги в областта; разкриването на междуобщински партньорства за изграждане на междуобщински социални услуги; осигуряването на устойчиво развитие на резидентните услуги за пълнолетни лица като напр. защитеното жилище за лица с умствена изостаналост в с. Лиляк, Община Търговище и др. Оценката на автора на настоящото проектно изследване

----- www.eufunds.bg -----

Настоящото изследване е реализирано в рамките на Дейност 2 от Проект № BG05SFOP001-2.025-0065 „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд



е, че дейността на ОССВП неминуемо следва да бъде продължена, особено предвид влизането в сила след 2019 г. на нов Закон за социалните услуги и текущата реформа в сферата.

iv. Обществен съвет към Общински съвет - Търговище

На уебсайта на Общински съвет – Търговище не бе открита информация за учредяването, заседанията, инициативите и пр. на ОС към Общинския съвет, което навежда индиции, че подобен консултативен орган не е сформиран. Референция към обществен съвет липсва и в Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Търговище. За сравнение, в Правилника е пренесена бланкетно (вж. чл. 16, ал. 1) разпоредбата на чл. 21а от ЗМСМА, според която Общинският съвет може да избира обществен посредник.⁶²

На уебсайта на Община Търговище е наличен проект на Правилник за организацията, дейността и управлението на „Фонд за подкрепа на местни инициативи – Търговище“, съгласно чл. 12, ал. 1 от който „с цел обществен контрол над работата на Фонда се формира петчленен Обществен съвет, в който взимат участие физически лица с опит в сферата на дарителството, обществената дейност, културата, местното развитие и др.“ Членовете на Обществения съвет се определят със заповед на кмета на общината, с мандат една година. Общественият съвет обсъжда и дава становища по новите приоритети и годишна програма на Фонда за следващата година; обсъжда и дава становища по въпроси от дейността на Фонда с цел постигане на по-висока ефективност и прозрачност в работата му; обсъжда и дава становища за утвърждаване избора на оценените кандидатури и дава предложение за финансирането им; обсъжда и дава становища по годишния отчет за дейността на Фонда. Статии в местния печат на гр. Търговище дават индиции, че ОС към Фонда понастоящем работи. Така например, през лятото на 2022 г. Фондът обявява, че до 2500 лв. ще получават гражданите на Община Търговище за реализацията на проекти, свързани с подобряване на градската среда, като проектите ще бъдат оценявани на два етапа – от общинска комисия и от ОС.⁶³

⁶² *Правилник за организацията и дейността на Общински съвет – Търговище, приет с Решение № 1 по Протокол № 2/29.11.2019 г. на Общински съвет - Търговище, в сила от 29.11.2019 г.*

⁶³ <https://targovishte.tv/targovishte/obshtestvo-targovishte/item/2410-do-2-500-lv-za-grazhdanski-initziativi-v-targovishte>.



v. Обществен съвет към Общински съвет Антоново, Попово, Омуртаг и Опака

На уебсайтовете на общинските администрации на Антоново, Попово, Омуртаг и Опака не бе открита информация за учредяването и функционирането на ОС към респ. общински съвети. Налице и в четирите общински съвета са данни за активно провеждане на обществени обсъждания.⁶⁴ За сравнение, достъпна е информацията, че през 2009 г. е бил учреден Обществен съвет към Община Попово за осъществяване на обществен контрол върху дейностите по социално подпомагане,⁶⁵ а през 2012 г. към Община Попово е учреден и Обществен съвет по религиозните въпроси, една от чиито основни цели е да „проучва, анализира и обсъжда религиозни проблеми, появили се на територията на община Попово“.⁶⁶ Авторът на проектното изследване заключава, че или в цитираните общини подобни консултативни структури не са учредени и действащи към момента, или не се обезпечава ресурс за гарантиране на тяхната видимост и обществена разпознаваемост.

V. Система от препоръки за подобряване на правната уредба и функционирането на обществените съвети в България и конкретно в област Търговище

Списъкът с идеи за адресиране на идентифицирани в хода на настоящото изследване нормативни и институционални пропуски на национално равнище и по отношение на петте общини, конституиращи област Търговище, обхваща следните препоръки, а именно:

❖ В ЗМСМА да бъде регламентирано устройството и функционирането на ОС към общинските съвети в РБ;
❖ Да бъде проведен национален мапинг на действащите по места ОС, като идентифицираните добри модели да бъдат разпространени широко;
❖ Да се утилизират добрите практики на Исландия в приканването към участие в ОС на граждани, избрани чрез жребий, както и добрите практики на Германия в учредяването на ОС на ниво квартали;
❖ Да бъде насърчавано приоритетно „мрежуването“ и обменът на добри

⁶⁴ За пример - https://antonovo.bg/?page_id=3860.

⁶⁵ <https://www.popovo.bg/uploads/Reshenia/r171209-394.doc>.

⁶⁶ <http://www.popovo.bg/bq/obstina/novini-menu/1625-religtolerantnost.html>.



практики между ОС към общински съвети в страната;
❖ Да бъдат учредени в срочен порядък ОС към общинските съвети на общините в област Търговище, където подобни консултативни органи понастоящем липсват;
❖ Действащите ОС в област Търговище да бъдат интегрирани в повече, по-съдържателни и по-динамични консултативни процеси;
❖ Да бъдат определени целево средства за създаване и поддържане на дигитални инструменти (онлайн платформа, мобилно приложение) за гражданско участие в област Търговище, които да подобрят оперативността на ОС, както и да гарантират възможност за максимално представително и безпрепятствено допитване сред местните общности в областта;
❖ Да се инициират комуникационни и дисеминационни кампании, които да обезпечат по-голяма видимост и разпознаваемост на дейността на ОС във всяка община на територията на област Търговище;
❖ Функционирането на обществените съвети да бъде съпроводено от местни кампании за гражданска активация (с фокус върху самозастъпничеството, като специфичен прием за граждански мониторинг и контрол) и повишаване на демократичните компетенции на широката местна общественост (в т.ч. младежи, представители на маргинализирани и уязвими групи и др.);
❖ Да се сформира работна група, съставена от представители на ОС в област Търговище, с цел консолидиране на позиции и застъпничество на гражданското общество от петте общини за областни политики и реформи;
❖ Да се гарантира оперативна свързаност между ОС към общинските съвети в област Търговище, като вкл. ОС с повече организационна опитност и обществена разпознаваемост да служат като „организационна клиника“ за новоучредяваните ОС.

VI. Библиографичен списък (съставен съобразно последователността на цитиране):

1. <https://www.clubngo.org/>.

----- www.eufunds.bg -----

Настоящото изследване е реализирано в рамките на Дейност 2 от Проект № BG05SFOP001-2.025-0065 „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд



2. <https://nmd.bg/members/klub-na-nso-targovishte/>.
3. Отчетни доклади за дейността на Клуб на НСО (https://docs.google.com/document/d/1_mxr3X-bUub5cw9wd7zyleLsSliHFJf7/edit).
4. Информация за интегрирана услуга „Къща на семейството и общността“ (<https://nasoki.bg/siguren-start-za-detsata-na-targovishte/>).
5. *Résultats des élections européennes 2019*, Европейска комисия, 2019 г. (<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/fr/outils/outil-de-comparaison/>).
6. Официални данни от избори за Европейски парламент от 26.05.2019 г., публикувани от Централната изборителна комисия (<https://results.cik.bg/ep2019/aktivnost/index.html>).
7. Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. относно европейската гражданска инициатива.
8. https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age_en.
9. Резолюция на Европейския парламент от 10 юни 2021 г. относно европейската гражданска инициатива „Край на ерата на клетките“ (2021/2633(RSP)).
10. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3297.
11. Hierlemann, D., Emmanouilidis, J.A., “The Missing Piece: A Participation Infrastructure for EU Democracy”, Bertelsmann Stiftung, 2022 г.
12. Календар на предстоящите публични дебати по политики на ЕС (https://commission.europa.eu/events_en?f%5B0%5D=oe_event_status%3Apast&f%5B1%5D=oe_event_title%3A%20Citizens%27%20Dialogue).
13. [https://www.epc.eu/en/Projects/European-Citizens-Consultations~1dcedc#:~:text=The%20European%20Citizens'%20Consultations%20\(ECCs,democracy%20at%20the%20EU%20level](https://www.epc.eu/en/Projects/European-Citizens-Consultations~1dcedc#:~:text=The%20European%20Citizens'%20Consultations%20(ECCs,democracy%20at%20the%20EU%20level).
14. https://commission.europa.eu/about-european-commission/get-involved/past-initiatives/citizens-dialogues/list-citizens-dialogues-events-2015-2019/progress-reports-citizens-dialogues_en.
15. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en.
16. <https://lex.bg/index.php/mobile/ldoc/521957377>.
17. Решение на Конституционния съд на РБ № 6 от 19.04.2007 г. по конституционно дело № 3 / 2007 г. (обн. ДВ, бр. 35 от 27.04.2007 г.).
18. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>.
19. <https://lex.bg/index.php/laws/ldoc/2127837184>.
20. Решение № 436 на Министерския съвет от 5 юли 2022 г. за одобряване на Списък със законопроекти, на които ще бъде извършена цялостна предварителна оценка на въздействието, и със закони, на които ще бъде извършена последваща оценка на въздействието, през 2022 г.

----- www.eufunds.bg -----

Настоящото изследване е реализирано в рамките на Дейност 2 от Проект № BG05SFOP001-2.025-0065 „Общественият съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд



21. Устройствен правилник на Министерския съвет на РБ (<https://www.gov.bg/bg/administratsia/funksii-i-struktura/ustroystven-pravilnik>).
22. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134393857>.
23. Информационен материал за представяне на проекта за Бюджет 2022 г. на Община Търговище, съпровождащ бюджетната документация и съставен за целите на изчерпателното запознаване на обществеността с бюджетните параметри (<https://staging.egov.bg/wps/wcm/connect/targovishte/bdb99cf9-9a0a-42be-98f8-1c72d9fc3bb2/ProektoBudget2022.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n-8LVdw>).
24. <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865>.
25. <https://lex.bg/laws/ldoc/2135837967>.
26. <https://lex.bg/laws/ldoc/2135501941>.
27. <https://lex.bg/laws/ldoc/2135163904>.
28. <https://lex.bg/laws/ldoc/2135458102>.
29. <https://lex.bg/laws/ldoc/2135636485>.
30. Макариев, П. „Малцинствени политики и делиберативна демокрация“, Изток-Запад, 2009 г.
31. Day, J., „What Is Direct Democracy: Definition, Examples, Pros & Cons“, Liberties, 10.01.2022 г. (<https://www.liberties.eu/en/stories/direct-democracy/43941>).
32. Изследване по проект № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г. „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“ по ОПДУ.
33. <https://lex.bg/laws/ldoc/-12553215>.
34. Правилник за устройството и дейността на Обществения съвет по социално подпомагане и услуги в Община Минерални бани, ведно с Докладна записка с мотивировка и правна аргументация на решението за учредяване на ОС (https://mineralnibani.bg/docs/pravilnici/Pravilnik_obstestven_savet_socilano_podpomagane.pdf).
35. Наредба за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община (<https://sofia.obshtini.bg/doc/3206222>).
36. Българска стопанска камара, „Обществени съвети към институции“ (<https://www.bia-bg.com/service/view/20151/>).
37. ОС по отбранителна политика към Министерство на отбраната на РБ (<https://defpol.mod.bg/>).
38. <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2774>.
39. <https://www.cik.bg/bg/os>.
40. <https://bnt.bg/obshtestven-savet-na-bnt-207pages.html>.
41. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание на РБ (<https://www.parliament.bg/bg/podns>).
42. <https://bcnl.org/news/stanete-chlen-na-obshtestveniya-savet-ot-grazhdanski-organizatsii-kam-komisiyata-za-pryakoto-uchastie-na-grazhdanite-i-vzaimodeystviето-s-grazhdanskoto-obshtestvo.html>.
43. <https://www.ngobg.info/bg/news/126288-%D0%BF%D1%8A%D1%80%D0%B2%D0%B0-%D1%81%D1%80%D0%B5%D1%89%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D1%81%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D1%82-%D0%BA%D1%8A%D0%BC-%D0%BA%D0%BF%D1%83%D0%B3%D0%B2%D0%B3%D0%BE.html>.
44. <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136905718>.
45. <https://1ou-tq.com/?menu=School&sub=6>.



46. <https://stjornarskra.hi.is/en/resources/democratic-participation/citizens-assemblies/>.
47. <https://reykjavik.is/en/slembival-fyrir-ibuarad>.
48. <https://www.barn.is/barnathing/>.
49. <https://www.bmuv.de/en/topics/education-participation/participation/citizen-participation>.
50. Христова, С., „Проучване на практиките на съществуващите обществени съвети в България и ЕС“, Фондация за прозрачни регламенти, 2009 г.
51. Анализ „Предоставяне на консултантски услуги за изграждане на механизми и умения за взаимодействие между администрацията и гражданското общество“ по проект „Администрацията и гражданско общество – партньорство в управлението“, Администрация на МС, 2019 г.
52. https://www.citego.org/bdf_fiche-document-2427_en.html.
53. <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works>.
54. <https://acre.org.uk/representing-rural-communities/>.
55. <https://acre.org.uk/diversity-and-inclusion/>.
56. <https://tg.government.bg/page.php?61>.
57. Правилник за организацията и дейността на Общински съвет – Търговище, приет с Решение № 1 по Протокол № 2/29.11.2019 г. на Общински съвет - Търговище, в сила от 29.11.2019 г.
58. <https://targovishte.tv/targovishte/obshtestvo-targovishte/item/2410-do-2-500-lv-za-grazhdanski-initiativi-v-targovishte>.
59. https://antonovo.bg/?page_id=3860.
60. <https://www.popovo.bg/uploads/Reshenia/r171209-394.doc>.
61. <http://www.popovo.bg/bg/obstina/novini-menu/1625-reliqtolerantnost.html>.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Областна администрация Търговище

КЛУБ НА НСО

----- www.eufunds.bg -----

Настоящото изследване е реализирано в рамките на Дейност 2 от Проект № BG05SFOP001-2.025-0065 „Обществените съвети на местно ниво – възможност за участие на гражданите при разработването, изпълнението и мониторинга на местни политики“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд