



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

# АНАЛИЗ

## НА ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

по проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01  
„Партньори за развитие на Община Сливен”,  
финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от  
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

*Проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01 „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.*



## ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ е изготвен в рамките на проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01 „Партньори за развитие на Община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Разработката е в резултат на заложеното в Дейност 2 - Анализ на добри практики проучване на добрите европейски практики, извличане на изводи и предоставяне на препоръки за осигуряване на ефективност в работа на местните власти LAU 1 и LAU 2.

В резюме, участието на гражданите при вземане на решения е в пряка зависимост с принципа на доброто управление. Приложението на този принцип спомага за по-голяма прозрачност и отчетност на институциите. В последните години се наблюдават понижени нива на общественото доверие в институциите от страна на гражданите. По-прозрачният процес на вземане на решения и възможността за включване на всички заинтересовани в управлението чрез подходящи механизми и инструменти акумулират положителни ефекти и влияят върху възвръщаемостта на доверието от страна на гражданите.

Привличането на широк кръг заинтересовани страни в процеса на вземане на решения води до сблъсък на различни гледни точки, които подпомагат институциите при формирането на бъдещите политики. По този начин се подобрява и качеството на вземаните решения, защото администрацията, в т.ч. политическите сили, получават информация за различните възможни ефекти, които дадено решение може да има.

Не на последно място, един от важните ефекти на участието на гражданите е върху прилагането на взетите решение. Целта на различните политики е те да бъдат прилагани, след като бъдат приети. Когато всички заинтересовани страни участват реално в изработването на правилата, които трябва да се спазват, впоследствие тези правила не само ще бъдат прилагани по-лесно, но и хората ще ги спазват с по-голяма готовност.

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



Това са само част от стимулите за насърчаване на по-активно участие на гражданите и на техните организации в процеса на вземане на решения. Добрите практики могат да бъдат примерни инициативи, методи, дейности и други с положително въздействие върху ефективното функциониране на институциите, които заслужават да бъдат трансферирани и приложени на местно ниво.

Дейност 2 „Анализ на добри практики изработване на доклад с препоръки” е в изпълнение на специфична цел 3 на проекта: Трансфер на добри практики за гражданско участие от страните – членки на ЕС.

Дейността попада в допустими дейности по група:

а) Дейности за граждански мониторинг на политики и/или законодателство чрез проучвания, анализи и оценяване въздействието и отправяне на предложения за преформулиране на политики и подобряване на законодателството, включително и за подобряване на средата за гражданско участие в управлението.

Анализът с добрите практики и препоръките ще бъдат представени на ръководството на Община Сливен, ще бъдат публикувани на Интернет страниците на партньорите по проекта и ще бъде представен на предвидената кръгла маса по Дейност 6 по проекта – Организиране на широка информационна кампания за разпространение на резултатите.



## I. Контекст

Един от основните проблеми на модерните демокрации е отстраняването на хората от политическите процеси. В този аспект, както и в много други, гражданското общество е важен елемент в демократичното развитие. То предоставя на гражданите алтернативна възможност, различна от тази на политическите партии и лобита за даване на различни гледни точки и отчитане на разнородните интереси в процеса на вземане на решения.

Във въвеждащата част на настоящия анализ е от значение да бъде направен разбор на някои основни принципни понятия, които определят едно управление като демократично и следователно е оценявано като добро от гражданското общество.

Значението на двете съставни части на думата демокрация с гръцки произход „demos“ – народ, и „kratos“ – власт, определят смисъла на думата – „власт на народа“. Управлението само по себе си включва съвкупност от дейности по законотворчество и предлагане на съвкупност от публични блага – данъчно облагане, образование, отбрана, ред и сигурност, заетост, социално осигуряване, здравеопазване – теми, особени чувствителни за обществеността. В този смисъл демократичното управление, макар да съществуват различни модели на проявление по света, създава условия за и приветства участието на гражданското общество в процеса на вземане на решения, то е открито и достатъчно добре обезпечено с информация, то повишава доверието сред гражданите и ги прави съпричастни към случващото се.

Припознаването на инструментите на демокрацията в управленските процеси от политическите партии, избрани да представляват народа, използвани разумно и при установени ясни правила, единствено би допринесло за постигането на добро управление. Доброто управление води до стабилно, балансирано и справедливо развитие, до увеличаване на общественото благосъстояние. То не зависи от централно налагани решения, а от непрекъснато сформирани мрежи от взаимовръзки между държава-граждани и граждански организации-бизнес-медии, които взаимно се регулират и по този начин осигуряват предпоставки за устойчиво развитие на страната.

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



Демокрацията на участието днес е неразривна част от европейския обществен модел.

С приемането на Договора от Лисабон европейските лидери се ангажираха с ред реформи, които доведоха до опростяване на многобройни процедури, правейки ги по-прозрачни, разширени бяха правата на Европейския парламент и авторитетът на Европейския съюз във вътрешен и външен план беше укрепен. Наред с формите на парламентарна демокрация, европейският модел на демокрация се разшири и укрепна чрез залагането в Договора за Европейския съюз на демокрация на участието, но в никакъв случай не я заменя.

Договорът от Лисабон утвърждава взаимното допълване между представителната демокрация и демокрацията на участието, за които се говори в членове 10 и 11 от Договора за Европейския съюз. Освен това в член 10, параграф 3 се дава на гражданите „правото на участие в демократичния живот на ЕС“ и се казва, че „решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите“ – в съответствие с изискването за спазване на принципа на субсидиарност. По този начин участието се превръща в гражданско право, а субсидиарността – в стълб на демокрацията на участието.

По-конкретно, разпоредбите на Договора на ЕС определят основите за развитие на хоризонтален и вертикален граждански диалог, а именно:

✓ Член 11, параграф 1 от Договора на ЕС: „Институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза.“;

✓ Член 11, параграф 2 от Договора на ЕС: „Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество.“



В изложението по-долу са посочени конкретни начини за привеждане във функционалност на гражданския диалог на хоризонтално и вертикално равнище. Описаните механизми са подкрепени с редица европейски примери от практиката, дали положителни резултати в приложението си.

Наднационалният анализ преминава в преглед на установените в България възможности за гражданско участие в управлението на българските политически процеси и решения.

## **II. ПРОЯВЛЕНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО НА НИВО ЕС**

Активното участие на представителите на обществеността при формирането и прилагането на политики и законодателство е един от най-важните критерии за степента на демократичност и ефективно осъществяване на публичната власт.

Макар това да е добре известно през годините на своето съществуване Съюзът среща опозиция и негативна приемственост спрямо интеграционните процеси, които съпровожда задълбочаването в разнообразни сфери на действие.

Така се проявява явлението евроскептицизъм. В свой анализ Никол Николова – студент по Европейско право в Холандия, проследява развитието на явлението.

Преди подписването на договора от Маастрихт през 1992 г. общественото мнение в Европа като цяло е на страната на евроинтеграцията. Към онзи момент отношението към ЕС зависи главно от икономическата ситуация – наблюдава се подобрене при растеж и влошаване при спад в икономиката. Евроинтеграцията все още засяга хората най-вече косвено.

С подписването на договора от Маастрихт обаче ситуацията драстично се променя. Ражда се сериозна опозиция, а междуременно е отчетен и спад в подкрепата за ЕС от 70% на 53%. Причината за това се крие основно в политическото обвързване, налагащо държавите да предадат част от суверенитета си. Това е видно от проведения в Дания референдум, резултатите от който отхвърлят договора, както и от този във Франция, където референдумът завършва само с минимален положителен резултат.

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



Между 2001 и 2004 г. е направен опит за създаване на Европейска конституция, която да обедини в едно съществуващите до момента договори, даващи правната основа за функционирането на европейските общности. От одобрението на окончателния текст на Договора за конституция на Европа (както е прието той да се нарича) до средата на 2005 г. в рамките на процеса по неговата ратификация са проведени референдуми в 19 от тогавашните 25 държави-членки. Успоредно с допитванията обаче растат съмненията относно демократичността на ЕС, поради възможността той да започне да регулира фискалната политика на държавите.

Договорът за конституция трябва да придаде максимално демократичен характер на ЕС, да засили евроинтеграцията, но в същото време и да навлезе още повече в суверенитета на държавите. Той обаче не получи очакваната подкрепа и отрицателните резултати от референдумите, проведени във Франция и Холандия, сложиха край на тази идея.

С избухването на икономическата и финансова криза в Европа се ражда не само най-голямата вълна на евроскептицизъм досега, но и т. нар. умерен евроскептицизъм. Той критикува политическия характер на ЕС и е социокултурно явление, което се характеризира с недоверие в старите политически партии, заради тяхната неспособност да въведат иновативни политики за справяне с кризата на национално ниво.

Движения в Италия, Гърция, Испания са видни представители на умерения евроскептицизъм. Важно е да се отбележи, че те не са против ЕС, а по-скоро критикуват липсата на достатъчно демокрация и тежките икономически мерки, но не и идеята за Обединена Европа по принцип, за разлика от по-радикалните и десни движения.

Макар анти-европейските настроения да намират подкрепа от широк кръг избиратели, с течение на времето Обединена Европа постепенно демонстрира повече успехи, отколкото провали. Понастоящем 19 от 28-те държави членки вече са се присъединили към третия етап на Икономическия и паричен съюз и следователно

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



тяхна единна валута е еврото, спазвайки съпровождащи икономически регулации и директиви.

В обобщение, динамичното развитие е заложено в самата природа на Европейския съюз. От чисто икономическа структура той се превръща в политическо образование, което неминуемо дава отражение и върху неговите граждани. Решенията, които се вземат на европейско ниво, все повече оказват ефект върху ежедневието на европейските граждани. Съвсем очаквано те предизвикват разнопосочни реакции - от безразличие през одобрение до пълно възмущение. Несъмнено обаче, ЕС вече е ключов фактор в повечето аспекти от живота. Влиянието на Съюза не е едностранно и европейският гражданин не може да наблюдава пасивно ефектите от действието на водената политика.

В този смисъл, на ниво ЕС през целият период на съществуването му оживено се води дебат как той да стане по-достъпен и отворен към своите граждани, как да се стимулира активността им и да проявяват деен интерес към европейската тематика.

## **1. Инструменти за демократично управление**

### **1.1 Европейска гражданска инициатива**

Сред останалите възможни начини за пряко участие на гражданите в процесите на европейско ниво е правото им на европейска гражданска инициатива, активно от 1 април 2012 година. Една гражданска инициатива може да подкани Европейската комисия да предложи законодателен проект по определен въпрос, стига да бъде подкрепена от поне един милион граждани на ЕС от най-малко седем държави-членки. За стартирането на една гражданска инициатива е необходимо да се състави комитет от поне седем граждани на ЕС от различни държави членки. Да сформират такъв комитет или да подкрепят вече предложена инициатива имат право граждани, които могат да гласуват на изборите за Европейски парламент, тоест на възраст над 18 години, с изключение на Австрия, където тази възраст е 16 години. Този инструмент е валиден само за области, в които ЕС има право да законодателства, като едни от възможните сфери на пряко гражданско участие околна среда, селско стопанство, енергетика,

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----





транспорт или търговия. Инструментът гражданска инициатива не може да задължи Комисията да внесе предложение, но това е една възможност, която ако бъде правилно използвана, би могла да даде на гражданското общество на ЕС полагащата му се позиция и да го направи активен участник в случващото се на европейската политическа сцена. Актуални към 09 юли 2019 г. граждански инициативи, които биха могли да бъдат подкрепени с внасяне на изявление в срок до май 2020 година са:

- Да спасим пчелите! Опазване на биологичното разнообразие и подобряване на местообитанията за насекомите в Европа;
- Прекратяване на освобождаването от данъчно облагане на авиационното гориво в Европа;
- Инициатива „PRO-NUTRISCORE“, чрез която Европейската комисия се призовава да наложи опростено етикетиране „Nutriscore“ на хранителните продукти, за да се гарантира, че на потребителите се предоставя качествена информация за хранителната стойност, и се опазва тяхното здраве;
- Политиката на сближаване в полза на равенството между регионите и на устойчивостта на регионалните култури; както и
- Бързо, справедливо и ефективно решение за изменението на климата.

С цел облекчаване стартирането и подкрепянето на инициативи Европейският парламент и Съветът на 17 април 2019 г. официално приеха Нов регламент относно Европейската гражданска инициатива. Новите правила се предвижда да започнат да се прилагат от 2020 г. съгласно ал.2 от Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съюза от 17 април 2019 г. регламентът има за цел да направи Европейската гражданска инициатива по достъпна, по-лека и по-лесна за ползване от организаторите и поддръжниците и да засили последващите действия, за да се разгърне нейният пълен потенциал като средство за стимулиране на дебатите. Той следва също така да улесни участието на възможно най-голям брой граждани в демократичния процес на вземане на решения в Съюза, в т.ч. осигурявайки подходяща

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



среда за участие и на хора с увреждания. Нов елемент в приетия регламент представлява насърчаването на държавите-членки да обмислят определянето на минималната възраст за подкрепа на инициативи на 16 години с цел предоставяне на възможност на младите граждани да участват в демократичния живот на Съюза. За осигуряване на по-добра достъпност

Комисията следва да създаде и поддържа централна система за събиране на изявления за подкрепа онлайн. Системата следва да се предостави безплатно на групите на организаторите и да включва необходимите технически елементи. Наред с това, Комисията следва да осигури още онлайн платформа за сътрудничество, на която има специално предназначен дискуссионен форум и се предоставя независима подкрепа, информация и правни съвети за европейската гражданска инициатива.

До данни на Европейската комисия към 17 май 2019 г. за 7-годишното действие на инструмента има 63 регистрирани инициативи, входирани 9 млн. изявления за подкрепа, успешно реализирани 4 инициативи (събрали повече от 1 млн. подписа за подкрепа), като  $\frac{3}{4}$  от инициативите са обект на последващи действия от Комисията.

## 1.2 Петиции

Освен с такова въздействие върху решенията на ЕС, гражданите разполагат и с механизми за извънсъдебна защита на правата си, които са съсредоточени най-вече във функциите на Европейския парламент. От една страна, всеки гражданин на ЕС, всяко физическо лице, което пребивава на територията му, и всяко юридическо лице със седалище в някоя от държавите членки, имат право на петиция до Парламента. Петицията може да бъде под формата на жалба или искане и може да се отнася до въпроси от публичен или частен интерес. Петицията може да представя още забележка относно прилагането на правото на ЕС или да бъде призив до Европейския парламент да приеме позиция по конкретен въпрос. Тези петиции дават възможност на Европейския парламент да насочи вниманието към всяко нарушаване на правата на европейските граждани от страна на държава-членка, местни власти или друга институция.

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



### 1.3 Омбудсман

Законодателството на ЕС предвижда и защита на европейските граждани при случаи на лоша администрация. Това може да стане чрез обособената фигурата на европейския омбудсман. Той провежда разследвания въз основа на оплаквания от нарушения в институциите и органите на ЕС или по собствена инициатива, като Съдът на Европейския съюз, Първоинстанционният съд и Трибуналет на публичната служба на Европейския съюз в качеството си на правораздавателни органи не попадат в неговата юрисдикция. Омбудсманът се назначава от Европейския парламент и може да бъде освободен по негово искане. Той изпълнява задълженията си от позицията на пълна независимост и безпристрастност.

### 1.4 Европейски икономически и социален комитет (ЕИСК)

Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е консултативен орган на ЕС, в който влизат представители на организации на работниците и работодателите и на други групи. Той представя становища по свързани с ЕС въпроси пред Европейската комисия, Съвета на ЕС и Европейския парламент, като по този начин действа като мост между вземащите решения институции на ЕС и гражданите на Съюза. По-конкретно, ЕИСК дава възможност на групите по интереси да изкажат официални становища по законодателни предложения на ЕС. Негови основни задачи са:

- ✓ да гарантира, че политиките и правото на ЕС са съобразени с икономическите и социални условия, като се търси консенсус, който е от обща полза;
- ✓ да насърчава ЕС на участието, като дава на организациите на работниците и работодателите и на други заинтересовани групи възможност да изразяват мнението си и като гарантира провеждането на диалог между тях;
- ✓ да популяризира ценностите на европейската интеграция и да отстоява каузата на демокрацията на участието и на организациите на гражданското общество. ЕИСК изготвя между 160 и 190 становища и информационни доклади

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



годишно – 70% от тях са по сезиране от Съвета, Европейската комисия и Европейския парламент, 21% са становища по собствена инициатива и информационни доклади, а 9% – проучвателни становища, обикновено по искане на страната, която държи председателството на ЕС.

Ежегодно, Комитетът организира инициативи и прояви, посветени на гражданското общество и участието на гражданите, като Награда за гражданското общество, Дните на гражданското общество, младежка пленарна сесия „Твоята Европа, твоето мнение“ и Деня на Европейската гражданска инициатива.

### **1.5 Култура на консултации и диалог в ЕС**

Консултациите на гражданите и други заинтересовани страни при разработването на политиките и при оценяването дали те са постигнали поставените в тях цели е друга възможност за официално демократично участие в законотворчеството на ЕС. Това е изцяло в съответствие с правната рамка на Европейския съюз, която гласи, че „Комисията трябва (...) да се консултира широко преди предлагане на законодателство и, когато е уместно, публикуване на консултативни документи“.

Прилагането на подхода „широко консултиране“ не представлява ново явление. Всъщност Комисията има дълга традиция на консултиране на външните заинтересовани страни, когато формулира своите политики, като консултациите обхващат почти всички области на политика. В този смисъл, ползите от допитване към външни източници на обратна връзка са познати и високо ценени. Въпреки това, досега не е утвърждаван общоевропейски подход за това как да се предприемат подобни консултативни действия, а всяка дирекция е прилагала свои механизми и методи на консултиране със секторните групи по интереси. Мнозина обаче споделят схващането, че процесът трябва да бъде последователен и положително възприемат разработените общи принципи и минимални стандарти за предоставяне на консултации от Комисията на заинтересованите страни.

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



С установяването им се цели основно следното:

- ✓ Да се насърчи по-активното участие на заинтересованите страни чрез по-прозрачен процес на консултации, което ще засили отговорността на Комисията;
- ✓ Предоставяне на общи принципи и стандарти за консултации, които помагат на Комисията да рационализира своите консултативни процедури и да ги изпълни в смислен и систематичен начин;
- ✓ Да се изгради рамка за съгласуване, която да е последователна, но същевременно достатъчно гъвкава, за да се вземат под внимание специфичните изисквания на разнородните страни и необходимостта от разработване на подходящи стратегии за консултации за всяко предложение за политика;
- ✓ Да насърчава взаимното обучение и обмена на добри практики в рамките на Комисията.

Основните принципи са:

- ✓ *Широко участие* – Комисията се ангажира с приобщаващ подход при разработването и прилагане на политиките на ЕС, което означава възможно най-широко консултиране по основни политически инициативи. Това се отнася по-специално в контекста на законодателните предложения;
- ✓ *Откритост и отчетност* – Комисията счита, че действията на администрацията и вземането на решения трябва да бъдат видими за външния свят, ако искат да бъдат разбрани и да се приемат с доверие. Това е особено валидно при провеждането на консултации;
- ✓ *Ефективност* – за да бъдат ефективни, консултациите трябва да започнат възможно най-рано. Заинтересованите страни се очаква да бъдат включени в разработването на дадена политика на етап, в който те все още биха имали възможността да окажат въздействие върху формулирането на основните цели, методите на доставка, изпълнението на показателите и, когато е уместно, първоначалните насоки на тази политика. Консултация може да се изисква на повече от един етап;

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



✓ *Последователност/съгласуваност* - Комисията ще гарантира, че съществува последователност и прозрачност в действията на нейните департаменти в процеса на консултиране. Комисията ще включи в процеса на консултиране механизми за обратна връзка, оценка и преглед.

Минималните стандарти са:

✓ *ясно съдържание на консултативния процес* - Всички съобщения, свързани с консултациите следва да бъдат ясни и кратки и трябва да включва цялата необходима информация за улесняване на отговорите;

✓ *ясно определяне на засегнатите страни* - При определяне на целевата/ите група/и в процеса на консултиране, Комисията трябва да гарантира, че съответните страни имат възможност да изразят мнението си;

✓ *публикуване на цялата информация, свързана с консултативния процес* – Комисията следва да гарантира адекватна публичност и да приспособи по подходящ начин комуникационните си канали, за да отговори на нуждите на всички целеви аудитории. Без да се изключат други средства за комуникация, следва провежданите открити обществени консултации да се публикуват в Интернет и да се обявяват на „единната точка за достъп“;

✓ *времетраене и разписание на етапите на консултативния процес* – Комисията следва да предостави достатъчно време за планиране и отговори на покани и писмени становища;

✓ *съобщение за получаване на информация и обратна връзка по въпросите на консултативния процес* – трябва да се изпраща в подходяща форма потвърждение за получен принос. Резултатите от отворените публични консултации трябва да бъдат достъпни.

## 1.6 Избори за Европейски парламент

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----

Проект **BG05SFOP001-2.025-0025-C01** „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



На всеки пет години членовете на Европейския парламент се избират пряко от гласоподавателите във всички държави-членки, за да представляват интересите на хората по отношение на законотворчеството на ЕС и да гарантират, че останалите институции на ЕС работят по демократичен начин.

Договорът от Лисабон предвижда повече възможности за действия и резултати на Европейския парламент. Чрез новите текстове се разшири обхвата на пълната законодателна компетентност на Парламента в повече от 40 нови области, включително селско стопанство, енергийна сигурност, имиграция, правосъдие и фондове на ЕС, и му даде власт, равна с тази на Съвета, който представлява правителствата на държавите-членки. Парламентът също придоби правомощието да одобрява бюджета на ЕС в неговата цялост – правомощие, което той споделя поравно със Съвета.

## 2. Добри примери

### 2.1 Търговско споразумение за борба с фалшифицирането (АСТА);

Търговско споразумение за борба с фалшифицирането беше отхвърлено от Европейския парламент през 2012 г. в резултат на проведените активни и масови граждански прояви. Цитираният многонационален договор имаше за цел да установи международни стандарти за прилагането на правата върху интелектуалната собственост.

Организациите, представляващи гражданите и неправителствените интереси, твърдяха, че АСТА би могло да наруши редица основни права, включително свободата на словото и неприкосновеността на личния живот. Освен това тайните преговори по споразумението изключиха от процеса групи на гражданското общество, развиващите се страни и широката общественост.

Неговото подписване от ЕС и от много от държавите — членки доведе до масови протести в цяла Европа. Вследствие на упражнения от гражданското общество натиск, който включваше пет петиции, една от които носеше 2,8 милиона подписа, Европейският парламент разгледа внимателно споразумението и в крайна сметка го

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



отхвърли. Това сложи действителен край на АСТА и означаваше, че текстът не може да бъде приет от нито една държава — членка на ЕС.

## 2.2 Форумът „Гренел“ във Франция

Форумът „Гренел“ е цитиран и изучаван от голяма част от публичните администрации не само заради своята успешност в областта на екологията и устойчивото развитие, но и защото е ярък пример за способността на публичната администрация да координира и управлява дълбоки и сложни социални и икономически реформи.

Форумът „Гренел“ накратко:

В кандидат-президентската си кампания Никола Саркози оповестява стремежа си за „Зелена революция“, целящ цялостна и дълбока промяна на френската икономика и общество и поемане по пътя на устойчивото развитие. След спечелване на изборите през 2006 г. Саркози пристъпва към реализация на плановете си и разработване на общонационална стратегия за устойчиво развитие на страната.

През 2007 г. Министерство на екологията на Франция, намиращото се в парижкото предградие Гренел, под патронажа на Президента на Републиката, се събират представители на различни министерства, области и общини, асоциации на работодатели, синдикати и неправителствени организации. Форумът „Гренел“ (по името напредградията) стартира с 20 амбициозни мерки, предложени от Министерство на екологията, които по своята същност са напредничави и предизвикват широк обществен дебат. За изясняване на различните гледни точки на първия етап от форума са създадени 10 работни групи, в които участват по около 40 експерти по основните теми на устойчивостта.

В тази първа част на форума „Гренел“ е решено, че до 2020 г. трябва да бъдат построени 2000 километра нови железопътни линии, да бъдат намалени парниковите газове с 20%, да се постигне 20% дял на енергията от възобновяеми източници в общия енергиен баланс и др. Предложенията на експертите в първа фаза са

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----





допълнително консултирани в рамките на централната и регионалните администрации и още 31 обществени съвета. По време на обществените консултации са организирани 19 регионални срещи и 8 интернет форума. В тях участват повече от 30 000 души, а Министерство на екологията получава над 11 000 индивидуални приноса. В резултат от обсъжданията мерките се множат и конкретизират.

През следващия етап на форума „Гренел“ се пристъпва към разработване на оперативни планове за прилагане на мерките. Създадени са 34 оперативни интердисциплинарни и междуведомствени комитети, които се занимават с разработването на конкретните механизми за приложение. В резултат от експертните обсъждания, обществените дискусии и оперативното планиране първоначалните 20 мерки на Министерство на екологията се превръщат в добре обмислен списък от 264 мерки, които се договарят от централната власт с регионите, общините, работодателските асоциации, синдикатите и представителите на гражданското общество. През заключителния етап на форума е изготвена програма за законодателни промени, която е включена в дневния ред на Сената и Националното събрание. В нея са предложени като нови или за промяна 305 члена в различни закони.

Постигнатите резултати са впечатляващи. Правителството инвестира 120 млрд. евро за 5 години, а бизнесът инвестира допълнителни 200 млрд. евро, посредством което се постига огромен синергичен ефект. Пет години след стартиране на форума „Гренел“ 95% от заложените мерки и цели са изпълнени. Страната върви уверено по пътя на постигане и на дългосрочните си цели. Очаква се, че намалението на парниковите емисии към 2020 г. ще бъде с 30% по-ниско в сравнение с 2007 г. Франция далеч изпреварва Германия в производството и продажбите на електрически автомобили. Новите технологии в строителството и промишлеността повишават конкурентоспособността на френските компании и в световен мащаб. Устойчивото развитие на Франция е постигнато на поносима икономическа цена, без допълнителни сътресения и независимо от световната икономическа криза.

Най-ценен пример за българската администрация са уменията на френската

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----

*Проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01 „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.*



държава да партнира на бизнеса и да мисли икономически, да поставя и решава сложни проблеми в усилията си за постигане на общонационални и общочовешки ценности. „Гренел“ е още синоним за ефективно публично консултиране. Форумът демонстрира силата и ефективността на добре обмисления и проведен обществен дебат и показва начина, по който държава, бизнес и граждани могат да си партнират за постигане на общо споделяни ценности.

### **2.3 Добра практика за организация на движението в централните градски части на големите градове – примерът на Стокхолм**

През 2005 година Стокхолм изпитва сериозни затруднения с трафика през централните градски части, в следствие на което в пиковите часове се наблюдават километрични опашки и нервни хора, които упорито не се отказват от ползването на автомобилите си. Кметът на града излиза с решение на проблема, като предлага план, според който да бъдат въведени такси за преминаването с автомобили през центъра на града, а събраните средства да бъдат използване за инфраструктурни проекти и подобряване на обществения транспорт.

Накратко, новият проект предвижда превозните средства да бъдат таксувани безконтактно. За целта е разработена технология, която филмира и регистрира в системата номерата на превозните средства и автоматично определя таксата, която водачът трябва да плати. Въведени са диференциални ставки в зависимост от часа на влизане и излизане от зоната, вида на превозното средство (електрическите автомобили, както и превозните средства, управлявани от инвалиди или общопрактикуващи лекари например не заплащат такса), мястото на регистрация на превозното средство и пр. Таксите са в размер на 5,4 или 3 лв., но не повече от 15 лева на ден и се налагат само в работни дни. През нощта и в почивните дни няма такси. Въвеждането на новия план на организация на движението изисква значителни първоначални инвестиции. Общината се нуждае от 436 млн. лева за изграждане на безконтактната система за таксуване и иска допълнително 305 млн. лева, които да

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----

*Проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01 „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.*



инвестира в разширяване на системата на обществения транспорт. Правителството се съгласява да подпомогне общината, но при условие, че въвеждането на плана бъде експеримент и след 6 месеца бъде проведе референдум в Стокхолм, на който гражданите да решат дали тази система да остане или да бъде премахната.

Кметът на града поема риска и пристъпва към експерименталното изпълнение на плана. Системата за таксуване е изградена за няколко месеца и през втората половина на 2006 г. започва събиране на таксите. Мерките отчитат незабавен и добър резултат. Трафикът през центъра намалява със значителните 22%, а средно изминатите с кола разстояния през центъра на града намаляват с 15%. Направените разходи за разширяване на системата на обществения транспорт за увеличаване на капацитета на паркингите (повече от 300 млн. лева) се оказват малко ефективни, тъй като пътуванията на ден се увеличават само с 14 хил. при около 1 млн. дневно, което е под 2%. Вследствие на намалелите задръствания отделяните карбоновите емисии намаляват с 4%, а чистотата на въздуха в центъра на града значително се подобрява.

В началото на 2007 г. експериментът приключва и жителите на Стокхолм гласуват на референдум за запазване или премахване на системата. Преди експеримента нагласите били категорично против таксите, като поддръжниците на системата са били едва 23% от жителите на града. Успехът на таксите, изчистването на въздуха и намаляването на задръстванията обаче променят настроеността и в крайна сметка с 53% срещу 47% жителите на Стокхолм гласуват за запазването на таксите.

#### **2.4 Добър пример за отзивчива и достъпна администрация – Бюрото за оплаквания и жалби на град Милано, Италия**

През 2006 година тогавашният кмет на Милано печели изборите с обещание за подобряване на административното обслужване, като създаването на Бюрото представлява част от политиката на Летиция Морати. В процеса на управление на жалбите и сигналите са установени сериозни проблеми. Той е силно фрагментиран, тъй като всяка дирекция приема и обработва сама сигналите и жалбите, а системата за мониторинг и контрол е неефективна – в повечето случаи не се контролират времето за

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



отговор, предприетите действия, удовлетвореността на гражданите.

С цел коригиране на тези слабости, първоначално Бюрото е изградено като точка за отдалечен достъп на гражданите до администрацията чрез електронна поща, обикновена поща, уебсайт и телефон. Неговата цел е да била да гарантира, че всяко оплакване, отнасящо се до административна услуга, предоставяна от общината, ще бъде разгледано в рамките на регламентирания срок. Създадена е строга пирамидална организация, която насочва жалбите до началниците на съответните отдели и същевременно уведомява директорите на дирекции и канцеларията на кмета за резултатите. Ключово значение за бързото придвижване на информацията и ефективността на системата имат 26 контактни лица, определени във всяка административна структура на общината. Освен от подадените жалби, служителите от Бюрото получават информация и от отдел „Клиенти“, който отговаря за провеждането на анкетите за удовлетвореността на потребителите на административни услуги.

Следват нови кметски избори, които се печелят от опозиционна политическа партия. Това обаче не означава, че дейността на Бюрото е занемарена, а по-скоро обратното – тя бива доразвита. Бюрото е преместено от дирекция „Контрол на качеството“ в дирекция „Контрол на управлението и одит“. Информацията от постъпилите жалби и сигнали и предприетите действия продължават да се докладват на ръководството на общината, но вече не само с контролни цели, а и с цел подобряване на обслужването. Подобен е използваният от Бюрото софтуер, който позволява да се разпращат множествени заявки от един сигнал към няколко дирекции, когато това е необходимо и да се проследява координирано работата по тях.

В резултат на функционирането си, от 9500 жалби, подадени през Бюрото за 2012 г., едва две не получават отговор в законово установения 30-дневен срок. Средният срок, в който гражданите получават отговор на жалбите си през същата година е бил 13 дни, докато останалите административни структури на общината продължавали да използват максимално разрешения от закона срок. В допълнение, системата за мониторинг на предприетите корективни действия допринесла за

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



развитие на доверие сред гражданите и повишаване на тяхната удовлетвореност. Друг признак за ефективността на Бюрото е минималният брой служители, ангажирани за работа – 6, като едва 3-ма от тях, назначени на пълен работен ден (по данни към 2012 г.).

### **2.5 Пример за участие на гражданското общество в определяне визията и политиката за развитие на своя град – проектът „Нант 2030 - Моят град-утре“ Франция**

Проектът „Нант 2030 - Моят град-утре“ печели награда на Eurocities за 2013 г. за участие на гражданите в местното управление и е един от най-ярките съвременни примери за успешни обществени консултации. Проектът е свързан с разработването на новия стратегически план за развитието на града. Стремешът на управляващите бил буквално планът да бе „написан“ от гражданите, поради което са осъществени поетапни, сериозни и задълбочени обществени обсъждания.

Ключов фактор за активното участие на гражданите е внимателната подготовка на обсъжданията. Подготвят се материали с подробна статистическа информация, интерактивна игра, множество брошури и помощни материали за планирането, благодарение, на които независими експерти и обикновени граждани се чувстват достатъчно добре подготвени и компетентни да изразяват публично своето мнение. Създадени са правила за публичните консултации и ръководства за водене на обществените дискусии. Повечето от дискусиите се водят по кварталните клубове. Общо в проведените през 2011 г. обсъждания вземат участие над 12 000 души, а други 10 000 дават своето мнение и предложения чрез сайта по проекта в Интернет. Паралелно се организират множество семинари, научни конференции, работни групи, панелни групи и др. с участието на експерти от Франция и Европа. Събрани са общо над 1000 индивидуални приноса за плана на Нант.

В резултат гражданите на Нант формулират 3 различни визии за развитие на града: 1). Град на икономическия просперитет и международна търговия; 2). Град на иновациите и творчеството и 3). Град, който разчита на гражданите и местните ресурси. Визиите отразяват интересите и ценностите на 3-те основни социални

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----

*Проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01 „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.*



прослойки в града. Предложенията и визиите са приети от общински съвет и на изпълнителя по проекта е възложено да ги развие в дългосрочен план.

През 2013 г. Нант, Франция е обявен от Европейската комисия за Европейска зелена столица.

## **2.6 „Съюз на гражданите“ (цит. Жан Клод Юнкер) – обобщение.**

Имайки предвид изложеното би могло да се обобщи, че приоритет за европейските институции е гарантирането и използването на възможностите на гражданското общество в процеса на вземане на решения. Гражданите на ЕС имат право да пътуват, пребивават и работят навсякъде в Съюза. За пълното прилагане на тези права е създадена ефективна система, която непрекъснато се развива. Хартата на основните права на Европейския съюз обединява в един единствен текст всички права около няколко основни принципа: човешко достойнство, основни свободи, равенство, солидарност, граждански права и правосъдие.

Всеки гражданин има право да отправи петиция до Парламента по въпрос, който попада в някоя от сферите на компетентност на Съюза. Европейската гражданска инициатива дава възможност на гражданите да инициират и подкрепят приемането на закони, които считат за необходими за целите на изпълнение на Договорите. Договорът от Лисабон въвежда няколко нови характеристики на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, включително по-ефикасна и демократична процедура за вземане на решения, по-големи правомощия на Съда на ЕС и нова роля за националните парламенти.

В този смисъл, в Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан на 13 декември 2007 г., са предвидени следните гаранции за гражданско участие:

✓ Институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и на представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Европейския съюз;

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



✓ Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество;

✓ С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Европейския съюз Комисията провежда широки консултации със заинтересованите страни.

Тенденцията към нарастване доверието и съпричастността към ЕС се подкрепя и от статистиката.

Данните сочат, че общият брой на проведените диалози с граждани от началото на мандата „Юнкер“ расте със стремглави темпове. За сравнение, през 2015 г. са проведени едва 53 броя диалога, през 2017 г. техният брой достига до 443, а към 30 април 2019 г. те са 1 572 броя в 583 населени места. Броят на участниците в диалозите е 194 000, а 1.6 милиона зрители са участвали чрез уебстриймिंग. Отговор на поставените 12 отворени и затворени въпроса в разработената онлайн платформа за провеждане на общоевропейска многоезична консултация са дали 87 000 участника. В обобщение на тяхната ангажираност би могло да се заключи, че участниците са склонни да възприемат Европейския съюз положително.

Проучванията на общественото мнение водят до сходни заключения. Последното проучване на „Евробарометър“ от 2018 г. потвърждава постепенно нарастващата подкрепа на гражданите за Европейския съюз. Съгласно резултатите от проведените проучвания сред представителни извадки от населението, 62% от европейците смятат членството на своята държава в Европейския съюз за нещо положително. Това е най-високото равнище за последните 27 години. Едва 11% имат отрицателно мнение за членството в Съюза, а останалите са неутрални. Проучването на Евробарометъра показва също, че между пролетта на 2014 г. и есента на 2018 г. доверието в Европейския съюз се е увеличило с 11 пункта (от 31% на 42%), което вероятно е в резултат на новия подход за насочване на европейските инициативи към въпросите, които вълнуват гражданите. Доверието както в Европейския парламент, така и в Европейската комисия се е увеличило с 11 пункта, достигайки съответно 48%

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



и 43%. През същия период доверието в националните правителства е нараснало с 8 пункта до 32%. Приоритетните теми за гражданите са борбата с тероризма, младежката безработица, имиграцията, икономиката и растежът.

За България процентът на анкетираните, които считат че техният глас се чува в ЕС, е 44%, което е значително увеличение със 7 процентни пункта в сравнение с 2017 г. 54% от българите вярват, че членството в ЕС е нещо добро, и 57% са убедени, че страната им е извлякла ползи от членството си в Съюза.

### **III. ПРОЯВЛЕНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО НА НИВО РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Посочените в Конституцията на Република България основни граждански права определят рамката за развитие на гражданско участие в страната. По-конкретно, това са чл. 1, ал. 2 „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция“; чл. 10 „Изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване.“; чл. 12, ал. 1 и ал. 2 „Сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси. Те „не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии“; чл. 39. „Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява“; чл. 41. „Всеки има право да търси, получава и разпространява информация“, включително и „от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права“; чл. 43 „Гражданите имат право да се събират мирно и без оръжие на събрания и манифестации; чл. 44 „Гражданите могат свободно да се сдружават“; чл. 45 „Гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи; чл. 50 „Работниците и служителите имат право на стачка за защита на своите колективни икономически и социални интереси.

#### **1. Инструменти за демократично управление**

Проф. д-р Николай Арабаджийски разграничава участието на гражданите в три

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----





категории – пряко участие на гражданите, граждански контрол, обществен контрол.

✓ **В прякото участие** попадат разписаните в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление референдум, гражданска инициатива, европейска гражданска инициатива и общо събрание на населението, както и присъствие на гражданите на заседанията на общинските съвети и техните комисии;

✓ **Гражданският контрол** се осъществява посредством възможностите на четири закона – Закона за омбудсмана, Административнопроцесуалния кодекс, Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, Закон за административните нарушения и наказания;

✓ **Общественият контрол** се реализира посредством някои основни човешки права

– напр. правото на информация, което кореспондира с медийния контрол, правото на сдружаване и др.

Според Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление *референдум* се произвежда за пряко решаване от гражданите на въпроси с национално или местно значение от компетентността на съответните органи – Народно събрание за национален и органите на местно самоуправление за местния референдум.

*Гражданска инициатива* се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на дадена територия, която прави предложение до съответните органи за решаване на въпроси от тяхната компетентност.

*Общо събрание на населението* се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния орган на местно самоуправление.

Освен формите на гражданско участие в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, в четири други закона се

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



въвежда *обществено обсъждане* – Закон за опазване на околната среда (за оценката на въздействието върху околната среда на планове, програми и инвестиционни предложения и др.), Закона за устройство на територията (за някои устройствени планове), Закона за публичните финанси (за общинските бюджети) и Закона за общинския дълг (за вземането на нови кредити от общините). В тези закони няма еднозначно и категорично определение на общественото обсъждане, нито какви цели трябва да преследва, а така също с различна степен на подробност се коментират правилата за провеждането му.

От 2016 година в Закона за нормативните актове е въведено в употреба и понятието *обществена консултация*. Обществената консултация се провежда с гражданите и юридическите лица в процеса на изработване на нормативен акт чрез публикуване на проекта на интернет страница – съответно на Народното събрание, ако вносител е народен представител, на портала [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg), ако вносител е орган на изпълнителната власт или на страницата на съответната община. Методите на консултация се диференцират на активни и пасивни. Като пасивни се определят публикуването в Интернет; проучвания на общественото мнение; проучвания на бизнеса и анкетни проучвания, докато за активни консултационни методи се посочват преките интервюта със заинтересованите страни; фокус групи; групи за допитвания добизнеса; консултативни комисии; публични дебати/национални форуми; други интернет инструменти; отворени дни; изложения; модели на предприятия.

Освен гореизброените нормативно регламентирани форми на гражданско участие, институциите често използват непосредствените дискусии и срещи. Частни случаи на такива дискусии като тристранното сътрудничество между държавните институции, работодателските организации и синдикатите са не само разписани в нормативната уредба, но имат и задължителен характер. Често обстоятелствата налагат да се провеждат дискусии между органите на властта, администрацията, която участва в изработването на съответните документи, една или няколко заинтересовани страни, тесни експерти и професионалисти. Тези срещи могат да имат за цел да

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



съберат допълнително информация и експертиза, да потърсят консенсус или компромис със заинтересованите страни, да свалят напрежението или отклонят вниманието от решение или казус, използват се да се засвидетелства уважение към професионални общности или изявени личности, могат да бъдат спонтанни, старателно планирани, еднократни и многократни и т.н. На последно място по ниво на интензивност и в определени случаи на натиск се отчитат регламентирани в Закона за събранията, митингите и манифестациите *прояви на открито*.

Форма на организирано гражданско общество представляват *неправителствените организации*. Основните дейности на неправителствените организации са съсредоточени върху социалната справедливост, правата на човека, демокрацията и правовата държава. Целта на НПО в тези области е да подкрепят каузи и да работят за подобряване на живота на хората. Неправителствените организации играят основна роля за участието в отвореното демократично общество, като ангажират голям брой хора. Фактът, че много от тези хора са и гласоподаватели, е показателен за взаимно допълващата връзка с представителната демокрация. В този смисъл, развитието на гражданското общество е важна характеристика на съвременното общество.

Партньорството между правителството, бизнеса и НПО понастоящем е един от най- ефективните начини да се подобри стандарта на живот и да се постигне устойчиво развитие. Организацията на гражданското общество играят ключова роля за засилване гласа и ролята на различните представители на обществото при вземането на решения, които засягат техният живот.

## 2. ПРЕГЛЕД НА РАЙОНИТЕ ОТ LAU1 И LAU2

Държавите-членки на ЕС използват различни принципи на административно-териториално деление: сред тях има федерални държави (провинциите в Германия и Австрия са със статут на членове на федерацията, а от края на 90-те години Белгия също е федерална държава). Има и страни с автономни зони – цяла Испания, например, е разделена на автономни области, макар че по-често със самостоятелност

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



разполагат само отделни региони на страните- членки на ЕС. Но дори и сред унитарните държави, които са мнозинство в Съюза, са налице сериозни различия: в някои от тях границите на провинциите, повече или по-малко, съответстват на формиралите се в продължение на векове исторически етнокултурни области, докато други административно-териториални единици са създадени през XX век.

Условната класификация по NUTS – номенклатура на териториалните единици на статистиката (NUTS) е установена от Евростат преди повече от 30 години за целите на европейската статистика по териториалните единици за Европейския съюз (ЕС). Използва се от 1988 г. от законодателството на общността на ЕС.

В съответствие с изискванията на регламента съществуващите административни единици, използвани за нуждите на класификацията NUTS, в зависимост от мястото им в йерархичната номенклатура, са както следва:

- NUTS 1 (3 милиона - 7 милиона): в Белгия – региони (gewesten); в Германия – федерални провинции (länder); в Португалия – области (região); във Великобритания - Шотландия, Уелс, Северна Ирландия и правителствената служба на регионите в Англия; в Унгария – големи статистически райони (statisztikai nagyrégiók), в Полша - региони (regiony); в Чехия – територии (uzemi); в България - икономически региони.

- NUTS 2 (800 000 - 3 милиона): в Белгия - провинции (provincies); в Испания – автономни общности (comunidades autónomas); в Ирландия, Италия, Франция – региони; в Холандия и Австрия – провинции (provincies), в Унгария – статистически район (statisztikai régiók); в Полша – воеводства (voivodies); в Словакия и Чехия (oblasti); в България – райони от ниво две; в Румъния – региони за развитие.

- NUTS 3 (150 000 - 800 000): в Дания – графства (amtskommuner); в Германия – окръзи (kreise, kreisfreie städte); в Гърция - териториални единици; в Испания и Италия – провинции (provincias, province); във Франция - департаменти; в Ирландия - регионални органи; в Естония



– провинции (maakond); в Латвия – региони; в Чехия и Словакия – области (kraje); в Литва – графства (apskritis); в Словения – статистически райони (statisticne regije); в Полша – подрегиони и области (podregiony, powiat); в България – области; в Румъния – графства и общини (judete, municipe).

Класификацията NUTS се допълва от система от местни административни единици (LAU). LAU са градивните елементи на NUTS и включват общините в Европейския съюз: във всяка държава членка LAU подразделят ниво NUTS 3 на едно или две допълнителни нива на териториална единица. Освен това класификацията по NUTS се допълва от така наречените статистически координатни мрежи, които се използват за изчисляване на териториални типологии въз основа на населението. Комисията (Евростат) има задачата да поддържа и публикува в специален раздел на своя уебсайт типологиите на Съюза, съставени от териториални единици на нива NUTS, LAU и клетки на статистическата координатна мрежа.

NUTS 3 региони, които са твърде малки за комплексен икономически анализ, може да бъдат обект на специфичен анализ или да определят къде трябва да се предприемат регионални мерки за провеждане на политиките за териториално сближаване (програмите ИНТЕРРЕГ).

Промени в класификацията NUTS се извършват не по-често от три години и единствено през втората половина на съответна календарна година. Държавите-членки трябва да информират Комисията за всякакви промени в административните единици или други промени, които могат да повлияят на класификацията. Измененията в границите на по-малките административни единици (NUTS 3 регионите):

- не трябва да се разглеждат като промяна на NUTS номенклатурата в дадена държава, ако те се изразяват в увеличение или намаление на населението в определена NUTS 3 териториална единица равно на, или по-малко от един процент;
- трябва да се разглеждат като изменения на NUTS, ако включват промяна в населението от повече от един процент от съответните териториални единици NUTS 3.



Безспорно формирането на NUTS региони оказва влияние върху териториалната структура на страните-членки и създава възможност за провеждането на единна европейска политика, която е насочена към висока степен на конкурентоспособност и сближаване на икономическите показатели, повишено равнище на заетост и социална закрила, нарастване на жизнения стандарт и качеството на живот, постигане на балансирано и устойчиво развитие.

### Обща класификация на териториалните единици в България.

НИВО	ПОДРАЗДЕЛЕНИЕ	БРОЙ
NUTS 1	Райони на ниво	2
NUTS 2	Статистически райони	6
NUTS 3	Области	28
LAU 1	Общини	264
LAU 2	Населени места	5302 /255 града и 4047 села

Според Комисията българските власти трябва да осъзнаят по-добре необходимостта да се противодейства на нарастващите регионални различия чрез ефективна регионална политика, а административният капацитет за управление на интегрирани програми за регионално развитие трябва да бъде подобрен.

Значителни реформи са необходими, включително изработването на Закон за развитие на българските региони, съгласуван с европейската практика, и създаване на ефективна междуведомствена координация, преди страната да е в състояние да прилага правилата на Общността и да се ползва от средствата на европейските фондове.



### 3. Добри примери

#### 3.1 Обществен съвет по икономически въпроси към Община Русе:

Учредители на съвета са представители на бизнеса, търговски камари, академични среди, браншови и други граждански организации.

Основната цел на Съвета като експертно-консултативен орган е да подпомага местната власт и местното самоуправление при формиране на позиции, поемане на инициативи за развитие и провеждане на общинската политика по икономически въпроси.

Общественият съвет предоставя становища по актуални проблеми на икономическото развитие, както и отправя предложения към Община Русе за политики и мерки при планиране и реализация на дейности за постигане на устойчив икономически растеж. Правилникът предвижда участие на неговите членове в обществени обсъждания, генериране на идеи относно цялостното развитие на общината, както и даване на предложения относно подготовката, изпълнението и мониторинга на Плана за интегрирано развитие на Община Русе (ПИРО). Участниците в Съвета могат да организират провеждането на обсъждания по внесени от граждани и юридически лица предложения и препоръки, както и да споделят и популяризират добри практики в областта на икономическото развитие и насърчаване на инвестициите.

Съветът има право да прави предложения за организиране на местни референдуми и да насърчава публично-частното партньорство между местната власт и бизнеса на територията на община Русе при планиране и реализация на дейности с цел постигане на устойчив икономически растеж.

Работата на Съвета цели да осигури и гражданско участие и контрол върху управлението на въпросите, свързани с икономиката, инвестициите и публично-частното партньорство.



### **3.2 Общински фонд за подкрепа на местни инициативи, свързани с развитието на туризма в община Смолян**

Фондът е учреден с решение на Общински съвет Смолян и набира средства от общинския бюджет (включени в Програмата за развитие на туризма в Община Смолян), от дарения и спонсорство от български и чуждестранни физически и/или юридически лица. Той подпомага инициативи във всички населени места в община Смолян, като предложенията се подават от кмета/ кметския наместник на населеното място. Това могат да бъдат инициативи на организации, институции и физически лица, осъществяващи дейности на територията на община Смолян, които са в съответствие с целите на фонда и в полза на местната общност.

Целта на финансовата подкрепа от Фонда е да реализира ползи и въздействия от прилагането на подходи и практики с участието на общността при решаването на местни проблеми, подобряване на средата и качеството на живот на общността, във връзка с повишаване привлекателността на населените места за туристи и гости.

Работата на Фонда ще насърчава реализацията на качествени инициативи при спазване на конкурсното начало, принципите за равнопоставеност на различните кандидати, обективност на оценката, прозрачност и отчетност.

### **3.3 Програма за финансиране на граждански инициативи в полза на местна общност, община Добрич:**

По Програмата за финансиране на граждански инициативи в полза на местната общност, Община град Добрич предоставя безвъзмездна финансова помощ (БФП) за реализиране на проектни предложения. Средствата за финансиране на граждански инициативи се определят с Решение на Общински съвет Добрич за всяка бюджетна година. Те могат да бъдат допълвани с дарения по ред и условия, определени в Правилника за дарения.





Поканата за кандидатстване по Програмата се обявява на сайта на Община град Добрич [www.dobrich.bg](http://www.dobrich.bg). Срокът за подаване на проектните предложения е 30 (тридесет) дни след обявяване на поканата.

Програмата се администрира от назначена със заповед на Кмета комисия, която се състои от Председател (без право да гласува), 3-ма представители на общинска администрация, 3-ма общински съветници и 3-ма граждани, номинирани от ЮЛНЦ с адрес на регистрация в Община град Добрич. ЮЛНЦ и гражданите на общината могат да номинират представители на гражданското общество в Комисията. Общински съвет град Добрич ежегодно определя представителите на гражданското общество. Комисията има Председател и Секретар. Комисията избира за Председател (без право на глас) – Председателя на постоянна комисия „Регионално развитие, международно сътрудничество, европейски проекти и програми. Секретарят е представител на Общинска администрация.

Комисията провежда информационни дни за кандидатстващите организации, след публикуване на поканата и след сключване на договорите за БФП. Заседанията на комисията са открити.

### **3.4 Фондове за местни инициативи, финансирани по проект на Платформа АГОРА:**

През април 2021 г. Платформа АГОРА започна изпълнение на проект „Общински фондове за местни инициативи: устойчив модел за подкрепа на активни общности”, финансиран от Фондация „Америка за България”. Проектът е с продължителност 24 месеца.

Целта е да се надгради и затвърди модел на местно развитие с участие, основан на мобилизиране на местни ресурси от общини и местен бизнес чрез укрепване и разширяване на мрежата от Общински фондове за подкрепа на местни инициативи.

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----

*Проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01 „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.*



Целеви групи по проекта са:

- представители на местните власти в 10 общини в България, сред които Търговище, Бочиновци, Мездра и др., партньори на проекта;
- местен бизнес на територията на партньорските общини;
- читалища, неправителствени организации, местни културни институти и неформални граждански обединения в общините партньори на проекта;
- журналисти от местни и регионални медии.

Дейностите включват изграждане на цялостен граждански модел, насочен към общностно и местно развитие с акцент върху устойчивостта на процеса.

Акценти в проекта са:

- приобщаване на местният бизнес към работата на фондовете с включването му в консултативен процес за подобряване на условията и средата на живот на местните общности;
- надграждане капацитета на местните организации и местния бизнес за осигуряване на устойчив ресурс за местно развитие чрез обучения и срещи за споделяне на опит между общините партньори;
- конкурс за финансиране на проекти „Развитие на дарителството на местно ниво“.

#### 4. ОБОБЩЕНИЕ

Непрекъснатите усилия, полагани в посока коригиране негативното влияние на натрупания през годините дефицит на доверие в институциите на държавата и местна власт, дават положително отражение върху имиджа на публичните администрации. Това от своя страна, опростява връзката с обществеността и благоразполага гражданите да видят диалог с представителната власт.

В обобщение, информирането и въвличането на гражданите в процеса на вземане на решения е ключов момент в съвременното добро управление, като

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



широкото участие на гражданите е белег за демокрация, дава допълнителна възможност за формиране на по-добри политики и открива нови хоризонти за развитие. В този смисъл, тясното взаимодействие между държавната администрация, местната власт, гражданите, структурите на гражданското общество и бизнеса е пътят към ефективно, отговорно и прозрачно управление.

#### **IV. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ДЕЙНОСТТА НА ОБЩИНА СЛИВЕН И ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА И:**

На основата на направените изводи от проведения анализ на проявлението на гражданското общество на ниво ЕС и в България и предвид разгледаните примери, в заключителната част на настоящата разработка са изведени няколко препоръки за засилване гражданското участие в работата на местно ниво, в частност на Община Сливен.

##### **Препоръка 1:**

**Да се създаде Обществен съвет към кмета на Община Сливен с цел**

- да се осигури постоянна форма на диалог между местна власт и структурите на гражданското общество
- структурите на гражданското общество да изразяват мнения, становища и предложения по отношение на актове на местната власт, които засягат техните интереси;
- да се осигури участието на широк кръг представители на гражданското общество в различни инициативи на Общината;
- да се стимулира партньорството между държавната власт, местната власт и структурите на гражданското общество с цел намиране на общи решения на съществуващите проблеми;
- да се осъществява обществен мониторинг върху дейността на местната власт.

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



Трябва да се има предвид обаче, че Обществените съвети се учредяват по инициатива на група граждани или неправителствени организации. По този аналог се свикват в последствие и заседанията на Съвета, т.е. по инициатива на членовете на Съвета след представяне на материали по възникнал казус, тяхното разглеждане от администрацията и разрешаването му.

Фондация „Регионален център за икономическо развитие” е готова да инициира създаването на такъв Обществен съвет на НПО в община Сливен.

### **Препоръка 2:**

След направения преглед на опита на други администрации, предлагаме да бъде стартиран процес по консултации и откриване на **Фонд за местни инициативи в Община Сливен** по примера на Община Добрич.

По Програмата за финансиране на граждански инициативи в полза на местната общност, Общината да предоставя безвъзмездна финансова помощ (БФП) за реализиране на проектни предложения на граждански организации.

Средствата за финансиране на граждански инициативи да се определят с Решение на Общински съвет за всяка бюджетна година. Те могат да бъдат допълвани с дарения по ред и условия, определени в Правилника за дарения.



## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Симеонов, К., Тодорова, М., „Възможности за гражданско участие във формирането на политиките на Европейския съюз“, Институт Отворено общество, София, 2008;
2. Статия „Гражданска инициатива, петиции и омбудсман“, Поколение Европа, издание 9 май 2012;
3. Официална електронна страница на Европейски икономически и социален комитет(ЕИСК), <https://www.eesc.europa.eu/bg/node/40950>;
4. Кратък пътеводител за Европейския парламент: „Европейският парламент – гласът награжданите в ЕС“, февр. 2017 г.;
5. Европейска комисия, „За повишаване културата на консултации и диалог – общи принципи и минимални стандарти за предоставяне на консултации от Комисията на заинтересованите страни“. COM (2002);
6. Наръчник „Споделени добри практики“ на Института по публична администрация, София 2014;
7. Изследване „Европейски практики в доброто управление и административната дейност“ 2015, Институт по публична администрация
8. Изследване „Гражданско участие – проявления и характеристики в България“, гл.ас. д-р Ангел Стефанов Нов български университет;
9. „Участие на гражданите в местното самоуправление в Република България“, проф. д- р Николай Арабаджийски, департамент „Публична администрация“ към Нов български университет;
10. Конституция на Република България;
11. Стандарти за провеждане на обществени консултации, Министерски съвет, 2009;
12. Доклад „Доверието в неправителствените организации в България“, Институт Отворено общество – София, 2018;

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



13. Изследване „Активните неправителствени организации в България през 2017 г.“, изготвено от екип на Институт „Отворено общество“ – София, София, 2017 г.;

14. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Конференцията на международните неправителствени организации, 2009 г.;

15. Доклад от Фондация „Институт за пряка демокрация” за резултатите от изпълнението на задачата: “Проучване на нормативната рамка за гражданското участие в други държави –членки на Съвета на Европа. Анализ на възможностите за разширяване участието на гражданите в управлението на местно ниво в България и изготвяне на предложения за нормативни промени“;

16. Независим механизъм за оценка (НМО): Доклад за напредъка на Република България за 2016–2017, Стефан Ангелов, Независим изследовател

17. Анализ „Гражданското общество в България: от социално предприемачество до завладяване от държавата“, 2013, Център за изследване на демокрацията;

18. „Доброто управление, правата на хората и органите на властта“, Годишен доклад на Омбудсмана на Република България, 2007 г.;

19. „Възможности за гражданско участие във формирането на политиките на Европейския съюз“, издание на Институт „Отворено общество“ – София, 2008;

20. Регламент на (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно Европейската гражданска инициатива, Официален вестник на Европейския съюз;

21. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Конференцията на МНПО на заседание на 1 октомври 2009 г.;

22. Доклад „ДЕМОКРАЦИЯ И ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ: Обществените нагласи към демокрацията, върховенството на правото и основните права на човека през 2016 г.“, Институт „Отворено общество“ – София, 2017;