



ИНДЕКС НА  
ГРАЖДАНСКОТО  
УЧАСТИЕ

ФОРУМ  
ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ



БЪЛГАРСКИ ЦЕНТЪР  
ЗА НЕСТОПАНСКО  
ПРАВО

# ПРАВНА РАМКА НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ НА МЕСТНО И НАЦИОНАЛНО НИВО В БЪЛГАРИЯ

## Индекс на гражданското участие в България

Изготвил: Анна Адамова, БЦНП

© Всички авторски права върху текста са запазени за неговите автори и за Форум Гражданско Участие и Български център за нестопанско право. Използване и публикуване на текстовете се допускат, освен изричното цитиране на настоящия документ и авторите.

*Изследването е част от измерването на Индекс на гражданското участие в България за 2017 г.  
и се провежда от Форум гражданско участие в партньорство с Български център за нестопанско право и*



CHARLES STEWART  
MOTT FOUNDATION



**Въведение:** Настоящият доклад е подготвен за нуждите на Индекса на гражданско участие като помощно средство при оценка на средата на гражданско участие и има за цел:

- Да очертае основни правни положения, свързани с регламентация на формите на гражданско участие в законодателството на Република България;
- Да очертае основните изменения в правната рамка, съответно средата за развитие на гражданското участие, за периода след първото изследване - 2015-2017 г.;
- Да послужи като помощен материал на експерти, оценяващи средата на гражданско участие в страната, съгласно методологията на Индекса на гражданско участие.

**Дефиниция:** Отправна точка на анализа е приетото в методологията на ФГУ определение на понятието „гражданско участие“ по следния начин: **„Действия и инициативи на граждани, граждански групи и организации, които водят до промяна в политиките и влияят върху управленските решения на различните нива“.**

**Обхват:** Доколкото в законодателството ни няма легално определение на понятието „гражданско участие“ и „форми на гражданското участие“, настоящият анализ изследва дали и под каква форма са законодателно регламентирани следните неизчерпателно изброени форми на гражданско участие, познати от теорията и практиката като форми на участие, срещащи се при представителната демокрация, демокрацията на участието, съвещателната демокрация и пряката демокрация:

- Референдуми (национални и местни);
- Граждански инициативи (национални и местни);
- Обществени консултации на нормативни актове и стратегически документи;
- Обществено-консултативни съвети, включващи граждани или представители на граждански организации;
- Обществени форуми, делиберативни панели;
- Предложения, становища и сигнали на граждани;
- Протести, митинги, манифестации;
- Петиции на граждани.

➤ При **обсъждане на формите на гражданско участие** се е изхождало от следните нива/степени на гражданско участие, подредени във възходящ ред:

1. Информация;
2. Консултация;
3. Диалог и партньорство,

като се е търсило дали на тези нива съответства адекватна правна регламентация и разписване на съответните форми.

**Промени в законодателството:** В анализа са отразени законодателните изменения в рамките на изследвания период 2015-2017 г., обхващащи нови форми на гражданско участие или промени в механизмите за тяхното осъществяване.<sup>1</sup>

Съществени изменения за посочения период има в **Закона за нормативните актове /ЗНА/**.<sup>2</sup> От ноември 2016 г. са в сила нови минимални изисквания за провеждане на обществени консултации

<sup>1</sup> Приложение 1 към доклада включва списък с анализирани за целите на изследването нормативни актове.



при приемането на нормативни актове от органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление – минималният срок за провеждане на обществена консултация със заинтересованите страни от 14 става 30 дни; задължително е изготвянето на предварителна оценка на въздействието на нормативния акт от съставителя на проекта и на последваща от органа, в чиято компетентност е изпълнението на акта; задължително е публикуването за обществена консултация на проекта на нормативен акт заедно с доклада, мотивите и оценката на въздействието на Портала за обществени консултации, когато съставителят е орган на изпълнителната власт, и на сайта на общината/общинския съвет, когато съставителят е орган на местно самоуправление; задължително е публикуването на справка за резултатите от проведената обществена консултация – списък с получените предложения и мотивите за приемането или неприемането им.

В началото на 2016 г. промени в тази посока бяха направени в **Закона за регионалното развитие /ЗРР/<sup>3</sup>**, с които се въведоха задължителни изисквания за провеждане на обществени консултации при разработване на нови, актуализация и оценка на изпълнението на действащи национални и регионални документи за пространствено развитие, като резултатите (получени становища и предложения и мотивите за приемането/неприемането им) от обществените консултации са част от самите документи. Предвижда се включването на представители на граждански организации, които имат отношение към регионалното развитие, с право на съвещателен глас в регионалния съвет за развитие по покана на председателя на съвета. Същата възможност е предвидена и по отношение на областния съвет за развитие. Изрично в ЗРР се посочва, че стратегиите и плановете, както и документите, свързани с действията на компетентните органи по изработването, одобрението, приемането, изпълнението, наблюдението и оценката са официална обществена информация, като те (компетентните органи) са длъжни да информират своевременно и по подходящ начин обществеността за характера и същността на действията си, за необходимостта и потенциалните ползи от извършването им, за последиците от тях, както и за постигнатите резултати.

В тази връзка, в **Закона за достъпа до обществена информация /ЗДОИ/** през 2015 г. бяха приети изменения, които разшириха обема на обществената информация, улесниха получаването на такава по електронен път, въведоха задължението за публикуването на данни в отворен формат от организациите в общественения сектор и др.

Особено внимание в анализа е обърнато на правото на сдружаване - неговата законова регламентация като среда за реализация - доколкото неправителствените организации са едни от основните участници в различните форми на гражданско участие. Измененията в изследвания период са в две посоки. През септември 2016 г. бяха приети изменения в **Закона за юридическите лица с нестопанска цел**. От една страна, бяха направени промени, свързани с улесняване процедурата за регистриране на нестопански организации (от окръжните съдилища към Агенция по вписванията), със създаването на Съвет за развитие на гражданското общество към Министерския съвет и Фонд за подкрепа на проекти с обществено значение на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност.

От друга страна, във връзка с приемането на **Закона за противодействие на тероризма** в края на 2016 г. бе предвидено ново основание за служебно прекратяване на юридическите лица с нестопанска цел по иск на главния прокурор. Неясното съдържание на израза „има данни, че осъществява дейност за подпомагане на тероризма“ ( чл. 13, ал. 1, т. 3, б. „в“ от ЗЮЛНЦ) и липсата на оценка на съществуващите рискове за гражданските организации да бъдат въввлечени в такива отношения (какви и еднакви за всички НПО ли са те) водят до реална заплаха за свободата на сдружаване и влошаване на средата за НПО в следствие на рестриктивни законови промени.

<sup>2</sup> Виж Приложение 2 към доклада.

<sup>3</sup> Пак там.

## 1. ИНФОРМАЦИЯ

Първото и най-базисно ниво, необходимо за осъществяване на гражданското участие е информацията. На конституционно ниво е скрепено правото на всеки да: „търси, получава и разпространява информация“. В тази връзка алинея втора на чл.41 от Конституцията гласи: „Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права“. Гаранциите за упражняване на това право са предвидени в Закона за достъп до обществена информация (в сила от 2000 г). Състоянието на достъп до обществена информация се оценява на годишна база от Програма „Достъп за обществена информация“, като се прави оценка и анализ по институции на централната и местна власти за това доколко се спазват изискванията за публикуване на задължителните категории информация, предвидени в закона<sup>4</sup>.

През 2015 г. в законодателството относно достъпа до информация бяха приети съществени промени. В края на годината бе приет Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация /ЗИД на ЗДОИ/, като измененията включват: разширяване обема на подлежащата на публикуване в интернет страниците на институциите информация – от 4 на 17 категории информация; подобряване режима на подаване на електронни заявления и получаване на информация по електронен път – забранява се изискването на електронен подпис на заявление, изпратено по електронна поща, и се създава задължение за администрацията да предоставя исканите документи по електронен път или чрез препращане към интернет адрес, на който са публикувани или съхранени; регламентиране повторното използване на информация от обществеността – създаде се т.нар. „портал за отворени данни“, който се поддържа от администрацията на Министерски съвет. Допълнително се въвеждат срокове за публикуване – три дни от обнародването, публикуването, респективно от създаването на информацията, както и наказания за неизпълнение на задължението за публикуване на информация в определения от закона срок в общия случай (до преди това бе предвидена отговорност само в отделни определени от закона случаи). От 11 септември 2016 г. е в сила задължението на организациите от обществеността да планират поэтапно публикуване в отворен формат в интернет информационните масиви и реурси, които поддържат<sup>5</sup>, а най-късно до 1 юни 2017 г. следва да бъде създадена единна платформа за достъп до обществена информация<sup>6</sup>.

Промените от декември 2015 създадоха нови задължения за органите на власт за публикуване в интернет. Част от задълженията, свързани с публикуването на 17 категории информация, предполагат изпълнение на задължения по други закони като Закона за публичните финанси, Закона за обществените поръчки, Закона за нормативните актове, Закона за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси и др. Документите, които трябва да се публикуват според изискванията на ЗДОИ налагат създаването на специални секции, а също така – отчитане на времето на създаване и публикуване на информацията, като например секция „Профил на купувача“, секция Бюджет и финанси, секция Проекти за нормативни актове. Същевременно, не бе предвидено ресурсно осигуряване на изпълнението на тези нови задължения. Не бяха предвидени

<sup>4</sup> Доклад 2015: [http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_bg/report2015.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/report2015.pdf)

Доклад 2016: [http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_bg/report2016.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/report2016.pdf)

<sup>5</sup> Справка на Портала сочи, че е осигурен онлайн достъп до 1958 набори данни и са регистрирани общо 424 организации, като не всички от тях са публикували набори от данни към момента. Информацията е актуална към 20 април 2017 г.

<sup>6</sup> Централизирано място за подаване на заявление до органите на изпълнителната власт, където решенията и предоставената информация ще бъдат достъпни за всички интересуващи се. Към октомври 2017 г. такава платформа все още не е създадена.



длъжностни лица по достъпа до информация. При увеличаване на обема на работата, свързана и с публикуването на информация, съвместяването на няколко задължения на тези лица, създава проблеми, които изискват общо решение.

Някои от съществуващите проблеми в ЗДОИ, констатирани от Програма Достъп до информация /ПДИ/, остават незасегнати от измененията и допълненията през 2015. Един от проблемите, посочени в доклада на ПДИ за 2016 г., е видимо неприложимият механизъм по реализиране на санкции за неизпълнение на задължения по закона, на съдебен контрол върху отказите и другите решения по заявления. Според доклада практиката в последните години е делата пред Върховния административен съд да се насрочват за след година и повече, което води до забавено правосъдие. Късното получаване на правосъдие при правото за достъп до информация, според ПДИ, е равносилно на отказ от правосъдие. Наред с това, и през изминалата 2016 г. правителството не предприема стъпки за присъединяване към Конвенцията за достъп до информация, в разрез с приетия от самия Министерски съвет ангажимент по Втория план за действие в рамките на Инициативата за открито управление. В Третия план за действие това задължение на държавата отпадна.

Достъпът до информация е свързан и с принципа на прозрачност в дейността на институциите по отношение на това как планират, как вземат решенията си и как ги оповестяват.

В тази връзка и в контекста за информацията за проекти на нормативни актове следва да се отбележи, че Министерският съвет публикува законодателната си програма на шестмесечна база. Народното събрание не приема програма на годишна или шестмесечна база за това какви закони ще приеме, а и няма нормативно изискване за подобно действие. Дневният ред, протоколите с взетите решения от МС са публични, като стенограмите от заседанията на МС също се публикуват от няколко години. Предполага се, че правното основание за публикуване на стенограмите от заседания на МС е заповед на Министър-председателя<sup>7</sup>.

Стенограмите от заседанията на комисиите в Народното събрание, а също и на тези в пленарна зала следва да се публикуват в 7-дневен срок от провеждане на съответното заседание на интернет страницата на Народно събрание. Съгласно Правилника за организацията и дейността на 44-тото Народно събрание, дневният ред на заседанията на комисиите също трябва да се публикува най-малко 2 дни преди датата на самото заседание (за сравнение, в Правилника, действащ по времето на 43-тото НС, минималният срок за обявяване на дневния ред на комисиите бе 3 дни). Особен интерес представлява разпоредбата на чл. 79, ал. 7 от цитирания Правилник на Народното събрание, според която становищата, постъпили от граждани и граждански организации се публикуват на подстраницата на водещата комисия, на която е разпределен законопроект, по който са постъпили съответните становища.

На общинско ниво, в Правилниците за организацията и дейността на отделните общинските съвети е регламентиран достъпът на граждани и граждански организации до заседанията на комисиите на общинските съвети, доколкото съгласно чл. 28 от Закона за местното самоуправление и местната администрация е предвидена правна възможност гражданите да присъстват на заседанията на комисиите, а също и да се изказват, да отправят питания, становища и предложения. Публикуването на дневния ред на общинските съвети и комисиите обаче невинаги е обвързано с конкретен срок, което ограничава възможността на гражданите и представителите на юридическите лица да участват в тях, както и да упражнят навреме правото си да изпрачат писмени становища и предложения.

<sup>7</sup> Доколкото чл. 37, ал. 1, т. 1 във вр. С чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ дава право на министър-председателя да ограничи достъпа на гражданите до служебна обществена информация, съдържаща се в материалите, внесени за разглеждане в МС, протоколите и стенограмите от заседанията, действайки в условията на оперативна самостоятелност.

## 2. КОНСУЛТИРАНЕ

**Второто ниво на участие** включва процеса на консултиране с гражданите. Този процес се инициира от администрацията при приемането на актове с нормативен или политически характер (стратегически документи) и цели тяхното консултиране със широката гражданска общественост (гражданите, гражданските организации или заинтересованите страни). Основният акт, който урежда провеждането на обществените консултации у нас, е Законът за нормативните актове /ЗНА/. През април 2016 г. бяха приети изменения в ЗНА, в сила от ноември с.г., с които се подобряват условията за повишаване качеството на провежданите обществени консултации (подробности по-долу в изложението). Въведено бе задължението за изготвяне на предварителна и последваща оценка на въздействието на нормативните актове с цел да се изследва съотношението между формулираните цели на проекта на нормативен акт и очакваните (постигнати) резултати от него. Предварителната оценка на въздействието е задължителна предпоставка за включване на проекти на закони и кодекси в законодателната програма и на подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет в оперативната програма на МС. Извън обхвата на това задължение остават подзаконовите нормативни актове, които се приемат от министерствата (например, наредби). Изготвената предварителна оценка на въздействието е част от задължителния набор документи, които се публикуват за обществено консултиране. Това прави информирането на заинтересованите страни по-систематизирано и изчерпателно, доколкото в оценката следва да е обосновавана необходимостта от нормативните промени, предимствата и недостатъците от тях, както и да се дадат очакваните резултати при различни варианти за действие. За реда и условията за извършване на оценка на въздействието на проектите на закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове на МС бе приета Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието.

Що се отнася до проектите на закони и кодекси, инициирани от народните представители, в Правилника за организацията и дейността на Народно събрание е определена методология за извършването на оценка на въздействието на същите (Приложение към чл. 76, ал. 1 от Правилника). Провеждането на консултации в хода на изготвянето на законопроектите, преди да бъдат внесени за разглеждане, е посочено в **примерната аргументация** на частта „Заинтересовани групи“ от оценката. В нея се казва, че в оценката на въздействието се включва кратко описание на заинтересованите страни, степента, в която ги засяга, „както и тяхното отношение към законодателната инициатива“. Примерната аргументация продължава: „Посочва се очакваното въздействие на законодателната инициатива върху конкретни групи и обществени отношения, както и използваните методи за тяхното идентифициране, като например - изследвания, обществени консултации, сравнителни анализи и други.“. В този смисъл, по отношение на проектите на закони и кодекси, инициирани от народните представители, няма изрично задължение за провеждане на обществени консултации.

По отношение на обществените консултации – сред направените изменения в ЗНА не намери място легална дефиниция на понятието „обществена консултация“. В различни нормативни актове продължава да се използва понятието „обществено обсъждане“ като синоним, което създава определена неяснота относно съдържателния обхват на двете понятия, включително и при реализирането им на практика. Ето и кои са елементите от ключово значение за провеждането на обществените консултации и съответната им уредба към момента:

### 2.1. Предвиждане на подходящ срок за извършване на консултацията.

След измененията в ЗНА през 2016 г. минималният срок за изпращане на предложения и становища по проектите на нормативни актове от 14 стана 30 дни (чл. 26, ал. 4)<sup>8</sup>. Предвидена е възможност при изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни. Липсва изрично определение на критериите, които обосновават наличието на „изключителни случаи“, което създава предпоставки за по-широко тълкуване на понятието и намаляване срока за обществени консултации и без наложителни причини. По отношение на законодателните инициативи на народните представители, няма задължителен срок за провеждане на обществени консултации в рамките на разработване на проектите на закони и кодекси и изготвянето на предварителната оценка на въздействие на същите.

Прави впечатление, че в някои специални закони, например – Закона за електронни съобщения, съществува задължението за минимум 30-дневен срок за провеждане на процедура по обществено обсъждане и преди измененията в ЗНА. Съгласно Закона за електронните съобщения министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията преди издаване или внасяне в МС на подзаконовни актове, както и Комисията по съобщенията при дейността си, свързана с изготвянето на проекти на общи и нормативни административни актове, трябва да провеждат процедура за общественото им обсъждане, като публикуват съобщение за изготвения проект и мотивите за изготвянето му в национален ежедневник и на страниците си в интернет – чл. 18, ал. 2 и чл. 36, ал. 2 от ЗЕС с почти идентично съдържание гласят: „В съобщението по ал. 1 се посочва мястото, откъдето заинтересованите лица могат да получат проекта/ите, и срок не по-кратък от 30 дни, в който могат да представят писмени становища по него/тях“.

Пример за законова регламентация на публично обсъждане, като форма на обществена консултация на живо, намираме в Закона за публичните финанси (обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.95 от 8 Декември 2015 г., изм. и доп. ДВ. бр.43 от 7 Юни 2016г.). В него е предвидено провеждането на публично обсъждане с местната общност на проекта на бюджет на съответната община, както и на отчета за изпълнението на бюджета. Датата на самото обсъждане трябва да е оповестена най-малко 7 дни предварително преди провеждането му чрез страницата на общината и в местни средства за масово осведомяване. Редът за провеждане на публичните обсъждания се определя от съответния общински съвет.

На местно ниво съществуват наредби, уреждащи реда и условията за провеждане на обществени обсъждания най-вече по отношение на устройствени въпроси на територията на съответната община, общинския бюджет, общински проекти, които ще се финансират чрез дългосрочен дълг, както и по отношение на приемането на нормативни актове особено след измененията в ЗНА. Сроковете за публикуване на покана за обществени обсъждания на живо варират между 7 и 14 дни, а този за изпращане на писмени становища и предложения по проект на нормативен акт е съобразен със закономото изискване за минимум 30 дни.

<sup>8</sup> 30 дни е и минималният срок, предвиден в Кодекса на добрите практики на Съвета на Европа.



## 2.2. Срок на консултацията и на лице за контакт, до което да се изпращат предложенията и становищата по проекта на акта

Допълнената ал. 3 (предишна ал. 2) на чл. 26 от ЗНА гласи: *„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 заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации, а когато е орган на местното самоуправление - на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.“* Задължението за публикуване на Портала за обществени консултации от страна на органите на изпълнителната власт значително улеснява проследяването на началния и крайния срок за изпращане на предложения и становища, както и гарантира формата за това, независимо дали са посочени изрично лице и адрес за контакт.

## 2.3. Начини на извършване на обществената консултация и приключването ѝ

Този елемент е важен за качеството на самата обществена консултация и би следвало да включва различни подходи, чрез които да се достигне до широк кръг лица, така че да се консултират с тях както конкретни въпроси, регулирани с акта, така и принципни въпроси, свързани с неговата философия. В тази връзка е удачно консултацията да започне с резюме на акта, който се консултира; допълнително могат да се подготвят отделни ключови въпроси, чиито отговори да се потърсят под формата на анкета или друг подходящ начин; могат да се извършват социологически проучвания, да се създават съвместни работни групи с представители на администрацията и на заинтересовани лица и т.н. В хода на консултирането следва да се извърши оценка на въздействието на акта и обосновка за неговото приемане. И на последно място, консултацията следва да приключи с обобщение на това колко и какви предложения са постъпили, съответно кои от тях са приети и кои отхвърлени.

Изброените елементи по провеждането на обществената консултация, включително и подробни указания за всяка една от стъпките на консултацията се съдържат в Стандартите за обществени консултации, приети от МС през 2010 г. Новата редакция на Закона за нормативните актове възприема по-голямата част от тези стандарти и ги превръща в задължителни за администрацията на централно и местно ниво – Глава 2 „Оценка на въздействието на нормативните актове“ и Глава 3 „Изработване на проекти на нормативни актове“. Задължителният минимум от действия, които вносителите на съответния акт следва да предприемат при изработването му, включват подготовка на мотиви, съответно доклад и предварителна оценка на въздействието, публикуване на мотивите, доклада и оценката на въздействието заедно с проекта на акта на интернет страницата на институцията/Портала за обществени консултации с възможност за изпращане на становища и предложения от страна на заинтересованите страни в рамките на 30 дни (в изключителни случаи 14 дни), публикуване на справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите от тях на интернет страницата и/или Портала за обществени консултации.

По отношение на начините на провеждане на обществените консултации в законодателството ни съществуващите непълноти за това как да се извършват те се компенсират с минималните задължителни изисквания, въведени чрез промените в ЗНА. Някои нормативни актове съдържат разпоредби, насочващи към това, че обсъждане със заинтересованите страни трябва да се извърши, но не са посочени начинът и сроковете за това консултиране, например: *„Общинският план за развитие се обсъжда и съгласува със заинтересуваните органи и организации, с*





*икономическите и социалните партньори, както и с физически лица и представители на юридически лица, имащи отношение към развитието на общината”,* съгласно чл. 36 от Правилника за приложение на Закона за регионалното развитие. Почти изцяло липсва уредба на допълнителни форми на обществени консултации, освен предвидените в ЗНА, които да удовлетворят особеностите на материята предмет на регулиране и възможностите на съответните заинтересовани страни за включване в процеса на обсъждане.

По отношение на обратната връзка, с която следва да приключи една обществена консултация (кои от постъпилите от граждани предложения са приети, кои – отхвърлени и защо), чл. 26, ал. 5 от ЗНА гласи: *„След приключването на обществената консултация по ал. 3 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.“*

Допълнително, може да се добави и разпоредбата на чл. 43, ал. 2 от действащия в 44-тото НС Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, която гласи: *„Докладът на водещата комисия за първо гласуване съдържа и резюме на постъпилите становища от неправителствените организации“.*

За пълнота на изложението следва да се отбележи, че в началото на 2016 г. са приети изменения в Закона за регионалното развитие, свързани с прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност при разработването на стратегиите и плановете за пространствено и регионално развитие. С направените промени са въведени задължителни изисквания за провеждане на обществени консултации при разработване на нови, актуализация и оценка на изпълнението на действащи национални и регионални документи за пространствено развитие. С тази промяна се засилва ролята на партньорите и на гражданските организации по отношение определяне на дългосрочната политика за развитие на районите на страната. Конкретните изменения в законовите текстове за посочени в Приложение 2.

### **3. ДИАЛОГ И ПАРТНЬОРСТВО С ГРАЖДАНИТЕ**

**Следващите нива на гражданско участие – диалог и партньорство**, предполагат по-висока степен на ангажираност и въвлеченост на гражданите в процесите на вземане на решения. Какви са законодателните гаранции за подобно включване:

**3.1. Правото на гражданите да подават предложения и сигнали** е развито в Административно-процесуалния кодекс, чиято Глава 8 е посветена на предложенията и сигналите на граждани, подадени до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции. Най-общо, гражданите могат да подават предложения за усъвършенстване на организацията и дейността на административните органи или за решаване на други въпроси в рамките на компетентността на тези органи. Сигналите: *„могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица“.* Глава 8 от АПК предвижда реда, по който се отправят предложенията и сигналите и съответните действия на администрацията. Практиката показва, че на интернет страниците на органите на централна и местна власти има предвидени формуляри за подаване по електронен път или на хартия на предложения и сигнали на граждани и организации. Доколко своевременно им се

отговора и как се процедира с постъпилите предложения и сигнали не е предмет на изследване на настоящия анализ. Същевременно, неясни от законова гледна точка отстават редът и начините за упражняване на правото на петиции (чл. 45 от КРБ) и за тяхното разглеждане от компетентните органи. В още по-голяма степен това се отнася за електронната форма на набиране на подкрепа и подаване на петиции.

**3.2. Когато говорим за гражданско участие, свързано с партньорство между администрацията и гражданите, типична негова форма на проява са общественно-консултативните съвети.** Правното основание за създаването им се съдържа в чл. 21 от Закона за администрацията, който гласи: (1) „Министерският съвет може да създава съвети като постоянно действащи консултативни органи на правителството, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост.

.....  
(5) *За участие в съветите могат да се привличат и неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответния съвет. В постановлението за създаване на съвета могат да се предвиждат критерии за кандидатстване на организациите.“*

При анализа на тези разпоредби прави впечатление, че като участници в съветите **могат** да се привличат представители на неправителствени организации, като критериите за тяхното включване зависят от дискрецията на органа, който създава съвета. Практиката показва, че все по-често при създаването на подобни съвети се предвижда и механизъм за номинация и избор на НПО – бъдещи членове на съвета.

Обществено-консултативен съвет може да се създаде и по силата на закон, като в този случай законът, регламентиращ съвета определя неговата структура, правомощия, състав, мандат и евентуално механизъм по който в съвета да се включат представители на обществеността. Пример за подобен съвет е Националният съвет за закрила на детето (създаден по силата на Закона за закрила на детето), в който участват и представители на НПО, работещи в сферата на детските политики. Примерът с този съвет е особено подходящ, тъй като за първи път в Правилника по приложение на закона е разписана и процедурата по избор на представители на НПО в съвета, която става на базата на номинационен процес и избор, проведен от самите НПО, кандидатствали за участие.

В практиката съществуват и други примери за създаване на общественно-консултативни съвети, но е важно да се отбележи, че **правната регламентация е по-скоро пожелателна, т.е. в правомощията на органите на държавна власт е да преценят** дали е необходимо създаването на подобен съвет, с какви правомощия и по какъв начин в него да се включват представители на обществеността, в това число НПО.

*Референтни материали по темата за общественно-консултативните съвети:*

- „Упражнение по участие“, БЦНП: <http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/analiz2.pdf>
- „Проучване на консултативните съвети и интернет форми за гражданско участие“, БУП: [http://www.schoolofpolitics.org/norwegian-grant/doc/bg\\_PROUCHVANE.pdf](http://www.schoolofpolitics.org/norwegian-grant/doc/bg_PROUCHVANE.pdf);
- Портал за консултативни съвети - <http://www.saveti.government.bg/web/guest>

**3.3. Настоящият доклад включва и анализ на формите на гражданско участие, свързани с пряката демокрация.** Законът за прякото участие на гражданите в държавната власт и местно



самоуправление (ЗПУГДВМС) е приет през 2009 г. В него са регламентирани детайлно следните форми на гражданско участие:

- Референдум (национален и местен);
- Гражданска инициатива (европейска, национална, местна);
- Общо събрание на населението (на местно ниво).

Осем години от приемането на закона има вече натрупана практика по прилагането му, в това число бяха проведени три национални референдума, свикани по правилата и процедурите на посочения закон. С изменения, приети през 2015 г., бе намален броят на подписалите се български граждани с избирателни права в подписката за провеждане на национален референдум, организирана от съответния инициативен комитет. С промените в закона се въведе и възможността за ползване на медийни пакети в размер на 40 000 лв. за информирани на гражданите. Както стана ясно, информацията е ключов фактор за качеството и интензитета на гражданското участие. Осъществяваните информационни кампании обаче трудно могат да бъдат определени като достатъчни, съдържателно концентрирани върху поставените въпроси и успешно довели до включването на повече информирани граждани в гласуването.

Все още дискутирани като проблематични са следните елементи от законовата уредба:

- Много високи изисквания за брой подписи за инициране на национален референдум и съответно за такъв, обвързващ Народното събрание да вземе решение;
- Високи нива за действителност при провеждане на националните и местни референдуми;
- Събиране на притеснително и ненужно голямо количество лични данни за иницирането.

Решението на тези основни въпроси, свързани с инициативата и активността при провеждането на референдуми, а също и с тяхната действителност са ключови по отношение на практиката на провеждане на местни и национални референдуми. Докато това не се промени, законодателната база ще остане ограничаваща по отношение прилагането на механизмите на пряка демокрация именно от гражданите, а не – от партиите.

**3.4.** И не на последно място, доколкото и протестите бяха изброени в списъка като легитимна форма на гражданско участие, следва да се спомене, че **правото на гражданите за мирни събрания и манифестации е конституционно гарантирано**. В България още от 1990 г., в първите години на демократично развитие в страната, е приет и действа Закон за събранията, митингите и манифестациите. Режимът за провеждане на подобни публични събития е уведомителен.

В Конституцията е скрепено и **правото на гражданите за подаване на жалби** до държавните органи. Настоящият анализ не разглежда това право, тъй като има изрично регламентиран административен и съдебен ред за обжалване на актове на държавни органи.

- **Правото на свободно сдружаване** е защитено от Конституцията право, както и от редица международни актове. Правната и политическа рамка за дейността на гражданските организации днес се е превърнала в ключово средство както за защита на човешките права, така и за оказване на подкрепа на гражданското общество. Това е така, защото свободата на сдружаване е всъщност право, чрез което могат да се упражняват други човешки права. В особена степен това се отнася правото на гражданите да участват в обществените процеси и да влияят върху управленските решения на различни нива.

Основната законодателна рамка, доколкото говорим за регистрираните формални граждански организации, се съдържа в Закона за юридическите лица с нестопанска цел /ЗЮЛНЦ/.

През 2016 г. бяха приети изменения в ЗЮЛНЦ от съществено значение за подобряване средата за работа на неправителствените организации. От януари 2018 г. регистрациите на НПО ще се



прехвърлят от окръжните съдилища към Агенция по вписванията, което ще помогне за това те да станат по-бързи, по-достъпни и единни, доколкото ще се премахнат съпътстващите към момента регистрации в БУЛСТАТ и Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза към Министерство на правосъдието. В закона бе изрично записано, че Министерски съвет следва да приеме Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации, което ще направи политиката спрямо неправителствените организации част от дългосрочната политика на правителството. Регламентирано бе създаването на Съвет за развитие на гражданското общество към Министерския съвет и Фонд за подкрепа на проекти с обществено значение на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност. Наред с това, промяна в ЗЮЛНЦ бе направена във връзка с приемането на Закона за противодействие на тероризма в края на 2016 г. Измененията в чл. 13 от ЗЮЛНЦ предвиждат ново основание за служебно прекратяване на юридическите лица с нестопанска цел. Съгласно тях при наличие на обосновано предположение (или достатъчно данни) за съществуването на зависимост или влияние, финансиране или обвързаност между ЮЛНЦ и каквато и да е форма на тероризъм, главният прокурор може да подаде иска до съда за прекратяване на юридическото лице. Неясното съдържание на термините „обосновано предположение“ и „достатъчно данни“, липсата на оценка на съществуващите рискове за гражданските организации да бъдат въввлечени в такива отношения и несъобразяването с международните стандарти в сферата на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма водят до реална заплаха за свободата на сдружаване и влошаване на средата за НПО в следствие на рестриктивни законови промени.

#### ИЗВОДИ:

Ако се следват нивата на гражданско участие – информация, консултация, диалог и партньорство, може да се заключи, че в изследвания период **правната ни рамка е значително доразвита по отношение на базисното ниво, необходимо за реализацията на гражданското участие – информацията, както и по отношение на процеса на консултиране на проекти на нормативни актове.**

Необходимо е **доразвиване и надграждане на задължителните елементи за провеждане на обществени консултации, включително и на местно ниво**, доколкото местната власт следва да е в пряко взаимодействие с гражданите и гражданските организации и да търси стабилност на решенията си, включвайки широката общественост в подготовката и приемането им.

**Най-високите нива на гражданско участие, свързани с диалога и партньорството, при които се предполага съвместно вземане на решения и/или споделена отговорност са най-малко развити в законодателството ни.** Регламентацията има само по отношение на някои базисни атрибути на общественно-консултативните съвети, като нормите относно съветите са диспозитивни (т.е., по преценка на администрацията могат да се създават подобни формирания, като административният орган има свободата да определя основните му характеристики, в това число ще има ли представители на граждански организации и как ще се включват).

По отношение на **формите на гражданско участие, при които гражданите пряко и окончателно биха могли да вземат решения, свързани с държавното управление – референдумите (местен и национален), все още са налице законодателно скрепени пречки за по-голяма активност при провеждането на референдумите**, свързани с висок брой подписи, изискуеми за инициране на референдуми и високи проценти за действителност на референдумите, обвързани с избирателната активност.



ИНДЕКС НА  
ГРАЖДАНСКОТО  
УЧАСТИЕ

ФОРУМ  
ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ



БЪЛГАРСКИ ЦЕНТЪР  
ЗА НЕСТОПАНСКО  
ПРАВО

По отношение на други форми на гражданско участие като обществени форуми, делиберативни панели и др. няма никаква правна регламентация относно съществуването им, което обаче не е пречка за приложението им.