

---

## АНАЛИЗ НА ПОТРЕБНОСТИТЕ ОТ ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРОВЕЖДАНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ОБСЪЖДАНЯ В БЪЛГАРИЯ НА МЕСТНО НИВО

Гл. ас. д-р Ангел Стефанов  
Нов български университет

**Резюме:** Настоящата статия представя въпросник и анкета, свързани с обществените обсъждания в общините в България. Проследена е логиката за включването на всеки един от въпросите в проучването. Написването ѝ е в периода след оформянето и изпращането въпросника и анкетата до всички общини в страната и преди получаването и обработката на отговорите.

**Ключови думи:** обществено обсъждане, община, достъп до обществена информация, анкета

---

## ANALYSIS OF DATA NEEDS ABOUT THE PUBLIC DISCUSSIONS PRACTICES ON LOCAL LEVEL IN BULGARIA

Assist. Prof. Angel Stefanov, PhD  
New Bulgarian University

**Abstract:** *The following article presents two questionnaires about the public discussions in the municipalities in Bulgaria. It reveals the logic of every enlisted question. The article was written in the period after submission of the questions to the municipalities and before receiving and analyzing the responses.*

**Key words:** *public discussion, municipality, access to public information, questionnaire*

Темата за обществените обсъждания, може да се твърди, е силно подценявана в политическите и административни изследвания. Причините за това са в няколко плоскости. От една страна, възможностите, които се крият в обществените обсъждания са недоразбрани от представителите на обществените организации. Първично доказателство в тази посока е отказът на две институции, които имат отношение към въпроса, да се включат, подкрепят технически или поне символично изследването. Анализът на правомощията на Националното сдружение на общините в Република България и Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите в 44 НС показва, че те имат пряко отношение към темата и биха могли да се възползват непосредствено от резултатите от проучването. Съдействие от тях беше потърсено по две основни причини. Обвързването на научната разработка с работата на публична институция ще добави авторитет в прочита на общините, при отговарянето на въпросите. От изследователска гледна точка този допълнителен авторитет е необходим, защото излагаме хипотезата, че голям брой от общините не гледат сериозно на подобен род изследвания и няма да отговорят изобщо или ще подхождат без необходимата доза задълбоченост. По-надолу ще отделим още внимание на тази хипотеза. Друга причина, поради която търсим подкрепа преди провеждането на анкетата и отговорите на въпросите, е желанието всяка научна разработка да намери своето практическо приложение, а каква по-добра възможност има от партньорство със субектите, които могат да се ползват от научните резултати. Националното сдружение на общините в Република България отклони поканата да

участва под каквато и да е форма, като отказа да проучи практиките и проблемите и на тази база да предложи подкрепа на своите членове, с мотива „нямаме практика да ангажираме нашите членове с разпространяване на информация от външни за нас лица и организации“. Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите в 44 НС, в лицето на своя председател по дипломатичен начин показва, че обществените обсъждания не са в дневния ред на народните представители и потенциалът за законодателни промени не е голям. Дали отношението на общините (кметовете и администрацията) към обществените обсъждания е подобно е основен момент в изследването.

От друга страна, местните и заинтересовани общности използват обществените обсъждания само, когато другите комуникационни и лобистки канали, чрез които защитават своите права и интереси не са сработили в достатъчна степен. Вероятно донякъде това е резултат и от нежеланието на институциите да използват пълноценно обществените обсъждания. Водещо съображение тук обаче е, че индивидуалните интереси се отстояват по-добре в индивидуални срещи и разговори, а обществените интереси като цяло не са изяснени, обобщени и трудно могат да бъдат формулирани в рамката на обществените обсъждания.

На трето място, медиите и неправителствените организации нямат интерес от засилване на прякото взаимодействие между граждани и техните представители и институции, защото посредническата им функция ще бъде прескочена. Разбира се медиите с охота публикуват платените обявления за обсъждания, а неправителствените организации с готовност биха усвоили проектни средства за обучения, популяризиране или усъвършенстване на процедурите на обществените обсъждания. Конфликтните точки са в това, че ако комуникацията между представлявани и представители, граждани и администрация се подобри, и в частност ползите, които могат да се извлекат от обществените обсъждания се увеличат, медиите ще загубят ценния си засега статут на инструмент за разкриване и отстраняване на нередности и лоши практики, а неправителствените организации – като генератор на малки инициативи и обществена подкрепа.

Тези самоограничения , като че ли спират и чисто научния интерес към обществените обсъждания. Изследователите, поне в България, досега са избягвали темата, вероятно защото виждат проблемите на местните общности на друго място, а не в дефицитите на локалното групово дискутиране на важни въпроси. Авторитети като Л. Георгиев, М. Стефанова приоритизират направления като финансовата децентрализация, взаимоотношенията кмет-общински съвет, необходимите качества на кмета (политик или мениджър?), качеството на общинските услуги и др. С цялостното изследване на обществените обсъждания в общините целим да проверим какви са възприятията към тази практика, до каква степен процедурите са изчерпателни и приложими и какви резултати могат да се отчетат. По-конкретно, с настоящия текст анализираме каква информация е необходима, за да се създаде максимално точна картина и как тази информация да бъде събрана.

Текстовете в законите, засягащи обществените обсъждания са кратки – посочва се в кои случаи задължително се провеждат обществени обсъждания и са зададени минимални критерии за информиране на гражданите и организациите.

Най-често общините провеждат обществени обсъждания на общинските бюджети. Закона за публичните финанси (ЗПФ) в чл. 84, ал. 6 посочва, че в срок до 20 работни дни от обнародването на Закона за държавния бюджет за съответната година кметът на общината представя проекта на бюджет за публично обсъждане от местната общност. Съгласно чл. 140 вече председателят на общинския съвет трябва да организира публично обсъждане на отчета на бюджета за предходната година. Следователно, всяка община следва да провежда най-малко по две обществени обсъждания всяка година. Тези ангажименти произлизат от приетия през 1998 г. (и отменен през 2013 година) Закон за общинските бюджети, като под една или друга форма проекта и отчета на общинския бюджет се консултират и представят пред населението. Съдържателна дискусия с гражданите всъщност би трябвало да се провежда предимно при представянето на проекта за бюджет. Обявяването на отчета на изпълнението на бюджета преобладаващо има информативен характер за местната общност, защото

възможностите на гражданите да въздействат и контролират вече разходвани средства са минимални. Сега действащите текстове на ЗПФ определят, че датата на обсъждането и на проекта и на отчета на бюджета се оповестява най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местните средства за масово осведомяване като се провеждат по ред, определен от общинския съвет.

Във връзка с финансовите взаимоотношения между граждани и местните власти е и следващата тема, по която общините трябва да правят обществени обсъждания. С приетия през 2005 година Закон за общинския дълг (ЗОД) едно от задължителните изисквания при поемане на дългосрочен дълг е именно проектът да е предложен за обсъждане на местната общност, чиито становища и предложения са неразделна част от предложението – чл. 14, т. 4. По отношение на срок, тук е посочено, че датата на обсъждането на проекта е най-малко един месец преди разглеждането на предложението от общинския съвет. Изискано е обаче, условията и реда, по които ще се провежда обсъждането да са определени с наредба, приета от общинския съвет – чл. 15 от ЗОД. Дълготрайното финансово състояние на общините е обект на още едно обсъждане – отново по ЗПФ, чл. 130д, при откриване на процедура на финансово оздравяване, плана за финансовото оздравяване трябва да бъде съобразен с мнението на местната общност.

Друга голяма тема, по която общините са задължени да провеждат обществени обсъждания, е териториалното планиране и устройство на териториите. В тази сфера, със задължителните резерви относно политическия режим, формата на държавно управление и устройство, ограниченията в свободата на убежденията, словото и събранията, допустимо е да приемем, че някои практики може да се проследят назад във времето до 70-те години на 20 век. В Закона за териториалното и селищно устройство и Правилника за прилагането му можем да открием някои стандарти за обявяване на проекти и планове, подаване на възражения, въведено е изискване за обществена оценка. Понятието „обществено обсъждане“ е въведено през 1990, като преди приемането на проектите на териториално-устройствените планове на общините извън

селищните територии, общите градоустройствени планове на населените места, подробните градоустройствени планове от общините, последните трябва да организират обществено обсъждане. Тези практики са развити и обогатени в приетия през 2001 година Закон за устройство на територията (ЗУТ).

В чл. 127, ал. 1 от ЗУТ се посочва, че проектите на общините устройствени планове подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията, като са дадени и кратки насоки по отношение провеждането на процедурата. Освен общите устройствени планове, чл. 22, ал. 4 от ЗУТ разпорежда, че проектите за планове за регулация и застрояване за реструктуриране на жилищни комплекси също подлежат на обществено обсъждане, както и промяната на предназначението на нереализираните озеленени площи в урбанизираните територии, съгласно чл. 62а, ал. 3. Това реално са най-чувствителните за обществеността въпроси, свързани с териториалното планиране, и макар и със закъснение, през 2012 година влизат в сила актуалните текстове. Важно е да се отбележи, че по отношение на ЗУТ, в България има два специални закона – Закона за устройство и застрояване на Столична община (ЗУЗСО) и Закона за устройство на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК). И докато ЗУЧК няма специални изисквания и ред за обществените обсъждания, ЗУЗСО предвижда редът и начинът за провеждане на обществени обсъждания в Столичната община, за определяне на заинтересованите общности, за оповестяване на общественото обсъждане и за определяне на резултатите от него да се определят с наредба на Столичния общински съвет – чл. 5, ал. 4. Това изискване, заедно с по-високите нива на гражданска активност в София, предопределя значително по-богатата и разнообразна практика при провеждане на обществени обсъждания. В тази връзка Столична община и районните ѝ администрации остават извън обхвата на представяното тук изследване. Опитът на Столична община ще бъде изучаван допълнително, като се прецизират инструментите, чрез които ще се набира информация.

Законът за нормативните актове (ЗНА) въвежда понятието „обществена консултация“, което по същността си е по-широко от общественото обсъждане. Обществената консултация

произлиза от чл. 69, ал. 1 от Административно-процесуалния кодекс, където е заложено изискване, органите да осигуряват една или повече от следните форми на участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта: писмени предложения и възражения; участие в консултативни органи, подпомагащи органа, издаващ акта; участие в заседания на органа, издаващ акта, когато той е колективен; обществено обсъждане. Обществената консултация се използва в два контекста по смисъла на ЗНА. Единият е при изработването на проекти на нормативни актове, когато общините трябва да публикуват на интернет страниците си проекта на нормативен акт и да осигурят 30 дни на желаещите граждани и организации да дадат писмени предложения и становища по предложения проект. Другият контекст е при изработването на предварителна и/или последваща оценка на въздействието на нормативния акт. Тук има една особеност – оценката на въздействието е задължителен елемент при приемането и анализа при прилагането на нормативните актове, но обществените консултации не са задължителни при изработването на самата оценка на въздействието, поне що се касае за органите на местно самоуправление. Независимо, че Министерски съвет и Порталът за обществени консултации са публикували Ръководство за извършване на оценка на въздействието<sup>1</sup> и Стандарти за обществени консултации<sup>2</sup>, обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието от местните органи на властта и ситуацияите, при които трябва да се използва някоя от формите на обществени консултации остават неуточнени. Стандартите за обществени консултации би трябвало в голяма степен да изясняват консултационните процедури и да обвързват различни ситуации с конкретни видове консултации. Въпреки че са идентифицирани две групи – пасивни и активни консултационни методи, и някои от активните методи –

<sup>1</sup> <http://www.strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=1&sectionName=Purpose>, последно отворена на 26.07.2018

<sup>2</sup> <http://www.strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=2&sectionName=WhoToOrganizeConsultationsWith>, последно отворена на 26.07.2018

публични дебати, фокус групи, отворени дни и др., с изведени предимства и недостатъци покриват почти всички елементи от общоприетата представа за обществено обсъждане, Стандартите не обособяват самостоятелна категория обществено обсъждане, още по-малко дават някаква дефиниция.

Законът за местното самоуправление и местната администрация също задава обща рамка на взаимодействие между местните органи на властта и гражданите в чл. 28. От там разбираме, че гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии, като заемат специално определените за тях места. Също така могат да се изказват, да отправят питания, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес, и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Тези текстове допускат самите заседания на общинския съвет и комисииите му в някои случаи да приемат формат на обществено обсъждане.

Всичко гореспоменато дава основание в проучването да дадем формулировката, че под „обществено обсъждане“ ще имаме предвид официално организирани и документирани срещи и дискусии на живо с обществеността, включително и пряко незаинтересовани граждани, в контекста на предстоящо решение (каквито са обсъжданията по Закона за устройство на територията, Закона за публичните финанси, Закона за общинския дълг и др.). Обществените консултации (по Закона за нормативните актове напр.) представляват интерес само и единствено ако са проведени или съпътстват организирани срещи с гражданите на живо, в които е наложен диалогичен режим на работа и се води протокол на дискусията. Тази дефиниция обхваща следните елементи:

- Официално организирани и документирани. Спонтанните срещи с граждани и организации не могат да бъдат включени тук, защото обикновено са провокирани от самите граждани, поставят въпроси извън актуалния дневен ред в общината и много често не са последвани от вземането на някакво решение. Изискването за формализация и подготов-



ка на срещата остава извън обекта на изследване срещите, които кметовете, ръководителите в общината и общинските съветници провеждат например в кръчмата или на стадиона и които срещи могат да покрият потребностите за комуникация и взаимодействие. Документирането е необходимо, за да има трайна следа от гражданското участие.

- Срещи и дискусии на живо. Дистанционната консултация със събирането на писмени предложения и становища има своите предимства, защото позволява лесно да се отсеят добрите и аргументирани предложения, както и ограничава емоционалния момент за сметка на рационалния. Ефекта от емоционалното разтоварване на гражданите обаче е много важен от гледна точка на запазване и увеличаване на доверието към институциите. Освен това, непосредственият контакт все още е силно предпочитана форма на комуникация сред гражданите.

- Обществеността, включително пряко незаинтересовани. В общественото обсъждане трябва да участват не само пряко и материално заинтересовани лица, а по-широк кръг граждани. Включването в една дискусия единствено на лица, мотивирани от личен интерес може да манипулира дневния ред на обсъждането, да изкриви обективността и да доведе до заобикаляне на обществения интерес за сметка на частния. Вторият нюанс тук е свързан с професионализацията - в политическия процес и вземането на решение участват не само експерти в съответната област. Общественото обсъждане трябва да осигури възможност за участие и на онези граждани, които нямат предварителна подготовка, като предложи разяснения и чуе позиции извън тясно професионализираните сфери.

- Предстоящо решение. Наличието на предстоящо решение е мотивиращия момент при обсъждането. Когато се дискутира тема, без ялната перспектива на бъдещо решение или действие, някои от потенциалните участници вероятно ще въздържат от участие, а изразените мнения и позиции могат да бъдат извън спектъра на възможното и постижимото.

За събирането на информацията са изготвени два структурирани въпросника. Единият е изработен в смисъла на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Въпросите са свързани с уточняване на наличие/липса на обективна ин-

формация, която представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ, включително количествени данни. Вторият въпросник е свързан със субективни възприятия, мнения и очаквания на служителите в общините, които имат ангажимент към провеждането на обществените обсъждания. Разделянето на въпросниците е продиктувано от вече изложената хипотеза, че много от общините подценяват подобни изследвания и или няма да отговорят с необходимата доза задълбоченост или няма да отговорят изобщо. Вкарването на част от въпросите в рамката на ЗДОИ е поради задължението за отговор. В контекста на задължителните обществени обсъждания по някои въпроси, намираме за удачно да поставим общинската администрация в казус на задължителен отговор. Неудобство е, че част от търсената информация не може да бъде класифицирана като обществена информация съгласно ЗДОИ и това налага обособяването на втори въпросник. С оглед на възможността да се направят количествени сравнения и обобщения, както и да се облекчи процеса по отговаряне, вторият въпросник е организиран с преобладаващо затворени въпроси. Отново за улеснение са предложени два варианта за отговор на анкетата – електронен линк към Google Forms и на Word-формат.

Изследването цели да провери две основни хипотези:

1. Общините не използват пълноценно обществените обсъждания, защото подценяват възможностите, които може да им осигури тази процедура.

2. Гражданското общество също не използва оптимално обществените обсъждания като възможност за участие.

Изложените хипотези търпят коментар и развитие в различни посоки, в зависимост от призмата на анализ. Например първата хипотеза може да се обясни с липсата на достатъчно опит и административен капацитет в общините. Тези дефицити следва да се търсят в характеристиките на човешкия капитал в по-малките общини, степента на желание и отдаденост към процедурата и процеса на обсъждане и т.н.

Друго вероятно обяснение на първото предположение е изначално неразбиране на ролята на общественото обсъждане в политическия процес. Тъй като предварителното очакване е общинските служители да изразят претенцията, че разпознават

обществените обсъждания като съществена част от целия политически процес на местно ниво (отговор А на първи въпрос от анкетата), тук някои от въпросите имат и контролна функция, респективно могат да поставят анализа в различна плоскост.

На следващо място - общините не използват пълноценно обществените обсъждания, защото подценяват възможностите, които може да им осигурят в контекста на недостиг на социален капитал. Приложено е съвсем тясно и ограничено разбиране за социален капитал като използване на лични контакти и такива, изградени по време на обществено обсъждане, но при получаване на категорични резултати на въпроси 9 и 10 от анкетата ще проличи доколко общините (ръководители и/или служители) са склонни да създават, развиват и използват социален капитал в дейността си.

С използвания инструментариум втората хипотеза може да бъде проверена само през гледната точка на общините. Въпреки това, отново ще бъдат проследени няколко линии на поведение - подпомагане на провежданите обсъждания, присъствие, инициране на незадължителни по закон обсъждания.

Разкриването на отношението на общинските ръководители и служители към самата процедура и операции по провеждане на обсъждане ще помогне както в посока изясняване на двете хипотези, така и за разкриване на неизказани към момента проблеми. Възможно е някои от отговорите да подскажат и потенциални решения. Без да сме заложили специални очаквания, изразяваме надеждата, че дори само чрез отговарянето на въпросите от проучването в някои общини ще се промени към положително цялостното възприятие на обществените обсъждания.

В секцията със субективни възприятия, мнения и очаквания на служителите в общините са включени 12 въпроса. Въпросникът е адресиран до кмета на общината, но тъй като си даваме сметка, че най-вероятно ще бъде попълнен от друг, има оставено поле за длъжността му. Първият въпрос изяснява **какво е разбирането за обществено обсъждане** сред общинските ръководители и служители. Респондентите трябва да отговорят с едно от следните твърдения:

- обществените обсъждания са съществена част от целия политическия процес на местно ниво;

- обществените обсъждания могат да подобрят комуникацията и легитимността на решенията на местно ниво;
- обществените обсъждания изпълняват само допълващи и компенсирани функции в отношенията между институции и граждани;
- в обществените обсъждания понякога може да се достигне до ценни и полезни предложения и информация, но като цяло са загуба на време за органите и администрацията;
- обществените обсъждания са ненужни и затормозяващи дейността на местната власт изисквания;

Предложенията са подредени в низходящ ред в съответствие с възприетата степен на важност на обществените обсъждания спрямо цялата дейност на общината. На този въпрос очакваме всички да декларират висока степен на важност, като посочат една от първите три възможности. Както стана дума обаче, с последващи въпроси вероятно ще се разкрие чисто декларативния и несъответстващ на практиката характер на изразената позиция.

Вторият въпрос търси **какви собствени цели влагат и преследват организаторите на общественото обсъждане** при провеждането му. Предложени са следните варианти:

- да се изпълни закона;
- да се информира обществеността;
- да се събере информация преди вземането на решение;
- да се генерира обществена подкрепа;
- да се проверят обществените нагласи;
- да се поддържа доверието в институциите;
- друго (моля посочете)

Тук изрично е посочено, че може да се даде повече от един отговор, като има изискване целите да се ранкират по важност. Първата опция - да се изпълни закона, е свързана със задълженията, които общините имат, но съдържа и уловката, че ако законово изискване го няма, обществените обсъждания дори и по въпроси като бюджета, най-вероятно няма да се провеждат. Комбинираните данни с анализа на отговорите на следващите въпроси, другите предложени опции е възможно да разкрият някои дефицити в дейността и правомощията на общините, които да могат да бъдат компенсирани с обществените обсъждания.

На трето място питаме дали **общинската администрация е получавала помощ или подкрепа при/за провеждането на обществени обсъждания**. Обобщили сме четири положителни възможности и една отрицателна:

- да, служители от администрацията са участвали в обучението за провеждане на обществени обсъждания (независимо от това, кой е финансирал обучението);

- да, ангажирали сме (под някаква форма) консултанти, сътрудници и външни за общината експерти за провеждането на обсъждания, включително и като водещи на обсъждането;

- да, получавали сме съдействие от юридически лица с нестопанска цел или медии в посока повишаване информираността на обществото за самото обсъждане или темите, обект на обсъждането, и публичността на процеса като цяло;

- да, включвали са се доброволци, работещи по собствена инициатива, включително преследващи собствена кауза, в рамките на обсъждането;

- не, не сме получавали съдействие;

Този въпрос има две задачи – от една страна да помогне за разкриване на капацитета на общините за провеждане на обществени обсъждания. Приемаме, че участието в обученията на общински служители подпомага правилното разбиране на същността на обществените обсъждания, възможностите за комуникация, набирането на експертиза или подкрепа при вземане на решения, натрупване на социален капитал и т.н. Другата задача е да се провери в каква степен неправителствените организации участват в процеса по организиране на общественото обсъждане. Липсата на съдействие от юридически лица с нестопанска цел и доброволци подсказва за неразбиране и/или нежелание на последните да развиват обществените обсъждания като форма на гражданско участие или изобщо за липса на граждански формирания в по-малките общини.

**Допълнителното популяризиране на обществените обсъждания, извън задължителните законови изисквания** е следващата тема, която засягаме в проучването. Положителните алтернативи са в две групи, в зависимост от начина на популяризиране и целевата група. По отношение начина на популяризиране е предложено: да, чрез електронни медии и социални

мрежи; и да, чрез традиционни медии и разпечатани плакати и съобщения. Предварително идентифицирани са две по-големи целеви групи – съответните професионални общности – синдикални, работодателски, браншови организации и материално заинтересованите лица. Предложен е и отрицателен отговор – ограничаваме се само до законовите изисквания. Логиката на този въпрос отново е в няколко слоя. Той е своеобразен контролен за първия – задължително е, ако смяташ обществените обсъждания за съществена част от целия политическия процес на местно ниво, да положиш допълнителни усилия за популяризирането им. Идентифицирането на заинтересованите страни и стремежа да бъдат включени в обсъждането е важен етап от целия процес. И не на последно място – кои групи са търсени за участие в дискусиите – младите и образованите следва да се поканят през електронните медии и социални мрежи, а по-възрастните – чрез традиционни начини.

Петият въпрос е **какъв е приблизителният брой граждани и представители на организации, които присъстват на обществените обсъждания**. Подадените варианти за отговор са: под 10; 10-40; над 40; в зависимост от темата, като броят варира от под 10 до над 40 и не правим списък на присъстващите граждани. Този въпрос има възможност да се зададе и в секцията за достъп до обществена информация. Обикновено на обществените обсъждания се прави списък с присъстващите като част от протокола на обсъждането. Тази информация би трябвало да се пази в общинските архиви и при съвестна проверка общините да могат да предоставят за всяко обсъждане броя на присъстващите. Спряхме се на подхода със затворен въпрос и обобщена каритна, за да облекчим усилията на общините за изготвяне на отговора. Също така тези по-обобщени данни ще ни дадат представа за участието на обществеността в обсъждането, което може да се анализира засечено с допълнителното популяризиране, желанието на граждани и организации за съдействие и т.н.

**Как се процедира с постъпилите преди самото обсъждане предложения и становища** е от съществено значение, за да се разграничат обществените обсъждания от други видове консултации, като се изведе на преден план дискуссион-

ния момент. При различен прочит на въпроса и данните може да коментираме доколко се осигурява равнопоставеност на всички участници в процеса на обществено обсъждане. Опциите за респондентите са както следва:

- разглеждат се към момента на постъпването им;
- разглеждат се наравно с направените/внесените на/след общественото обсъждане предложения и становища;
- вносителите им се канят на обсъждането и/или предложенията и становищата се представят/изчитат на общественото обсъждане.

Седми въпрос засяга **продължителността на общественото обсъждане**. Продължителността на обсъждането има отношение към възприятието за обществено обсъждане; собствените цели, които се преследват; броят на присъствалите; процедурите по изказване. Времевата рамка е съществен момент от правилата на работа на всеки колективен, колегиален или съществителен орган. Отговарящите могат да избират измежду:

- предварително е обявена и краят на дискусиите се съобразява с обявените часове, независимо от наличието на желаещи за изказване;
- предварително е обявена, но ако има желаещи за изказване се удължава;
- не е обявена и обсъждането продължава докато има желаещи за изказване;
- при необходимост и голям интерес, обсъждането може да продължи и през следващ ден;

**Каква е ролята на длъжностните лица (кметове на населени места, служители на общински предприятия и търговски дружества, общински съветници и др.) по време на обсъждането** е на поредната позиция. Тук целта е да се разкрие степента на подготовка и вътрешна съгласуваност в общинските структури, преди провеждането на обсъждането. Вариантите са три: длъжностни лица извън преките организатори на обсъждането не участват в дискусиата; участват в дискусиата, като защитават и аргументират внесеното проекторешение; участват в дискусиата, като правят предложения за допълнение и изменение на вече внесеното проекторешение. Предварителната хипотеза е, че преобладаващо длъжностните лица участ-

ват в дискусиата, като защитават и аргументират внесеното проекторешение с две посоки на коментара. Първо, проекторешението е добре съгласувано, резултат е от добра вътрешна комуникация и се представя на обсъждане в (почти) завършен вариант, респективно очакванията за внасяне на промени в проекторешението са минимални. Второ, добрата вътрешна стиковка и извеждането на завършен вариант за обсъждане демотивира обществеността да участва в обсъждането.

Девети и десети въпрос са свързани със социалния капитал. Намираме, че ако в общините се **използват изградените по време на обществените обсъждания мрежи и контакти за други цели и задачи**, това би повишило доверието в институциите, стимулирало гражданското участие и като цяло – би допринесло за натрупване на социален капитал. На питането дали се използват изградените на обсъжданията контакти за други цели, предложенията за отговор са:

- предизборни кампании;
- информирание, убеждаване или търсене на съдействие от гражданите;
- събиране на местни данъци и такси;
- взаимодействие с етажната собственост;
- изпълнение на контролните функции на общината;
- друго (моля посочете)

Опасност, която може да изкриви реалните резултати по този въпрос, е възприемането му в контекста на конфликта на интереси. Затова повечето опции са пряко свързани с правомощията на местните органи на властта и единствено подсказката с предизборната кампания насочва вниманието към по-широк кръг от възможности, за което пък е оставен и отворения вариант за отговор. Обратната ситуация - **да се използват лични контакти за подпомагане на успешното провеждане на обществено обсъждане** показва доколко длъжностните лица са склонни да инвестират от собствения си социален капитал. Тук отговорите са формуирани до честотата на използване на този подход - за всяко обсъждане; случвало се е няколко пъти; само веднъж; не се е случвало, но бих използвал/а личните си контакти, ако се наложи; не се е случвало и не бих използвал/а лични контакти.



Следващия въпрос засяга промени в законодателството и процедурите свързани с обществените обсъждания. Трудностите тук са свързани с невъзможността в няколко варианта за отговор да бъдат вкарани всички потенциални промени, които биха допринесли за подобряване на процедурите по обществени обсъждания, облекчаване на административните ангажименти и поощряване на добронамереното и квалифицирано участие на граждани и организации. Важни за изследването, но без да имаме очаквания за масово попълване са двете отворени опции. Ето и предложените обобщения:

- в зависимост от вида и сложността на поставения за обсъждане въпрос, трябва да се въведат различни видове/форми на обсъждания – допитване, професионални консултации, не-обвързващи дискусии, електронни форми на обсъждания и др.;
- обществените обсъждания трябва да са само по инициатива на гражданите, при наличие на заявен с подписка/местна гражданска инициатива от определен брой граждани интерес;
- процедурите по обявяването и провеждането на обсъжданията трябва да се регламентират само в общинските наредби;
- кръга от въпроси, по които се провеждат обществени обсъждания трябва да се разшири (моля посочете по кои въпроси);
- друго (моля посочете).

Все пак, при ясно изразени предпочитания, така посочените формулировки могат да послужат за ориентир при бъдещо изследване на потребностите – дали да се обособят няколко форми и варианти на обсъждания, дали да се търси засилване и стимулиране на гражданската инициатива или кръга от въпроси, по които се провеждат обсъждания, да се разшири при последващо уточняване на сферите например.

Дванадесетото запитване отразява **какви трудности срещат общините при провеждането на обществени обсъждания**. Отговорите отново са ориентирани така, че да може едновременно да се прави референция с други въпроси (напр. търсене на съдействие при организацията, баланса на интереси и др.) и да се идентифицират пропуски в дейността на общините (3 вариант на отговор може да се тълкува в посока на липса на условия за включване на съответната категория граждани в обсъжданията и политическия процес като цяло). Конкретните формулировки са:

- проблеми с финансовото и кадрово обезпечаване на обсъжданията;
- липса на достатъчно време за пълноценна организация и проучване на предложенията и становищата;
- липса на мотивация и желание сред образованите и квалифицирани граждани за участие;
- недостатъчно подготвени и компетентни граждани, които участват в дискусиите;
- твърдо придържане към частните интереси и липса на толерантност, отстъпчивост и нагласа за компромис от страна на участващите.

Въпросите в секцията за достъп до обществена информация са следните:

1. Има ли обжалвани административни актове, респективно заведени административни дела, срещу актове на общината/общинския съвет, в които като мотив се използва пропуск в процедурата по провеждане на обществено обсъждане? Какъв е техният брой и какви пропуски са посочени в процедурата? Какви са решенията на по-горния административен орган или съда по подадените жалби?

Един от нюансите на този въпрос е да насочи вниманието на общинските ръководители към виждането, че задължителните обществени обсъждания могат да бъдат инструмент в ръцете на заинтересовани, ощетени или недоволни граждани за защита на права и интереси или възпрепятстване на нормалните процеси и работа в общините. Доколкото това е така в действителност ще проличи от отговорите. Мотивите на съответните административни съдилища или областни управители могат да насочат към съвсем конкретни проблеми, и, макар и частично, да разкрият отношението на съответните институции към обществените обсъждания.

2. Съществува ли регламентирана процедура или практика, която да гарантира баланса между материално заинтересовани и пряко незаинтересовани лица по въпросите на обществените обсъждания, в контекста на силно мотивирания частен и слабо организиран обществен интерес?

Тъй като самото наименование на обществените обсъждания насочва към обществения интерес, преценихме че е необ-

ходимо в един въпрос да потърсим как обсъжданията защитават обществения интерес. Изходната позиция за формулировката на този въпрос е изключително сложна – няма единно разбиране за обществен интерес, включително в някои ситуации сборът от индивидуални интереси оформя обществения такъв, докато в други – точно обратното, а идейно скалата на възприемане може да варира от либертарианство, през утилитаризъм, до патернализъм. Поради това и тук разчитаме, че по-скоро ще осветим един аспект на темата за местните власти, а ако от някоя община излезе интересна и добра процедура или практика, задължително ще бъде коментирана и популяризирана.

3. Как е регламентирана, какво включва и кой участва в процедурата по анализ на резултатите от обществените обсъждания?

След подготовката и провеждането, резултатите са последната фаза на обществените обсъждания. Предварителната теза е, че ако няма ясно регламентирана процедура и участници за анализ на резултатите, самите резултати няма да са удовлетворителни.

4. Колко от предложенията, направени по време на обществено обсъждане, са приети от администрацията и са довели до промяна на предложението за решение, преди внасянето му за гласуване в общинския съвет? Колко промени, идентични или близки до предложения, представени по време на общественото обсъждане, са направени по време на заседанието на общинския съвет, на което е прието съответното решение?

Ако с предния въпрос изясняваме отношението на общините към евентуалните резултати от обсъждането, то с този търсим преките резултати от обсъжданията. Разбира се, защо тези резултати са точно такива е функция от много фактори – от разбирането на общинските ръководители и служители за същността на обсъжданията, през собствените цели, които се влагат в провеждането им, процедурите и т.н. Надяваме се да се очертае връзка между голямата значимост на обсъжданията, която се придава в някои общини, заедно с добре разработени процедури, представяне на проекторешенията в начален етап и отчитането на достатъчно приети от администрацията и общинския съвет предложения на граждани. Съществува и риска, в общини, в които няма (достатъчно) приети предложе-

ния от граждани и организации, нагласите към обсъжданията да се обърнат в посока на подценяване и negliжиране.

5. По кои проекти на вашата община, финансирани със средства от оперативните програми, сте провеждали обществени обсъждания? На кой етап от процедурата по кандидатстване и реализация на проекта сте провели общественото обсъждане?

Основната идея на този въпрос е да проверим до каква степен общините използват обществени обсъждания в контекста на реализация на политики, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Чисто хипотетично, обществените обсъждания могат да се използват като инструмент за информация и комуникация. Единният наръчник на бенефициента за прилагане на правилата за информация и комуникация 2014-2020 не предлага конкретно провеждане на обществени обсъждания, но и не изключва такива. Друга възможност е чрез обсъждания да се определят приоритетни направления или да се търси експертно съдействие за разработката или реализацията на проекти. Втората цел на въпроса е контролна – в секцията на заявлението за достъп до обществена информация няма друг контролен въпрос. Тук ще засечем общините, които са реализирали проекти за интегрирани планове за градско възстановяване и развитие, където обществените обсъждания са задължителни дали предоставят изчерпателна информация или формално отговарят на заявлението.

6. По какви въпроси сте провеждали обществени обсъждания по собствена инициатива (извън задължителните по закон и по оперативните програми) или по инициатива на гражданите?

С този въпрос проверяваме желанието на общините и гражданското общество да поемат инициативата за обществени обсъждания. Интерес представлява по кои местни дейности може да се провежда обсъждане. Предварителното очакване е като такива дейности да се очертаят организацията на транспорта, междуобщинско сътрудничество (напр. при изграждане на регионални депа за отпадъци) и др. Отговорите тук също могат да реферират към информация, събрана от другите въпроси.

При оформяне на заявлението за достъп до обществена информация за въпроси 1, 4, 5 и 6 възникна дилемата за по-

сочване на срок, за който да се предостави информацията. Първоначално въпросите в заявлението бяха изпратени във вида, в който са представени тук. Логиката за непосочване на срок произлиза от задължението на общините по съгласно чл. 46, ал. 1 от Закона за Националния архивен фонд да съхраняват 20 години документите, отразяващи основните дейности. Протоколите от обществените обсъждания са неразделна част от проекторешенията и като такива би следвало да се съхраняват в посочения срок, респективно общините трябваше да подготвят отговори за период от 20 години. В резултат на няколко поискани уточнения, непосредствено след изпращането на заявлението, на всички общини беше направено уточнението, че исканата информация за 1 и 4 въпрос е 5 години, а на 5 и 6 – 20 години. Намаленият срок за 1 и 4 въпрос е мотивиран от известното облекчаване на усилията на служителите, подготвящи отговорите, а и разтягането на периода няма да донесе съществена разлика в данните.

Така подготвените и изпратени въпроси вероятно не изчерпват всички особености и детайли около обществените обсъждания, провеждани от общините. При добросъвестното отговаряне обаче ще имаме добра основа за анализ на подготовката, провеждането и резултатите от срещите и дискусиите на органите на местно самоуправление и администрация с гражданите, в контекста на предстоящи решения.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Административно-процесуален кодекс (Обн. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., последно доп. ДВ. бр.42 от 22 Май 2018г.)
2. Георгиев, Л., Регионални и общински несъответствия, НБУ, 2012
3. Единният наръчник на бенефициента за прилагане на правилата за информация и комуникация 2014-2020
4. Закон за местното самоуправление и местната администрация (Обн. ДВ. бр.77 от 17 Септември 1991г., последно изм. и доп. ДВ. бр.47 от 5 Юни 2018г)
5. Закон за нормативните актове (Обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973г., последно изм. и доп. ДВ. бр.34 от 3 Май 2016г.)
6. Закон за общинския дълг (Обн. ДВ. бр.34 от 19 Април 2005г., последно доп. ДВ. бр.99 от 12 Декември 2017г.)
7. Закон за публичните финанси (Обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г., последно изм. и доп. ДВ. бр.91 от 14 Ноември 2017г.)
8. Закон за устройство на територията (Обн. ДВ. бр.1 от 2 Януари 2001г., последно зм. ДВ. бр.55 от 3 Юли 2018г.)
9. Закон за устройството и застрояването на Столична община (Обн. ДВ. бр.106 от 27 Декември 2006г., последно изм. и доп. ДВ. бр.31 от 10 Април 2018г.)
10. Закона за териториалното и селищно устройство (Обн., ДВ, бр. 29 от 10.04.1973 г, отменен 2001, с влизането в сила на ЗУТ)
11. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, Министерски съвет на РБ, 2014
12. Стандарти за провеждане на обществени консултации, Министерски съвет на РБ, 2009
13. Стефанова, М., Местна власт и местно самоуправление, Ариадна, С., 2003