

## ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ – ПРОЯВЛЕНИЯ И ХАРАКТЕРИСТИКИ В БЪЛГАРИЯ

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

**Резюме:** Изследването представя основните теоретични характеристики на гражданското участие в публичните политики и как те се реализират в различните проявления на участието в българската практика. Извеждайки седем различни форми на участие от законодателството, в сравнителен порядък е анализирано кой има инициативата за участието, в какъв времеви порядък се реализира участието, какви ресурси влагат участниците, кои основни права се защитават и какви цели могат да се реализират чрез различните форми на гражданско участие.

**Ключови думи:** гражданско участие, референдум, общо събрание на населението, обществено обсъждане, електронна консултация, предложение и подписка, дискусии и срещи, прояви на открито

## CITIZENS' PARTICIPATION – ACTIVITIES AND CHARACTERISTICS IN BULGARIA

Assist. Prof. Angel Stefanov, PhD  
New Bulgarian University

**Abstract:** The paper presents the main theoretical characteristics of citizens' participation in public policy and how they are implemented in Bulgarian practice by any of the participation forms. Seven different activities are provided by the legislature and we introduce comparative analysis who has the initiative, what is the required time, what resources should be used, which citizens' rights are protected and what goals should be accomplished by the different forms of citizens' participation.

**Key words:** citizens' participation, referendum, general assembly of people, public discussion, electronic consultation, suggestions, subscription lists, discussions, meetings, outdoor protests

Гражданското участие в публичното управление не е от отличителните характеристики на демокрацията, защото под различни форми гражданите подпомагат или въздействат на управлението и в авторитарни, тоталитарни, дори и теократични режими. В същото време гражданското участие, чрез разнородните цели, които обслужва и многообразието на своите проявления в огромна степен определя облика на едно общество, а оттам респективно и принадлежността към или отдалечеността от демократичните семейства.

Без да настояваме за изчерпателност, именно маркирането на сложните зависимости и пъстрота от възможни задачи, проявления и процесуални специфики на гражданско участие е обект на настоящето изследване. Подчертаната уникалност на всяка ситуация, териториална или целева общност или взаимодействие не допускат да

се правят завършени генерализации, но изясняването на някои особености на гражданското участие, особено в български условия може да допринесе за ползотворно и ефективно насочване на обществената енергия.

Томас Байърл и Джери Кайфорд разграничават *пет различни цели на гражданското участие*:

(1) внедряване/инкорпориране на обществени ценности в решенията, което е фундаментално очакване в демокрацията;

(2) съществено подобряване на качеството на тези решения, например чрез предлагане и анализ на алтернативи или намиране на грешки в аргументацията или детайлите на предложените политики;

(3) разрешаване на конфликти между конкуриращи се интереси чрез посредничество, заглаждане на различия и промотиране на сътрудничеството от страна на институциите;

(4) създаване на доверие в институции и процеси и оттам повишаване на възможностите за разрешаване на проблеми;

(5) информиране и образование на обществото, в смисъла на повишаване на общественото разбиране на естеството на задачите и решенията и на изграждане на капацитет. [Kraft and Furlong, 2004, 361-362].

Към тези цели можем да добавим и *две визии*, които са в основата на разбирането за участието. *Първата визия* е, че това е стремежът и връзката с природното общностно състояние на хората – от политическото животно на Аристотел до Фукуяма [Фукуяма, 2015, 45-72] идеята за принадлежност и участие в семейство, род или общност се счита като естествена и подсъзнателна за човешкия вид. *Втората визия*, е че гражданското участие, чрез всичките си проявления легитимира управлението и политическият ред. И първични форми като членство в доброволческа или квартална организация, и гласуването на референдум, дори участието в мирни протести е свързано с разпознаване и признаване на общностен порядък и търсене на просперитет.

Въпроса за разделението между гражданско и политическо участие е съществен, в контекста на изясняването на някои ограничителни условия. Доколкото гражданското общество е производно на политическото, по същия начин можем да твърдим, че гражданското участие се диференцира от политическото. От историческа гледна точка, всяко индивидуално или групово действие, което цели да въздейства върху публичното управление се е възприемало като политическо участие. Възникнало като резултат от идеите на Просвещението за разделение на властите, обособяване на различни обществени функции и роли, посредничество между семейство и държава и т.н. гражданското общество маркира свой специфичен профил за участие. Първоначално това е разширената позиция на Попър за институционалния и обществен контрол върху управлението. През втората половина на ХХ век обаче, експанзията на демократични и социални практики превръщат контрола само в един от аспектите на гражданското участие. По-конкретно контролът започва да се упражнява от специализирани органи като Сметна палата, омбудсман или подсилените възпиращи механизми между различните власти, а гражданският контрол в чистия си вид се заключава до гарантиране на прозрачност, отвореност и отчетност на институциите.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Бел.авт. Един от най-удобните инструменти за упражняване на граждански контрол е съдебният контрол върху актовете на органите на властта, което по своята същност представлява възпиращ механизъм на съдебната спрямо изпълнителната власт. За да бъде упражняван пълноценно е необходимо прилагането на споменатите принципи – прозрачност, отвореност и отчетност от органите на изпълнителната власт и администрацията. В българската практика има дискусия и известен субективизъм по отношение на т.нар. „заинтересовани лица“, които могат да се възползват от съдебния

В анализа на политическото поведение проф. Антоний Тодоров разглежда *две основни виждания за политическото участие* [Тодоров, 2012, 342-351]. *Едното*, по-тясното, йерархизира политическото участие от търсенето на политическа информация, през гласуването на избори, излагането на възгледи с цел да се убедят и други индивиди, финансово подпомагане на партия или политическа кампания, участие в събрания, членство в партия, до кандидатиране и участие в избори. *Второто* по-широкото разбиране е взаимствано от Милбрат и Гоел и класифицира участието като апатия, пасивна подкрепа и активна подкрепа и освен гореразгледаната йерархия включва и дейности като участие в политически дискусии, членуване в местни организации, участие в решаването на местни и социални проблеми, осъществяване на контакти с медии и представители на институциите, участие в протести и демонстрации.

Макар че самият Тодоров дефинира политическото участие като „съзнателно действие, индивидуално или колективно, което цели въздействие върху политическия процес ... като цяло и върху вземането на политически решения в частност“, той признава, че „под политическо участие повечето автори разбират законните дейности на частните граждани, които целят повече или по-малко да повлияят върху селекцията на управляващия персонал или върху неговите действия“ [пак там: 342, 349]. Тази малка, но съществена разлика – дали политическото участие се заключава основно във въздействие върху селекцията на управляващите, и то основно чрез изборния процес или включва и влияние върху публичните политики, в които политическия елит е само един, вероятно не най-важният, субект разкрива контраста между политическото и гражданското участие. Оттук може да се твърди, че гражданското участие е всеки индивидуален или групов опит за въздействие върху публичните политики от субекти извън обществените институции, без да е наличен стремеж за включване в изборния процес или подмяна на лица, заемащи обществени длъжности.

Разграничаването на гражданското от политическото участие не е единствената демаркационна линия, която съществува. Професионалното участие на академични лица и тясно профилирани специалисти при разработването и реализирането на публични политики също би могло да се изведе пред скоби. Това разделение в случая обаче не е обект на изследване, защото реферира с темата за включването на различни групи и лица в процеса на изработване, вземане и реализация на решенията. Демократичното законодателство трябва да осигури както на заинтересованите непрофесионалисти, така и на експертите еднакъв достъп до процеса на публичните политики. Следователно професионалното участие е собствен случай на гражданско участие и ще бъде разгледано като неразривна част от обекта ни на изследване. Подобна позиция е приложима и към участието на неправителствените организации в тяхното многообразие. Включването на гражданите в различни организационни форми в защита на определени интереси или каузи е ключово за натрупването на социален капитал и за гражданска активност впоследствие. Такъв генезис на неправителствени организации наподобява създаването на спонтанни групи и характеристиките на участието им в публичните политики са сходни. От друга страна много от добре структурираните и финансирани НПО, не само в България, имат стремежа да се професионализират и да се доближат до профила на т. нар. “think-tanks“. Тези

контрол. Тенденцията е кръгът от заинтересовани лица да се стеснява, поради някои случаи на съдебен „рекет“ от заинтересованите – съдилищата се сезират без достатъчно аргументи, като съдебните процедури забавят, оскъпяват и понякога обезсмислят обжалваната инициатива. От друга страна обаче, ограничаването на заинтересованите лица намалява възможността за граждански контрол и отваря възможности за корупция и злоупотреби.

организации нямат непосредствената задача да се масовизират и да привличат нови поддръжници и макар, че постоянно се опитват да участват в публичните политики, могат да се приравнят с някои организационно изградени, затворени професионални общности. Заключение, че в някои аспекти гражданското участие се развива като печеливш бизнес за тесни професионалисти, които заемат граждански/проблематични ниши произлиза от *два емпирично доказани факта. Първият е*, че неимоверно нараства броят на групите по интереси, тяхното представителство в столицата и взаимодействието им с правителствени структури, както чрез лобистки, така и чрез други структури [Theodoulou and Cahn, 1995, 317-324], а *вторият е*, че докато в същото време Робърт Пътнам доказва намаляващото членство на граждани в различни организации и други форми на участие [Putnam, 2000].

За да може гражданското участие изобщо да се реализира и да бъде активна опция за управлението е необходимо наличието на някои предпоставки. В различните режими предпоставките са специфични, като за конституционно-плюралистичните демокрации трябва да се отчете, че има голяма и двупосочна връзка между гражданското участие и отвореността и прозрачността в управлението. В този смисъл, за да се гарантират както участието, така и отвореността и прозрачността Йезекил Дроп извежда следните *четири условия*:

(1) да е достигнато сравнително високо ниво на качество в работата. Ако такова ниво не е достигнато, участието повече ще пречи, защото ще разобличава некомпетентни служители и решения;

(2) да бъдат разграничени въпроси, които пряко засягат интересите на гражданите, от такива със стратегическо и дългосрочно значение. По първите участието трябва енергично да се насърчава, докато за вторите трябва внимателно да се преценява кога, как и доколко е допустимо участие;

(3) необходимо е налично подходящо/минимално ниво на политическа и административна култура и заинтересованост сред масите. Ако преобладаващата част от обществото не е запозната с нормативни, процедурни или ситуационни особености, напълно възможно е малки групи да използват активната си позиция като манипулират решенията в тясно собствена изгода и в ущърб на обществения интерес;

(4) гражданското участие и прозрачността трябва първо да имат успехи в партиите и политиката (politics) и едва след това в публичното управление. При положение че партиите не успяват да стимулират активността на своите членове и симпатизанти, не канализират и защитават пълноценно интересите на своите поддръжници, няма как да очакваме, че ако спечелят властта ще толерират намеса на гражданите в публичните политики [Kelly, ed., 1999, 65-66].

Изясняването на проявленията на гражданското участие в публичните политики имат както теоретично, така и приложно значение. От чисто научни позиции, последните 30 години силно се налага концепцията за мрежово управление, която имплементира гражданското участие безусловно в процеса на публичните политики. Мрежовото управление като понятие в публичния сектор произлиза от идеята на Хю Хелко за железния триъгълник, заключващ симбиотичните отношения между политическите представители, администрацията на изпълнителната власт и групите по интереси. С въвличането на нови заинтересовани кръгове и участници, умножаването на комуникационните канали, усложняването на процеса на изработване и вземане на решение, изглежда мрежите оплитат и превземат институционалния ред. В практиката обаче тази неопределеност и донякъде хаотичност не са толкова категорични – Кристофър Ансел обобщава, че мрежите са повече поведенчески, отколкото институционални. Принципите, на които са базирани (взаимообвързаност на социално, икономическо и политическо действие; допускане за сложност/многопластовост на

отношенията; едновременно са източник/ресурс и ограничител за действията; мобилизират информация, обществено влияние, ресурси и социален капитал по много изменящ се начин) доказват, че мрежите и бюрокрацията не са взаимно изключващи се [Rhodes, Binder and Rockman 2006, 75-86].

От практическа гледна точка, съответното международно, национално и местно законодателство регламентират формите за гражданско участие, макар и с някои особености. Специфична ситуация има при възникването на форсмажорни, извънредни обстоятелства. Например след кризата от 2007-2008 г. в Исландия гражданите решават да поемат изработването на нова конституция в свои ръце. Приложеният уникален модел включва създаването на 25 членна конституционна комисия, избрана от протестиращото население, като всеки от кандидатите е подкрепен поне от 30 човека. След като заседанията на комисията са публични, предложенията се обсъждат подробно и продължително в интернет и консенсусният вариант е приет с голямо мнозинство на референдум, първо Върховният съд обявява процедурата за незаконна, а след това парламента не приема ключови текстове от гласувания на референдум текст. Изводите от създадената от тълпата (crowd-sourced) Конституция на Исландия са, че колкото и находчива, включваща, демократична да е една инициатива, ако не е конкретно регламентирана в законодателството и подкрепена от водещите институции тя е обречена на провал.

Съществуват и обратните примери – българският Закон за местното самоуправление и местната администрация определя, че гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет, като заемат определените за това места, включително и като се изказват. Столичният общински съвет обаче е определил места за гражданите извън заседателната зала, с осигурено пряко видеонаблюдение на заседанието, поради физическа липса на място и спорадични злоупотреби с правото на присъствие. По този начин елегантно се заобикаля духа на закона и се ограничава законово регламентирана възможност за гражданско участие.

Разписаните в Европейската конвенция за правата на човека/ЕКПЧ/, както и в Конституцията на Република България основни граждански права дават широката рамка, в която се развива гражданското участие. В ЕКПЧ това са чл. 10 – гарантиращ свободата на изразяването на мнение и чл. 11 – свобода на сдружаването и събранията. В Конституцията на Република България тези права частично са доразвити и се прави препратка към нормативни актове от по-ниско йерархично ниво. Текстовете, които регламентират това са в чл. 1, ал. 2 – тя (б.а. - държавната власт) се осъществява от него (б.а. - народа) **непосредствено**...; чл. 10 - ...националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване; чл. 12 - сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси, ... но 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.

Изследвайки българското законодателство и практика, проф. д-р Николай Арабаджийски разпределя участието на гражданите в *три категории* – пряко участие

на гражданите, граждански контрол, обществен контрол. В прякото участие попадат разписаните в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власти местното самоуправление (ЗПУГДВМС) референдум, гражданска инициатива, европейска гражданска инициатива и общо събрание на населението, както и вече споменатото 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 (АПК), 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. [Арабаджийски, Н. 2014].

Ако приемем, както вече стана дума, че контролът от една страна има междуинституционален характер, а друга - тясно е свързан с прозрачността и отвореността на институциите, за целите на нашия анализ по-голямо значение има прякото участие.

Според ЗПУГДВМС **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. Необходимо е да направим уточнението, че по отношение на правните последиствия гражданската инициатива не се различава особено от регламентирания в АПК процедури за работа със сигнали и най-вече предложения на граждани. Има известно разминаване по отношение на изискуемата форма, сроковете за реакция и публичността на отговора, но като цяло сложните реквизити и процедура обезсмислят гражданската инициатива. Идентичен ефект с гражданската инициатива може да се постигне и с индивидуално **предложение или подписка** до орган на властта по реда на АПК.

**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 ЗПУГДВМС, в четири други закона се 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 – дали основно да информира, да провери нагласи, да събере алтернативни предложения или да аргументира и търси подкрепа за вече подготвени решения.

С различна степен на подробност се коментират правилата за провеждането му или се прави препратка към подзаконовни актове. Поради тази дискреция органите и администрациите натоварени с провеждането на обществените обсъждания очаквано се ориентират към най-удобния за тях вариант. 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.

В издадените през 2009 година Стандарти за провеждане на обществени консултации като част от проект „За по-добро обществено управление: институционализиране на процеса по оценка на въздействието в държавната администрация“ по Оперативна програма административен капацитет, консултациите се обвързват с оценката на въздействието. Въпреки че стандартите предлагат подробна методология за провеждане, имат белезите на практически наръчник и успешно аргументират необходимостта и ползността на консултацияния процес, ангажирането на консултациите с оценката на въздействието и с интернет пространството (най-вече портала [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)) до голяма степен препятства приложението им. Що се отнася за нормативните актове, основен мотив за превръщането на обществените в **електронни консултации** е изтъкнатият на дискусиата в Народното събрание, а именно, че народните представители нямат капацитета да организират широка обществена дискусия по всяко законодателно предложение и това ограничава законодателната инициатива на парламентаристите. В тази връзка диференциацията в стандартите на пасивни и активни методи на консултация може да подпомогне евентуална типологизация на гражданското участие, но по никакъв начин не го насърчава. Като пасивни са определени публикуване в Интернет; проучвания на общественото мнение; проучвания на бизнеса и анкетни проучвания; Като активни консултацияни методи са посочени преки интервюта със заинтересованите страни; фокус групи; групи за допитвания до бизнеса; консултативни комисии; публични дебати/национални форуми; други интернет инструменти; отворени дни/пътуващо шоу/ изложения; модели на предприятия.

Освен гореизборените 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 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. Обичайно са предпочитана форма на участие, защото нямат твърд законов регламент за провеждането им – т.е. разчита се да заместят други по-формализирани форми на гражданско участие, а и моментът на лично взаимодействие между гражданите и институциите е засилен, което е предпочитан подход в южните и близкоизточни култури.

На последно място, макар и не по важност, но по ниво на интензивност и в определени случаи на натиск се отчитат регламентирани в Закона за събранията, митингите и манифестациите **прояви на открито**. Трябва да се акцентира, че при някои от най-острите противоречия, събиращите се или протестиращи граждани не се опират на текстовете на закона, а действат спонтанно, изненадващо и агресивно. При наличие на провокации, възможно е тези прояви да доведат до повреждане на частно или обществено имущество или насилие.

За да се изясни спецификите и приложимостта на посочените проявление на гражданско участие трябва да се даде отговор на поне *пет основни въпроса*:

- Чия е инициативата за съответното участие?
- Какъв е времевият хоризонт за приемане и прилагане на взетото решение? Доколко остри и неотложни са въпросите, които трябва да се решават?
- Какви ресурси влагат участниците в процеса?
- Кой основни права защитава съответния вид участие?
- Какви цели се преследват?

Генезисът на инициативата за гражданското участие по всеки конкретен въпрос е от съществено значение. Произхода на идеята има релации с важността на повдигнатата тема за инициатора, целите, които иска да постигне, готовността да се съобрази с нормативни процедури и практики, желанието да се търси компромис или консенсус. Анализът на инициативата може да даде отговор на въпросите за източника на проблема и актуалността му в обществения дневен ред. Непосредствена връзка с това, на кой принадлежи инициативата има изясняването и групирането на участниците в процеса на публичните политики. Специализираната литература предлага огромно разнообразие от квалификации – държавни органи в системата на законодателната, изпълнителната и съдебната власт; независими държавни органи; териториални органи на самоуправление; администрацията; политическите партии; лобистите, там където са регламентирани или могат да се идентифицират сред другите участници; бизнеса и представляващите го организации; синдикати и организации на трудещите се; неправителствените организации; неструктурираните групи по интереси; медиите; консултанти, професионалисти и техните сдружения; физическите лица като носители и ползватели на конституционни права и т.н.

Съгласно даденото по-горе работно определение, участници от страната на гражданите са всички изброени агенти след лобистите включително, макар че за българските условия трудно може да се разграничат лобистките действия и интереси.

Инициативата за *седемте коментирани проявления на гражданско участие* може да бъде както следва:

- **Референдум** – първо на институциите (не по-малко от една пета от народните представители; Президента на Републиката; Министерския съвет; не по-малко от една пета от общинските съвети в страната за националните референдуми. Поне една пета от общинските съветници, но не по-малко от трима общински съветници; кмета на общината, съответно кмета на кметството или района за местен референдум), после и на гражданите - инициативен комитет на граждани с изборителни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с изборителни права за национален и инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с изборителни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство. Инициативните комитети могат да включват представители на всички видове агенти на публичните политики. В същото време обаче водеща е ролята на институциите – Народното събрание за националния и общинските съвети за местния референдум могат да редактират, без да променят смисъла на съдържащия се в предложението за произвеждане на съответния референдум въпрос или въпроси, както и тяхната поредност и да преценяват законосъобразността на предложенията и процедурата.
- **Предложение или подписка** – на всеки гражданин, формална или неформална организация.
- **Общо събрание** - свиква се от кмета на общината, района или кметството по негова инициатива; решение на общинския съвет или искане на най-малко една петдесета,



но не по-малко от 20 граждани с избирателни права с постоянен или настоящ адрес на територията на общината, района, кметството, населеното място или квартала към момента на формулиране на искането. Отбелязваме, че общото събрание макар и да приема задължителни за органите на местно самоуправление решения, то не е предпочитана и често използвана форма. Процедурните изисквания за провеждането му почти изцяло обезсмислят провеждането му по инициатива на кмета на общината и общинския съвет. Кметовете на райони и кметства биха могли да използват общото събрание ако имат сериозна обществена подкрепа за някоя своя идея, но не намират разбиране в общинския съвет и общинската администрация.

- **Обществено обсъждане** – по инициатива на органите на местно самоуправление, на Министерство на околната среда и водите или регионалните инспекции по околна среда и води, или на бизнеса за някои инвестиционни намерения. Обществените обсъждания основно се организират поради законовите изисквания, а не поради стремеж към прозрачност и диалогичност. Разбира се има и изключения, например в последните години Столична община организира няколко обществени обсъждания за вида на настилката на някои ключови улици и кръстовища в града.
- **Електронна консултация** – по инициатива на органите и администрацията. Администрацията тук може да се явява като самостоятелен играч, особено по отношение на подготвяните за приемане програмни и стратегически документи.
- **Срещи и дискусии** – всички агенти – органи на властта, администрация, партии, формални и неформални организации, както и отделни граждани.
- **Прояви на открито** – формални и неформални организации на граждани, много рядко и отделни граждани.

Времевият хоризонт и степента на неотложност на въпросите, в решаването на които трябва да участват гражданите е основна характеристика на проявленията на гражданско участие. В зависимост от това, дали въпросът трябва да се реши бързо или трябва да се обсъдят детайли гражданите могат да изберат различна форма на участие. Ако въпросът директно засяга права и интереси, трябва да се използват възможно най-много канали и форми за включването на заинтересованите лица и обратно – ако няма да има непосредствено действие – гражданското участие може да се отложи за подходящ момент. Когато институциите искат да забавят или блокират дадено решение, те могат да започнат дълги и широкоформатни дискусии и да вкарат неподозиращата общественост в капан. На свой ред, гражданите също могат да въвлечат институциите в някоя от процедурите за да спечелят време. Времевата перспектива също е и субективен фактор. Понякога е сложна преценката, дали вече има отворени „прозорци на политиките“ (по Джон Кингдън), когато съществуват чудесни шансове за успешно въздействие, или конкретната гражданска инициатива и участие ще допринесат за вкарването на въпроса в дневния ред и отварянето на прозорец. Не са рядкост случаите, когато гражданите отварят прозореца, но не им достига енергия или експертиза за да довършат започнатото.

*Времевите хоризонти* според българското законодателство и практика са следните:

- **Референдум** – изискването е подписите да се съберат за три месеца от обявяването на инициативата при национален референдум и един или три месеца в зависимост от вида на местния референдум. Сроковете за провеждане на референдумите след внасянето на подписката са около 4 месеца за националния и около 2 месеца за местния. С оглед на сложната процедура и отношението на политическия елит към референдумите обаче, тези срокове са най-малкото, което може да се наложи да се изчака.

- **Предложение или подписка** – според АПК могат да бъдат писмени или устни, да бъдат подадени лично или чрез упълномощен представител, по телефон, телеграф, телекс, факс или електронна поща. Това многообразие предполага бързина и добър достъп при подаването на предложенията и изисква време единствено за събиране на подписи при подписките. Въпреки че от гражданите може да се изиска допълнителна или уточняваща информация, сроковете за реакция са най-много два месеца, а когато е необходимо по-продължително проучване, срокът за вземане на решението може да бъде продължен от по-горестоящия орган до 6 месеца.
- **Общо събрание** – подобно на референдума, тук е важен организационният капацитет, с който ще се организира събирането на подписката за свикването му. Няма законово определен срок в който да се събира подписката, но това означава и че органите могат междувременно да взимат решения, с които да блокират или поне усложнят разрешаването на въпросите, обект на общото събрание. Общинският съвет или кметът на общината са длъжни да издадат съответните актове за предприемане на необходимите действия в срок до един месец от приемането на решението на общото събрание. Законът предвижда и срокове за съдебно обжалване и произнасяне на съда.
- **Обществено обсъждане** – основен проблем тук е, че организаторите в общия случай не целят максимална публичност и информацията за провеждането не достига до всички интересувани се лица. Следователно гражданите, които искат да участват трябва да имат предварителната нагласа, своевременно да следят за провеждането им и като допълнение – да бъдат подготвени. От гледна точка на институциите, ако целят да получат експертиза и съдържателни становища, трябва да бъдат активни в периода преди самото обсъждане, защото обвързващите срокове след провеждането му обикновено са кратки и фиксирани.
- **Електронна консултация** - срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за електронна консултация е не по-кратък от 30 дни, при изключителни случаи – 14 дни. Както при обществените обсъждания обаче, гражданите и организациите им трябва периодично да следят интернет страниците на институциите за да не пропуснат възможността да дадат становище по важен за тях акт.
- **Срещи и дискусии** – в зависимост от ситуацията (актуалност на проблема, ангажираност на институциите, обществен отзвук, мотивация и експертиза на гражданите и т.н.) срещите и дискусиите могат да се проведат непосредствено след заявения интерес или в кратки срокове, съгласно натовареността на институциите. Отново отбелязваме възможността обаче точно тази форма да се използва от институциите и за сваляне на напрежението, отклоняване на вниманието и/или забавяне за приемането на решение.
- **Прояви на открито** - най-малко 48 часа, а при неотложни случаи – 24 часа, преди началото на проявата писмено се уведомява кмета на общината. Събранията, митингите, протестите, хепънингите или флаш-мобовете обикновено се използват когато другите средства за участие не сработват, когато няма търпение или време за друга реакция като често посочените кратки срокове не се спазват.

Ресурсите, които гражданските участници влагат при формирането и реализацията на публичните политики са от ключово значение за успеха на начинанието. Според Дейвид Труман, степента до която групите по интереси,

респективно гражданите и техните организации достигат ефективно до институциите е резултат от *три независими фактори*:

(1) *фактори свързани със стратегическите позиции на групата в обществото* - статус и престиж в обществото, доколко групата/членовете на групата са ясно различими от други групи; значението на действията и постигнатите резултати спрямо неорганизираната и незаинтересованата по тематиката част от обществото; доколко политически лица и администратори са членове на групата; доколко членовете на групата са източници на някакво специализирано знание или умение за обществото;

(2) *фактори свързани с вътрешните характеристики на групата* – доколко изобщо и подходящо е организирана групата; до каква степен на единодействие може да достигне в определени ситуации; уменията на лидера; материалните ресурси с които разполага;

(3) *фактори свързани с особеностите на самите държавни институции* – структурата и практиките на институцията; връзките и въздействията, които групата може да направи върху членове или върху цялата институция и т.н. [Theodoulou and Cahn, 1995, 70-71].

Извън материалните ресурси, споменати като един от факторите на успеха, Матю Кан обобщава, че вероятността за успех на една гражданска инициатива зависи от: административните/правни познания; мрежите от контакти; масовост на подкрепата; възможност да се направи политически принос/да се извлече политически дивидент; способността да се разгърнат връзките с обществеността и медийна кампания [пак там, 208].

Като цяло нито една организация не може да генерира и приложи оптимално и едновременно всички ресурси, но спестяването на усилия, умения, неизползването на социален или друг капитал може да се окаже фатално. Все пак различните форми на участие изискват приоритетното използване на различен тип ресурси и предварителният анализ на капацитета може да насочи гражданите към подходящия вид участие:

- **Референдум** – най-важното за референдума е масовостта на подкрепата. За българските условия, които ограничават възможностите за вземане на решение чрез референдум с високи прагове на активност, решаващо е и умението успешно да се комуникира през всички информационни канали за да се достигнат необходимите нива на мобилизация.
- **Предложение или подписка** – водеща според мен тук е възможността да се извлече политически дивидент. Независимо дали става дума за индивидуално или групово желание, предлагащите го трябва не само да са готови да се откажат от славата на всяка успешна промяна, а и да аргументират предложението така, че да не засяга пряко интересите на друг субект на политиките. За това убеждаване се изискват и подходящите експертни познания.
- **Общо събрание** – от една страна прокарването на решение чрез общо събрание на населението, подобно на референдумите, изисква масовост на подкрепата и успешна комуникация. От друга страна обаче териториалната ограниченост на общото събрание в сравнително малки общности изисква и добре развита локална мрежа от контакти.
- **Обществено обсъждане** – след като отчетохме проблема с информираността на гражданите, относно провеждането на обществени обсъждания, използването на мрежи от потенциални информатори е решаващо за включването в обсъждането. На следващо място, мрежите от контакти сред съответната администрация и органи способства за възприемане на идеите и позициите на участниците. Разбира се и тук са необходими познания за да се аргументира предложението, а

в някои случаи и комуникация с широката публика, за да се представят предимствата на алтернативното решение или непрофесионализма на институциите.

- **Електронна консултация** – електронната консултация обикновено протича дистанционно и безлично, затова решаващи са познанията и представените мотиви и доказателства. Не е за пренебрегване и шанса, който ще се отвори пред органа за засилване на политическия принос. Електронната консултация, макар и задължителна по закон не допуска достатъчно възможности за въздействие върху проектите на решения, затова не е достатъчно атрактивна за гражданите и организациите им да вложат своите ресурси в нея. По-скоро тази форма се използва да се изрази подкрепящо или негативно мнение, за реализацията на което преобладаващо се е инвестирало на друго място.
- **Срещи и дискусии** – вече отбелязахме, че срещите и дискусиите са най-слабо формализирания и нормативно ограничен вариант за участие. Следователно всички подходи и варианти за въздействие са отворени спрямо стратегията на гражданите.
- **Прояви на открито** – решаващо за успеха на една проява на открито е нейната масовост. След демонстрираната масовост обаче важни са и мрежовите отношения, комуникацията, експертизата, които да канализират енергията. Примерът с протестите срещу високите цени на комуналните услуги и монополите от зимата на 2013 в България показва, че само масовост не е достатъчна.

Правото на участие на гражданите в публичното управление според разпоредбите на българската Конституция може да се декомпозира на следните права: *пряко участие; сдружаване; мнение; информация; събиране и манифестация; жалби, предложения и петиции; стачка*. Тези права не респондират само и единствено с гражданското участие, а предполагат и други индивидуални интереси или обществени функции и баланси. Обвързването на правата с гражданското участие дава представа обаче в каква степен тези права се спазват и поощряват в процеса на формиране и прилагане на публичните политики:

- **Референдум** – гарантира правото на пряко участие и правото на мнение. С отказа от бързо, своевременно и пълноценно прилагане на резултатите от проведените до момента (2017 г.) национални референдуми, независимо от недостига на активност, институциите показват, че не ценят особено правото на гражданите на пряко участие във вземането на решения.
- **Предложение или подписка** – тази форма защитава правото на мнение и на жалби, предложения и петиции. В проявлението гражданска инициатива се способства и за сдружаването на гражданите.
- **Общо събрание** – тук се гарантират пряко участие, мнение, събиране и манифестация, сдружаване. Правото на сдружаване не произлиза пряко от задължителните процедури, но в процеса на формиране на решенията и изясняване на позициите, гражданите неминуемо се групират по интереси.
- **Обществено обсъждане** – мнение, информация, жалби, предложения и петиции. Практиката показва, че обществените обсъждания в някои случаи могат да помогнат и на правото на сдружаване, защото събират на едно място хора с активни и противостоящи позиции на тези на официалните институции и в резултат се появяват сдружения с общественополезна дейност. Моето мнение обаче е, че тези случаи не са непосредствено следствие от формата обществено обсъждане, а резултат от липсата на достатъчно други възможности за изграждане на мрежи и организации от дейни граждани.

- **Електронна консултация** – помага за реализация на правото на мнение, информация, жалби, предложения и петиции. Това е изключително полезна форма за правото на достъп до информация. Законът за достъп до обществена информация гарантира достъпа до вече взети и реализиращи се решения, докато електронната консултация е незаменим инструмент за предварително информиране на обществото за планове и идеите на неговите представители и служители.
- **Срещи и дискусии** – мнение, информация, жалби, предложения и петиции, сдружаване. Освен горепосочените права, срещите и дискусиите следва да подсигурят и задължението на органите на властта по чл. 110 от АПК, а именно да приемат и изслушват граждани и представители на организации в определени и предварително оповестени дни и часове.
- **Прояви на открито** – събрание, манифестация и стачка. Конституцията гарантира правото на стачка на работниците и служителите за защита на техните колективни икономически и социални интереси, но тъй като всеки има право на труд – респективно на никой не може да се ограничи правото на стачка.

Сумарно, изводът от анализа на правата е, че правото на мнение е защитено чрез най-много форми на участие, а правото на стачка – само чрез една. Проблеми има и с правото на пряко участие, защото и двете форми, които позволяват упражняването му са утежнени с тежки процедури, а резултатите от вече упражнено право не се уважават от представителните институции. В допълнение, макар и да не произлиза директно от Конституцията, модерното право на добро управление е въплътено във всичките форми на гражданско участие.

Анализът на характеристиките на гражданското участие с неговите цели показва, че при сложното взаимодействие на всички актьори в първичния политически бульон на решенията, почти винаги резултатът е различен от това, което изначално са преследвали участниците. Това не означава че трябва да се избягва целеполагането – напротив, колкото по-конкретни ефекти се търсят, толкова е по-голям шанса за постигането им. За съжаление извеждането на конкретни общи цели за широки и субективни категории като гражданското участие е невъзможно. Затова използването на посочената в началото на изследването класификация на целите - инкорпориране на обществени ценности в решенията; подобряване качеството на решенията; разрешаване на конфликти; създаване на доверие; образование има практическо значение. Особено е, че гражданите може да не съзнават напълно целите на своето участие, институциите може да разтълкуват погрешно намеренията им или пък в процеса на работа може да възникнат по-привлекателни за страните ценности от предходно възприетите:

- **Референдум** – преобладаващо референдумите се правят за да се даде легитимност и да се внедри волята на мнозинството в едно решение. Ако се приеме, че волята на обществото за непосредствен и материален израз на ценностите на обществото, то връзката между референдума и първата цел на гражданското участие е категорична. Силно дискусивно е дали трансфера на отговорност за вземането на решение може да бъде съпътстван от създаване на доверие, а разяснителната кампания да се приеме като инструмент да се образова населението по темата на референдума.
- **Предложение или подписка** – в общия случай непосредствената задача е да компенсират проблеми, грешки, недостатъци на вече провеждани политики или да предложат нови. Следователно инкорпорирането на обществени ценности и подобряване качеството на решенията са най-близките по смисъл от целите в класификацията. Предложенията и подписките може да предлагат решение на конфликт, инициатива чрез която да се създаде доверие или да се образова или

информира обществеността, но това е функция на съдържанието, а не на формата.

- **Общо събрание** – използването на екзотичен инструмент като общо събрание би могло да бъде мотивирано от тоталната липса на доверие между граждани и институции. В същото време могат да се обслужат всички останали цели – сходно с референдума мнозинството да инкорпорира общностните си ценности в решението, при правилна организация – да се вземат най-добрите решения, да се загладят неразбирателствата и конфликтите, да се изясни процеса по прилагане на приетите решения.
- **Обществено обсъждане** – проведено по подходящ начин, общественото обсъждане може да обслужи всички цели на гражданското участие. Особено е, че на едно единствено обсъждане би било изключително трудно да се преследват и достигнат едновременно всички цели.
- **Електронна консултация** – декларираното намерение на електронната консултация е подобряване качеството на решението. Не бива да се подценява и специфичната функция да се информира обществеността за предстоящите решения.
- **Срещи и дискусии** – липсата на ограничения в процедурата и универсалната приложимост осигурява възможността чрез срещи и дискусии да се реализират всички цели на гражданското участие.
- **Прояви на открито** – независимо че по интензитет на реакция проявите на открито са с най-голямо противопоставяне и по същество представляват конфликт на участниците с институциите и с други субекти, основната им цел е разрешаване на проблеми, които са ескалирали до степен на конфликт. И тук е възможно сред исканията на участниците да има претенции за инкорпориране на ценности, подобряване на решенията или разясняване на едно или друго, но отново разграничаваме съдържателния аспект от формата на проявата.

	Референдум	Предложение или подписка	Общо събрание на населението	Обществено обсъждане	Електронна консултация	Дискусия и среща	Проява на открито
1. На кой е инициативата	Институции и граждани с превес на институциите	Граждани и организации	Граждани, организации и органи на местното самоуправление.	органи на властта, бизнеса за някои ОВОС	Органи на властта и администрацията	Всички агенти	Организации на граждани
2. Времеви перспективи	7 месеца за национален, 3-5 месеца за местен референдум. Ако не се достигне изискуемата активност – няма гаранции и времеви хоризонт за приемане на резултатите	Средна перспектива - 2 или 6 месеца	Средна перспектива До 3 месеца без времето за събиране на подписка	Кратка перспектива, изисква постоянно следене	Кратка перспектива, изисква постоянно следене	Кратка перспектива, риск от „приспиване“ на участниците	Кратка перспектива - 24 или 48 часа преди проявата
3. Какви ресурси се влагат	Масовост на подкрепата, способност за комуникиране	Възможност за политически дивидент, експертиза	Масовост на подкрепата, способност за комуникиране, локална мрежа от контакти	Мрежи, експертиза, комуникация	Експертиза, политически дивидент	Всички	Масовост, мрежови отношения, комуникация, експертиза

	Референдум	Предложение или подписка	Общо събрание на населението	Обществено обсъждане	Електронна консултация	Дискусия и среща	Проява на открито
4. Какви права защитават	Пряко участие, мнение	Мнение, жалби, предложения и петиции	Пряко участие, мнение, събиране и манифестация, сдружаване	Мнение, информация, жалби, предложения и петиции	Информация, мнение, жалби, предложения и петиции	Мнение, информация, жалби, предложения и петиции, сдружаване	Събрание, манифестация, стачка
5. Какви цели се преследват	Инкорпориране на обществени ценности	Инкорпориране на обществени ценности и подобряване качеството на решението	Инкорпориране на обществени ценности; подобряване качеството на решението; разрешаване на конфликти; образование	Всички цели	Подобряване качеството на решението, образование	Всички цели	Разрешаване на конфликти



\* \* \*

Предложеният *сравнителен анализ* на основни характеристики на различните проявения на гражданско участие в публичните политики не може да покрие абсолютно всички специфики. Съвсем целенасочено се избягва коментар относно недостатъците на законодателството, възпрепятстващи гражданското участие. Едно задълбочено проучване относно наличието или липсата на споменатите предпоставки за гражданското участие също би разкрило много относно предпочитанията на гражданите и институциите към някои от формите. Вероятно има и зависимост между броя на консултантите и съветниците и склонността за взаимодействие с гражданите. Подборът на *петте коментирани характеристики* е направен с умисъла, че това е критичният минимум, за който участниците трябва да направят самооценка. И когато гражданите съпоставят целите си, ресурсите и времето с които разполагат, кое право свързано с участието е най-малко уязвимо и дали инициативата е в тяхното поле, могат да изберат формата, чрез която ще постигнат максимално въздействие върху публичните политики.

### Литература:

1. Арабаджийски, Николай, Участие на гражданите в местното самоуправление в Република България, Годишник на ДПА, НБУ, 2014 г.
2. Тодоров, Антоний, Елементи на политиката. Трактат върху политическото, НБУ, 2012 г.
3. Фукуяма, Франсис, Произход на политическия ред. От предисторическите времена до Френската революция, Изток-Запад, 2015 г.
4. Kelly, M., ed., Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities, NISPAcee, 1999
5. Kraft, Michael, Furlong, S., Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives, CQPress, 2004
6. Putnam, R., Bowling Alone. The Collapse and revival of American Community, New York: Simon and Schuster, 2000
7. Rhodes, R.A.W., Sarah Binder, Bert Rockman, The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, 2006
8. Theodoulou, S., Cahn, M., Public Policy – The Essential Readings, Prentice Hall, 1995
9. Европейска конвенция за правата на човека (ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 Септември 1992 г., посл. изм. ДВ. бр.38 от 21 Май 2010г.)
10. Конституция на Република България - обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015г.
11. Административнопроцесуален кодекс - обн. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., В сила от 12.07.2006 г., посл. доп. ДВ. бр.13 от 7 Февруари 2017г.
12. Закон за нормативните актове - обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.34 от 3 Май 2016г.
13. Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление - обн. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.56 от 24 Юли 2015г.
14. Закон за местното самоуправление и местната администрация - обн. ДВ. бр.77 от 17 Септември 1991г, посл. доп. ДВ. бр.9 от 26 Януари 2017г.
15. Закон за опазване на околната среда - обн. ДВ. бр.91 от 25 Септември 2002г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.12 от 3 Февруари 2017г.
16. Закон за устройство на територията - обн. ДВ. бр.1 от 2 Януари 2001г., В сила от 31.03.2001 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.13 от 7 Февруари 2017г.
17. Закон за публичните финанси - обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г., В сила от 01.01.2014 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.43 от 7 Юни 2016г.
18. Закон за общинския дълг - обн. ДВ. бр.34 от 19 Април 2005г., В сила от 01.06.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.98 от 9 Декември 2016г.

19. Закон за събранията, митингите и манифестациите - обн. ДВ. бр.10 от 2 Февруари 1990г., посл. изм. ДВ. бр.24 от 26 Март 2010г.
20. Стандарти за провеждане на обществени консултации - <http://strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=2&sectionName=PublicConsultationStandards>
21. <http://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/51/ID/5503> (последно отворен на 05.07.2017 г.)
22. [www.sofia.bg](http://www.sofia.bg) (последно отворен на 05.07.2017г.)