



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Европейски нормативни актове за местното самоуправление и активно гражданство

Доброто управление в Европа изисква конструктивно и активно партньорство между всички нива на управление - европейско, национално, регионално и местно - заедно с гражданското общество и социалните и икономическите институции.

За доброто управление гражданското участие е необходимост. То осигурява реалното включване на хората при разрешаването на проблеми от ежедневието им и следователно осигурява адекватни решения. Чрез различните му форми се изпълнява принципът на добро управление, при което правителствата „стават по-прозрачни, по-отчетни, получават по-голяма легитимност, подобряват качеството и ефективността на приетите решения“. Включването на хората или т. нар. „демократично участие“ осигурява по-голяма прозрачност и отчетност на институциите и акумулира множество положителни ефекти, в т. ч.:

- спомага за познаване начина на вземане на решения и предвидимостта на изработваните норми;
- създава възможност идеите на гражданите да могат пряко да се реализират;
- води до възвръщане на доверието;
- предлага различни гледни точки и подобрява качеството на вземаните решения;
- осигурява готовност за прилагане на приетите решения;
- предоставя възможност за периодичен граждански мониторинг върху действията, решенията и политиките, провеждани от държавата.

Това определя в рамките на работата по проекта „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, да бъдат проучени нормативните документи на ЕС за местното самоуправление и гражданското участие в него.

* * *

Преди да бъде направен прегледа и последващия анализ за целите на настоящото изследване е необходимо да се запознаем с видовете, характера и приложението на европейските нормативни документи.

На първо място, вероятност и по важност са **регламентите**, които представляват обвързващи законодателни актове. Те са **задължителни** и трябва да се прилагат в своята цялост във всички страни от ЕС.

На второ място идват **хартата**, която е предоставяне на правомощия или права, като се посочва, че предоставящият официално признава прерогативите на получателя да упражнява посочените права. Термина харта е синоним на документ, устав и постановление.

На трето място са **директивите**, които представляват законодателен акт, с който се определя цел, която всички страни от ЕС трябва да постигнат. Отделните държави обаче сами изготвят свои закони, с които да постигнат съответните цели.

На четвърто място идват **решенията**, които са задължителни за страните, за които се отнасят и се прилагат пряко.

На пето следва да се отбележат **препоръките**, чрез които институциите изразяват своето мнение и предлагат насоки за действие, без това да води до правни задължения за тези, за които са





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

предназначени.

И накрая може да посочим **становището** като инструмент, който позволява на институциите да направят изявление, без да налагат правни задължения на тези, за които то е предназначено. Становища могат да издават основните институции на ЕС (Комисия, Съвет, Парламент), Комитетът на регионите и Европейският икономически и социален комитет.

* * *

Списък на изследваните документи

Във фокуса на нашето изследване са включени:

1. Хартата за основните права в Европейския съюз
 2. Европейска Харта за местното самоуправление
 3. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво
 4. Препоръка относно участието на гражданите в местния обществен живот
 5. Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения
 6. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения
 7. Насоки по публична етика
 8. Препоръка относно надзора над дейността на местните власти
 9. Препоръка относно финансовата отговорност на местните изборни представители за действия и бездействия при упражняване на техните функции
- Всички документи са представени в пълния си текст в Приложението след коменатарите.

Коментарии и анализ

1. Хартата за основните права в Европейския съюз и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи

Хартата за основните права в Европейския съюз не е пръв по време, но основополагащ за правната реалност в Съюза. Тя е своеобразно продължение и развитие на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, която е един от първите документи приети от Съвета на Европа, приет през 1950 година и ратифициран у нас през 1992 година.

В Хартата на основните права в Европейския съюз се посочва, че като „се съзнава духовното и морално наследство“, върху което „се основава на неделимите и универсални ценности на човешко достойнство, свобода, равенство и солидарност“, върху „принципа на демокрацията и на принципа на правовата държава“ се поставя човека в центъра на вниманието, като „се учредява гражданството на Съюза и се създава пространство на свобода, сигурност и правосъдие.“

Хартата допринася за „съхраняването и развитието на тези общи ценности при зачитане многообразието на културите и традициите на европейските народи, както и националната идентичност на държавите-членки и организацията на техните публични власти на национално, регионално и местно равнище“. Само по този път може „да се насърчава балансирано и устойчиво развитие и да се гарантира свободното движение на хора, услуги, стоки и капитали“. За тази цел е необходимо да се засили защитата на основните права в светлината на развитието на обществото, на социалния прогрес, на научните и технологични постижения.

Хартата се дава обща рамка и на редица права, установени с други документи на Европейския съюз, преди всичко основните договори и редица директиви и регламенти.

Основните видове права и свободи според Хартата са:





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. **Общочовешки и лични** - на човешко достойнство, на живот, на неприкосновеност на личността, на брак и семейство, забрана на изтезанията и принудителния труд, защита на личните данни и други;
2. **Граждански** - свобода на съвестта и религията, на информацията, на сдружаването и събранията, на свободно движение и пребиваване на територията на всяка страна-членка, на защита от омбудсмана, на справедлив съдебен процес и други;
3. **Политически** - право на добра администрация и достъп до документи, на участие в избори за Европейския парламент и в местни избори, право на обезщетение на гражданите за вреди нанесени им от институциите или техните служители и други;
4. **Икономически** - право на собственост, на стопанска инициатива;
5. **Трудови** - право на труд и свободен избор на професия, на справедливи и безопасни условия на труд, достъп до услуги за намиране на работа, защита от неоснователно уволнение, забрана на детския труд и други;
6. **Права на социалните партньори** (синдикалните и работодателски организации) на сдружаване, на колективни преговори, на колективни действия за защита на интересите им, в т.ч. стачка, права на работниците на информиране и консултиране;
7. **Социални** - право на социална сигурност и социална помощ, на закрила на здравето, на защита на околната среда, права на потребителите, право на образование;
8. **Културни** - право на свобода в изкуството и науката и други.

2. Европейска Харта за местното самоуправление

Европейска харта за местното самоуправление, приета в Страсбург на 15.X.1985 г.; в България е ратифицирана със закон, приет от 37-ото Народно събрание на 17.03.1995 г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.

В този основополагащ документ на Съвета на Европа са гарантирани принципите на гражданско участие в управлението на местно ниво. В чл. 3 изрично е регламентирано, че наред с участието в избори за органи на местната власт, следва да се гарантира възможността за пряко участие на гражданите в събрания на местната общност, референдуми и други, позволени от закона форми.

Така Европейската харта задава основните принципи и насоки, върху които други международни и вътрешни правни актове се основават, за да развият многообразието от форми и процедури за гражданско участие на местно ниво. Предвиденото в Хартата не предвижда задължителността на този текст за държавите членки на Съвета на Европа, т. е. във вътрешното законодателство те трябва да уредят тези форми на пряко гражданско участие, в съответствие с националните конституционни модели и политически традиции.

Европейската харта за местно самоуправление определя, че "под местно самоуправление се разбира правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на закона, съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население". Определението се нуждае от допълнителни уточнения. Констатираме, че самоуправление се осъществява не само от местните органи, а и пряко от населението. Това може да се осъществи чрез референдуми и други форми на пряката демокрация.

Това че този документ е ратифициран през 1995 г. не би трябвало да търсим неговото въздействие след тази година. Постановките на тази Харта присъстват в Конституцията и в Закона за местното самоуправление и местната администрация, т. е. още от 1991 година те са залегнали в реформата в управлението на административно-териториалните единици и в административно-териториалното устройство на нашата страна.

Стандартите за страните-членки на ЕС от тази харта най-общо се свързват със следното:

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- местното самоуправление е свързано с наличието на местни органи на власт, обществени по своята същност съвети, които се състоят от членове, избрани чрез свободни избори;
 - обществените дейности да се извършват от страна на онези власти, които стоят най-близо до гражданите;
 - правата, поверени на местните власти, са пълни и изключителни.
- Те не могат да бъдат съкращавани или ограничавани от страна на някоя друга – централна или регионална власт, освен в случаите предвидени в закона;
- изисквания за финансова, имуществена и организационна самостоятелност на общините;
 - финансова самостоятелност - при разработване на бюджетите си органите на местното самоуправление се ползват от механизма за оперативна самостоятелност;
 - получаването на обща субсидия по обективни критерии от държавата за нормалното функциониране на общините. Този стандарт обаче не трябва да ограничава правото на общинските съвети да водят самостоятелна политика в рамките на своите пълномощия;
 - имуществената самостоятелност е свързана с наличието на общинска собственост. Отношението на общинските съвети към това имущество трябва да бъде насочено главно към неговото запазване, ефективно използване, създаването на общински стопански предприятия и умножаване;
 - организационната самостоятелност на общините се гарантира от задължителното право на общинските съвети да определят своята структура и тази на общинската администрация, да създават служби на общинската администрация по близки до населението – в отделните кметства, населени места, райони;
 - административен контрол над дейността на общинските съвети и кметовете - може да се осъществява от по-висшестоящи органи за законосъобразност на актовете и действията и за експедитивност при извършването на онези дейности, за които общинските съвети са упълномощени от държавата;
 - местните власти имат право на сдружаване за защита и развитие на техните общи интереси, за сътрудничество и извършване на дейности от взаимни интерес;
 - промени в административно-териториалните единици могат да се извършват след допитване до заинтересованите общности на населението;
 - общинските съвети имат право на законова защита за спазване на принципите на местното самоуправление установени от Конституцията и законите на страната;
 - задължителното пряко участие на гражданите при решаването на общинските въпроси

3. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво

Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, приета от Съвета на Европа през октомври, 2007 г.

Стратегията изрично подчертава, че чрез идеята за доброто управление се осъществяват на практика ценностите и стандартите на демокрацията, човешките права и върховенството на закона. Основната цел на Стратегията е да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите субекти на национално и местно ниво така, че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обоснованите очаквания на хората.

Тази основна цел се предвижда да бъде постигната като се следват три непосредствени цели:

- Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с посочените по-долу 12 принципа;

- Държавите (или регионалните власти, в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

Основно достижение на стратегията е формулирането на 12-те принципа на добро демократично управление на местно ниво:

1) Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори - да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;

2) Отзивчивост - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите от страна на местните власти;

3) Ефикасност и ефективност - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;

4) Откритост и прозрачност - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси;

5) Върховенство на закона - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;

6) Етично поведение - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;

7) Компетентност и капацитет - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначените служители са в състояние да изпълняват своите задължения;

8) Иновации и отвореност за промени - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;

9) Устойчивост и дългосрочна ориентация - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;

10) Стабилно финансово управление - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;

11) Човешки права, културно разнообразие и социално единство - да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;

12) Отчетност - да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначените общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

4. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

Стратегията намира своето развитие в **Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения**, одобрен от Конференцията на МНПО към Съвета на Европа на 1 октомври 2009 г.

Това е един от документите на Съвета на Европа, посветени на гражданското участие на национално и местно ниво.

Основната цел на Кодекса е да допринесе за създаването на благоприятна среда за неправителствените организации в държавите членки на Съвета на Европа.

Кодексът е ефективен инструмент за НПО на местно, национално и международно ниво в техния диалог с публичните органи, както и да насърчи взаимодействието между тях.

Кодексът препоръчва следните основни **принципи на гражданското участие**:

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. НПО трябва да изразяват възгледите на своите членове и да защитават интересите на гражданите, включвайки се в процеса на вземането на решения, с цел повишаването качеството и приложимостта на приеманите документи и политическите инициативи.

2. Коректно взаимодействие и взаимно зачитане между участниците и отделните сектори в обществото.

3. Работата за обществените интереси изисква откритост, отговорност, яснота и отчетност от страна на неправителствените организации и на публичните органи.

4. НПО трябва да бъдат признати като свободни и независими организации по отношение на техните цели, решения и дейности.

В зависимост от целта и степента на въздействие, в Кодекса са включени следните **форми на участие**:

1. **Информация**: Достъпът до информация е основополагащ за активното участие на НПО в процеса на вземане на политически решения. Във връзка с това институциите трябва да предоставят обществена информация на НПО в достъпен формат.

2. **Консултация**: Това означава институциите да търсят мнението на НПО за тяхната позиция върху определен проблем, политически или нормативен документ, което по друг начин казано - НПО могат да отправят становища и препоръки, а институциите да осъществяват обратна връзка с тях.

3. **Диалог**: Инициативата за диалога добре би бил да бъде двупосочна, т. е. предполага отвореност от двете страни и активна обмяна на позиции. В крайна сметка чрез диалогът следва да се търси изработването на общи позиции, документи, предложения за промени в законодателството.

4. **Партньорство**: Предполага споделени отговорности на всеки етап от процеса на вземане на политически решения, от определянето на дневния ред и изработването до решението и изпълнението на инициативите за политики.

Кодексът на добрите практики за гражданско участие определя и **етапите в процеса** на вземане на управленски решения и различните възможности за включване на гражданските организации в тях:

1. Участие на НПО при определяне на политическия дневен ред. НПО могат да участват чрез застъпнически кампании, лобиране, предоставяне на информация на институциите, както и чрез осигуряване на експертно мнение и консултации. Институциите осигуряват прозрачен процес на вземане на решения, ясни, открити и достъпни процедури за участие, подкрепят гражданското участие чрез предоставяне на ресурси (финансов принос, административни услуги).

2. Публичните органи включват НПО в процеса за изработване на политики. НПО се включват в области като откриване на проблемите, предлагане на решения и предоставяне на данни като интервюта или проучвания за ефективността на предпочитаните от тях решения. Институциите разработват и спазват минимални стандарти за обществена консултация като ясни цели, правила за участие, срокове, обратна връзка и др., организират консултативни срещи със свободен достъп, включително като се канят всички потенциални заинтересовани страни.

3. Изработването на политически и нормативни актове трябва да бъде отворено за приноса и участието на НПО. На този етап **активната консултация** с НПО играе основна роля за вземането на информирано решение. Институциите предлагат и следват процедури за **съвместно вземане на решения**, както и подкрепят ресурсно активното участие на гражданското общество.

4. НПО участват в процеса на изпълнение като предлагат услуги и работят по проекти. Достъпът до ясна и прозрачна информация за очакванията и възможностите, както и активното партньорство, са много съществени на този етап. НПО оценяват изпълнението на политиката и следят то да протича, както е предвидено, и да няма вредни странични ефекти. На този етап **стратегическото партньорство** между НПО и публичните органи може да варира от малък пилотен

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект до поемане на пълна отговорност за изпълнението.

5. На този етап ролята на НПО е да контролират и оценяват резултатите от изпълнените политики. Важно е да има ефективна и прозрачна система за проследяване, чрез която да се постигат предвидените резултати от съответната политика/ програмата. НПО поемат отговорност да проследяват резултатите от прилагането на програмата с оглед на качество, устойчивост, ефективност и примери от реалния живот. Институциите се вслушват в гражданското мнение, реагират по определени въпроси, повдигнати от НПО и от гражданското общество.

6. Преформулирането на политиката трябва да е основано на достъпа до информация и възможностите за диалог за определяне на нужди и инициативи. Подходящи форми за участие на НПО в този процес са семинари и форуми за включване на заинтересованите страни, например *World café*, *Open space* и др. *Партньорството* може да намери израз в създаването на *работна група* или *комитет*, в който НПО и представители на институциите обсъждат следващите политически стъпки.

Кодексът съдържа и примерни **хоризонтални инструменти и механизми** за гражданско участие:

1. Електронните инструменти предлагат големи възможности за подобряване на демократичната практика и участие на организираното гражданско общество. Те биха могли да допринесат значително за прозрачност, отговорност и отзивчивост на институциите, както и да насърчат по-голямо участие от страна на гражданите, увеличени правомощия, достъп до и всеобхватност на демократичния процес.

2. НПО трябва да развият капацитет и умения, за да могат активно да участват във формулирането на политиката, осъществяването на проектите и предоставянето на услуги. Това се постига чрез обучения за подобряване на капацитета, участие в програми за обмен.

3. Създаване на съвместни консултативни органи с НПО, на правителствен координиращ орган, назначаване на служители за връзка с гражданското общество.

4. Разработване на рамкови споразумения, в които се очертават начинанията, ролите, отговорностите и процедурите за сътрудничество между институциите и НПО.

5. Препоръка относно участието на гражданите в местния обществен живот

Препоръка CM/Rec(2018)4 на Комитета на министрите към държавите-членки, приета на 21 март 2018 г. относно участието на гражданите в местния обществен живот препоръчва на правителствата на държавите-членки да определят политика за насърчаване на участието на обществеността в местния обществен живот и да предоставят възможност на местните власти да използват различни инструменти за участие в национална правна рамка.

В препоръката са формулирани основните принципи на местната политика за демократично участие, които се изразяват в това

- да се спазват принципите за предоставяне на информация във връзка с различните въпроси, засягащи местната общност, за да дадат възможност на своите граждани да имат думата при вземането на решения, които засягат тяхната общност или ги засягат поотделно...

- да се гарантира прозрачност при вземането на решения от местните власти, като по този начин се повишава отчетността на лицата вземащи решения;

- да се работи за повишаване на ангажираността и насърчаване на гражданското участие в местната политика, като се развива съзнанието за принадлежност към общност и да насърчават гражданите да приемат своята отговорност, допринасяйки за жизнеността на своите общности;

- да отдадат съществено значение на комуникацията между публичните органи и гражданите и да насърчават местните власти да акцентират на участието на гражданите и да обмислят внимателно техните искания и очаквания, за да предоставят подходящ отговор на нуждите, които изразяват;

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- да извърши задълбочена оценка на ситуацията по отношение на местното участие, да установят подходящи критерии и да въведат на система за мониторинг, за да се идентифицират причините за положителните или отрицателни тенденции в участието на гражданите и да се прецени въздействието от приетите механизми;

да обърнат особено внимание на гражданите, които изпитват по-големи затруднения да се включат активно, или които дефакто остават встрани от местния обществен живот;

да признават потенциала, който децата и младите хора представляват за устойчивото развитие на местните общности и да подчертават ролята, която те могат да играят;

да признават и засилват ролята, която играят сдруженията и гражданските групи, като ключови партньори в развитието и подкрепянето на културата на участие и, като движеща сила в практическото прилагане на демократичното участие;

да признават как културно разнообразието и приобщаващи общества могат да улеснят участието на всеки в обществения живот на съответните общности;

да насърчават и използват съвместните усилия на органите на всички нива на управление, като всеки орган отговаря за предприемането на подходящи действия в рамките на своята компетентност, съгласно принципа на субсидиарност.

Конкретните стъпки и мерки за насърчаване и засилване на участието на гражданите в местния обществен живот се свежда до

- да се оцени доколко значението на местните политики, вземането на решения и действия на местната администрация е ясно на обществеността чрез идентифициране на основните роли на местните власти в променящата се среда;

- местните власти създават възможност и да изграждат на ниво квартал, селище от общината и пр., структури за участие, които предлагат възможности на гражданите да влияят върху непосредствената си среда;

- да се работи за гражданското образование и да включат в училищните учебни програми и обучителни програми целта за насърчаване на осъзнаване на отговорностите, с които е натоварен всеки човек в демократичното общество;

- да насърчават местните изборни представители и местните власти с всякакви подходящи средства, включително изготвянето и публикуването на кодекси за поведение, да се държат по начин, който е в съответствие с най-високите стандарти за етично поведение и вдъхване на доверие на гражданите, като се вземат предвид:

В настоящите препоръки е включен и следния

Съкратеният наръчник по публична етика на местно ниво от 2006 г, в който са формулирани следните акценти:

- осигурят публичния характер на процесите на вземане на решения на местно ниво (например чрез публикуване на дневния ред на заседанията на общинския съвет и местните изпълнителни власти; регламентиране заседанията на общинския съвет и неговите комисии да бъдат отворени за обществеността; провеждане на сесии с въпроси и отговори или публикуване на протоколите от заседанията и решенията);

- да осигурят и улесняват достъпа на всеки гражданин до информация относно местни въпроси (например чрез създаване на информационни бюра, центрове за документи и публични бази данни; използване на информационни и комуникационни технологии; опростяване на административните процедури и намаляване на разходите за получаване на копия на документи), зачитане на законодателството относно неприкосновеността на личния живот и сигурността;

- да предоставят адекватна информация за административните органи и тяхната организационна структура, и да информират гражданите, които са пряко засегнати, за хода на всяко текущо производство;

- да прилагат пълноценна комуникационна политика, за да предоставят на гражданите възможност да разберат по-добре основните въпроси, които вълнуват общността и последиците от

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



основните политически решения, които нейните органи са определени да вземат, и да информират гражданите за възможностите за участие в местния обществен живот и формите, чрез които това може да стане.

- да насърчават на диалога между гражданите и местните изборни представители и да информират местните власти за различните способи за комуникация с обществеността и широката гама от начини, по които гражданите могат да имат пряка роля във вземането на решения. Такава осведоменост може да се развие чрез публикуване на насоки (например под формата на харта за участието на гражданите на местно ниво), провеждане на конференции и семинари или създаване на цифрови хранилища и интерфейси, позволяващи публикуване и достъп до примери за добри практики;

- да развиват, чрез проучвания и дискусии, разбиране за силните и слабите страни на различните инструменти за участие на гражданите във вземането на решения и насърчаване на иновациите и експериментирането в усилията на местните власти да общуват с гражданите и да ги включват по-тясно в процесите на вземане на решения;

- нови информационни и комуникационни технологии и да предприемат стъпки, за да гарантират, че местните власти и други публични органи използват (в допълнение към традиционните и все още ценни методи, като официални публични съобщения или официални брошури) пълния набор от налични комуникационни средства;

- по-съвещателни форми на вземане на решения, тоест включващи обмен на информация и мнения (например публични срещи, граждански събрания и журита или различни видове граждански форуми, групи, панели и обществени комисии, чиято функция е да съветват или правят предложения, или кръгли маси, проучвания на общественото мнение и проучвания сред потребителите);

- да въведат или, когато е необходимо, подобрят законодателството или разпоредбите, които позволяват:

- петиции, намерения, предложения и жалби, подадени от граждани до местния съвет или местната администрация;

- обществени инициативи, призоваващи изборните органи да се занимават с конкретни въпроси, за да дадат отговор на гражданите или да инициират процедура за референдум;

- консултативни референдуми или референдуми за вземане на решения по въпроси от местно значение, свиквани от местните власти по тяхна инициатива или по искане на местната общност;

- механизми за кооптиране на граждани към органи за вземане на решения, включително представителни органи;

- механизми за включване на гражданите в управлението (потребителски комитети, партньорски съвети, пряко управление на услугите от граждани, бюджетно участие и др.);

- да дадат на гражданите повече влияние върху местното планиране и, като цяло, върху стратегическите и дългосрочни решения; и по-специално да:

- дадат възможност на гражданите да участват в различни фази на процеса на вземане на решения относно такива решения. Тези фази могат да бъдат: подготовка, приемане, прилагане, оценка и преформулиране на местните политики;

- да разработват систематични механизми за обратна връзка за включване на гражданите в оценката и подобряването на управлението на местните въпроси и предоставянето на услуги, като потребителски проучвания, потребителски панели, показатели за ефективност или в избора между различни доставчици на услуги, за да се подобри качеството на решенията и услуги и да се повиши на отчетността;

- да гарантират, че участието на гражданите има реално въздействие върху процесите на вземане на решения, че гражданите са добре информирани за въздействието на тяхното участие и, че виждат осезаеми резултати. Местните власти обаче трябва да бъдат честни с обществеността относно ограниченията на предлаганите форми на участие и да избягват да пораждаат повишени

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИЗКОПАДЕБКА“



БЕЛОСЛАВ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

очаквания относно възможността за удовлетворяване на различните засегнати интереси, особено когато се вземат решения между конфликтни интереси или за разпределяне на ресурсите;

- да насърчават и надлежно признават духа на доброволчеството, който съществува в много местни общности, например чрез грантови схеми или други форми на подкрепа и насърчаване за нестопански, доброволчески и обществени организации, действия на граждански групи и т.н., или чрез изготвяне на договори или споразумения между тези организации и местните власти относно съответните права, роли и очаквания на тези страни в отношенията помежду им;

- да разработват структури за участие на ниво квартал, които позволяват на гражданите да влияят върху решения относно публични инвестиции, зонирание или предоставяне на услуги, или да поемат отговорности за управлението на местни пространства, съоръжения и т.н., например чрез квартални съвети и форуми, бюджетно участие или доброволчески групи.

6. Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения

Насоките за гражданското участие в процеса на вземане на политически решения са приети на 27 септември 2017 от страните членки на Съвета на Европа, които съдържат както всеобщи принципи, така и конкретни предложения за разширяване и подобряване на възможностите за включване на гражданите в процесите на вземане на политически решения.

В Насоките определят:

☐ че правото на гражданско участие в процеса на вземане на политически решения следва да бъде гарантирано на *всеки гражданин, неправителствена организация и на обществото като цяло*;

☐ че ефективното и пълноценно гражданско участие може да бъде постигнато само когато държавите членки гарантират – чрез правото и прилагането му на практика – *ефективното упражняване на правата на свободно сдружаване, на мирни събрания, на мнение и на информация*.

В тях се подчертава:

☐ че *правото на участие в процесите на взимане на решения* е различно от политически или лобистки дейности.

☐ че ефективното гражданско участие е невъзможно без *среда, която го позволява и подкрепя*. Такава среда следва да включва правни и практически гаранции за основните права и върховенството на правото като предпоставка за гражданското участие.

☐ *централната роля на гражданското участие в плуралистичната демокрация* и отбелязват, че „признанието и защитата“ от страна на правителството на застъпническите и наблюдаващи функции на гражданското общество са ключови за „изграждането на разнообразно и жизнено общество“.

Според Насоките основните принципи на гражданското участие са:

☐ **Взаимно уважение** между всички участници като основа за открито взаимодействие и взаимно доверие.

☐ **Уважение спрямо независимостта на неправителствените организации** независимо дали тяхното мнение е съвместимо с това на публичните органи или не.

☐ **Уважение спрямо позицията на органите на власт**, у които лежи отговорността за вземане на решенията.

☐ **Откритост**, прозрачност и отговорност.

☐ **Отзивчивост** от страна на всички участници чрез осигуряване на адекватна обратна информация.

☐ **Недискриминация** и включване така, щото всички гласове, включително тези на по-малко привилегированите и най-уязвимите, да бъдат чути и взети предвид.

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

□□ **Равенство между половете** и равно участие на всички групи, включително и на онези със специфични интереси и нужди като младите хора, възрастните, хората с увреждания или малцинствата.

□□ **Достъпност** чрез използването на ясен език и подходящи начини за участие – както онлайн, така и на живо.

Основните форми на гражданското участие, очертани в Насоките, са

□□ **Предоставяне на информация:** На всички етапи от процеса на вземане на решение, съответната информация следва да бъде представяна на ясен и лесен за разбиране език и в достъпен формат, без прекомерни административни пречки и, по принцип, без такси и в съответствие с изискванията за отворени данни.

□□ **Консултации:** Събирането на различни гледни точки и мнения по отношение на определени политики и теми следва да е част от официална процедура, протичаща чрез различни методи и инструменти като срещи, публични изслушвания, фокус групи, проучвания, въпросници и дигитални средства. Публичните органи следва да предоставят обществено достъпна обратна връзка за резултатите от проведените консултации.

□□ **Диалог:** Структуриран, продължаващ и резултатно ориентиран процес, базиран на общия интерес в процеса на обмяна на опит между публичните органи, гражданите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло. Различните платформи за диалог включват редовни публични изслушвания, обществени форуми и консултативни съвети.

□□ **Активно включване:** Гражданското участие в процесите на вземане на решения се простира отвъд предоставянето на информация, консултациите или диалога. То може да включва работни групи или комитети за съвместно разработване на документи, формирани въз основа на прозрачни критерии и процедури за представителство на гражданите, неправителствените организации и гражданското общество.

7. Препоръка относно надзора над дейността на местните власти и Препоръка относно финансовата отговорност на местните изборни представители за действия и бездействия при упражняване на техните функции

7.1. Препоръката CM/Rec(2019)3 на Комитета на министрите към държавите-членки, относно надзора над дейността на местните власти е приета на 4 април 2019 г.

Тя пряко се свързва с постановките влезли в Европейската харта за местно самоуправление и по-конкретно относно правото и реалната възможност, местните власти да регулират и да управляват в рамките на закона в интерес на населението по места, поради което тези власти трябва да отговарят пред гражданите и държавните органи за техните решения и действия. В документът наред с административния и съдебен надзор специално внимание е обърнато върху гражданския/демократичния надзор. За това е предвиден специален раздел, в който е посочено, че:

Демократичният надзор от страна на гражданите е тяхната право да следят и да влияят на вземащите решения, което предполага гражданите да имат достъп до информация и процесът на вземане на решения да бъде достатъчно прозрачен.

Формите за упражняване на демократичния надзор от страна на гражданите включват: избори, референдуми, местни инициативи и други различни форми на участие, както пряко, така и непряко.

Гражданите имат правото да изразяват мнение особено при вземането на важни решения, включващи дългосрочни ангажменти, които са трудни за преразглеждане и които ги засягат.

Признавайки значението и стойността на тази форма на надзор, чрез закон следва да улесни ефективното му прилагане.

Гражданите трябва също така да имат право да оспорват решенията на публичните органи

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

чрез административни или съдебни процедури.

Засилването на ролята на независимите органи, като омбудсмани, медиатори и НПО структури по въпроси, свързани с дейността на местните власти, което може да помогне за намаляване на случаите на съдебни спорове и да улесни достъпа на гражданите до по-удобни процедури.

Демократичният надзор включва и надзора от изборни представители, особено членове на местните съвети, които могат да използват властта си, за да оспорват дейността на местните власти, включително по финансови въпроси, които считат за нарушаващи закона.

7.2. Препоръката относно финансовата отговорност на местните изборни представители за действия и бездействия при упражняване на техните функции N° R (99) 8, приета на 17 март 1999 г., е своеобразен първообраз на по-горе представения документ.

Тук, още в преамбюла се сочи, че „целта на Съвета на Европа е... да запази и насърчи идеалите и принципите“ чрез които да се подпомогне икономическия и социален напредък. Във връзка с това се счита, че „активното участие на гражданите в управлението на местните обществени дела, включително чрез приемането на местни изборни функции, е едно от основните условия за ефикасността на местната демокрация и че, за да се осигури това участие, е необходимо да се запази едновременно доверието на гражданите в техните избраници и юридическата сигурност на последните“.

От своя страна „местните изборни представители трябва да поемат изцяло своите отговорности по отношение на гражданите...“ съчетана с тяхната юридическа отговорност „представлява важен елемент от по-ефикасната местна демокрация“. Въпреки това очевидно в случая главната тежест пада върху съдебния и административния контрол, за сметка на гражданския, който през годините все повече нараства като значение и нормативно осигуряване.

Обобщение

От направения кратък преглед на изключително широката нормативна реалност в Европейския съюз и Съвета на Европа може да направим следните изводи:

1. Очевидно е усилието за нормативното осигуряване на защитата на правата човека.
2. Осмислянето и нормативното осигуряване на статута на гражданите и на активното гражданство.
3. Повишеното внимание върху демократичното осмисляне местното самоуправление и гражданското участие при формулирането и приложението на политики за развитието на местните структури – региони, общини, райони, отделните структури в тях – квартали и др. селищни структури.
4. Създаване на предпоставки за гражданския контрол върху дейността на местните власти.
5. Създаване на алтернативи за развитието на законодателството в отделните държави – членки на Европейския съюз за развитието на демократичните ценности и принципи на национално и местно ниво.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Приложение (текстове на нормативни документи в ЕС)

ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (2007/С 303/01)

Европейският парламент, Съветът и Комисията тържествено прогласяват следния текст като Харта на основните права.

ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Преамбюл

Народите на Европа, като създават все по-тесен съюз помежду си, решиха да споделят мирно и основано на общи ценности бъдеще.

Като съзнава своето духовно и морално наследство, Съюзът се основава на неделимите и универсални ценности на човешко достойнство, свобода, равенство и солидарност; той почива на принципа на демокрацията и на принципа на правовата държава. Той поставя човека в центъра на своята дейност, като учредява гражданството на Съюза и създава пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

Съюзът допринася за съхраняването и развитието на тези общи ценности при зачитане многообразието на културите и традициите на европейските народи, както и националната идентичност на държавите-членки и организацията на техните публични власти на национално, регионално и местно равнище; той се стреми да насърчава балансирано и устойчиво развитие и гарантира свободното движение на хора, услуги, стоки и капитали, както и свободата на установяване.

За тази цел е необходимо да се засили защитата на основните права в светлината на развитието на обществото, на социалния прогрес, на научните и технологични постижения като те се включат в Харта, която ги прави по-видими.

При съблюдаване на компетенциите и задачите на Съюза, както и принципа на субсидиарност, настоящата Харта потвърждава отново правата, които произтичат по-специално от общите за държавите-членки конституционни традиции и международни задължения, както и от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, от приетите от Съюза и от Съвета на Европа социални харти, от практиката на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека. В този контекст Хартата ще бъде тълкувана от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки, като надлежно се вземат под внимание разясненията, установени под ръководството на президиума на Конвента, който изработи Хартата, и актуализирани под ръководството на президиума на Европейския конвент.

Ползването от тези права поражда отговорности и задължения, както спрямо другите, така и спрямо човешката общност и бъдещите поколения.

Въз основа на това Съюзът признава посочените по-долу права, свободи и принципи.

ДЯЛ I. ДОСТОЙНСТВО

Член 1

Човешко достойнство

Човешкото достойнство е ненакърнимо. То трябва да се зачита и защитава.

Член 2

Право на живот

1. Всеки има право на живот.
2. Никой не може да бъде осъден на смърт, нито екзекутиран.

Член 3





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОСПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Право на неприкосновеност на личността

1. Всеки има право на физическа и психическа неприкосновеност.
2. В областта на медицината и на биологията трябва да бъдат зачитани по-специално:
 - а) свободното и информирано съгласие на заинтересованото лице при определени със закон условия и ред;
 - б) забраната на евгеничните практики, по-специално на тези, които имат за цел селекцията на хора;
 - в) забраната за превръщане на човешкото тяло и неговите части в източник на печалба;
 - г) забраната на репродуктивното клониране на човешки същества;

Член 4

Забрана на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание

Никой не може да бъде подложен на изтезания, на нечовешко или унижително отношение или наказание.

Член 5

Забрана на робството и на принудителния труд

1. Никой не може да бъде държан в робство или в принудително подчинение.
2. Никой не може да бъде заставян да извършва принудителен или задължителен труд.
3. Трафикът на хора е забранен.

ДЯЛ II. СВОБОДИ

Член 6

Право на свобода и сигурност

Всеки има право на свобода и сигурност.

Член 7

Зачитане на личния и семейния живот

Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения.

Член 8

Защита на личните данни

1. Всеки има право на защита на неговите личните данни.
2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им.
3. Спазването на тези правила подлежи на контрол от независим орган.

Член 9

Право на встъпване в брак и право на създаване на семейство

Правото на встъпване в брак и правото на създаване на семейство са гарантирани в съответствие с националните закони, които уреждат упражняването на тези права.

Член 10

Свобода на мисълта, съвестта и религията

1. Всеки има право на свобода на мисълта, съвестта и религията. Това право включва свободата да променя своята религия или убеждения и свободата да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или колективно, публично или частно, чрез богослужение, обучение, религиозни обреди и ритуали.
2. Правото на отказ от военна служба се признава съгласно националните закони, които уреждат упражняването на това право.

Член 11

Свобода на изразяване на мнение и свобода на информация





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите.

2. Свободата и плурализмът на медиите се зачитат.

Член 12

Свобода на събранията и сдруженията

1. Всеки има право на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване, на всяко равнище, по-специално в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

2. Политическите партии на равнището на Съюза допринасят за изразяването на политическата воля на гражданите на Съюза.

Член 13

Свобода на изкуствата и науките

Изкуствата и научните изследвания са свободни. Академичната свобода се зачита.

Член 14

Право на образование

1. Всеки има право на образование, както и на достъп до професионално и продължаващо обучение.

2. Това право включва възможността да се получи безплатно задължително образование.

3. Свободата да се създават учебни заведения при зачитане на демократичните принципи, както и правото на родителите да осигуряват образованието и обучението на децата си в съответствие със своите религиозни, философски и педагогически убеждения, се зачитат съгласно националните закони, които уреждат тяхното упражняване.

Член 15

Свобода при избор на професия и право на труд

1. Всеки има право да работи и да упражнява свободно избрана или приета професия.

2. Всеки гражданин на Съюза има свободата да търси работа, да работи, да се установява или да предоставя услуги във всички държави-членки.

3. Гражданите на трети страни, които имат разрешение да работят на територията на държавите-членки, имат право на условия на труд еднакви на условията, на които имат право гражданите на Съюза.

Член 16

Свобода на стопанската инициатива

Свободата на стопанската инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики.

Член 17

Право на собственост

1. Всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.

2. Интелектуалната собственост е защитена.

Член 18

Право на убежище

Правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците и в съответствие с





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз (наричани по-нататък „Договорите“).

Член 19

Защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране

1. Колективното експулсиране е забранено.
2. Никой не може да бъде принудително отведен, експулсиран или екстрадиран към държава, в която съществува сериозен риск да бъде осъден на смърт, да бъде подложен на изтезание или на друго нечовешко или унижително отношение или наказание.

ДЯЛ III. РАВЕНСТВО

Член 20

Равенство пред закона

Всички хора са равни пред закона.

Член 21

Недискриминация

1. Забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация.
2. В областта на прилагане на Договорите и без да се засягат техните особени разпоредби, се забранява всяка форма на дискриминация, основана на гражданството.

Член 22

Културно, религиозно и езиково многообразие

Съюзът зачита културното, религиозното и езиковото многообразие.

Член 23

Равенство между жените и мъжете

Равенството между жените и мъжете трябва да бъде гарантирано във всички области, включително заетостта, труда и възнаграждението.

Принципът на равенството не пречи на запазването в действие или приемането на мерки, предвиждащи специфични предимства в полза на по-слабо представения пол.

Член 24

Права на детето

1. Децата имат право на закрила и на грижите, необходими за тяхното благоденствие. Те могат да изразяват свободно своето мнение. То се взема под внимание по въпросите, които ги засягат, в зависимост от възрастта и зрелостта им.
2. При всички действия, които се предприемат от публичните власти или частни институции по отношение на децата, висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение.
3. Всяко дете има право да поддържа редовно лични отношения и преки контакти с двамата си родители, освен когато това е против неговия интерес.

Член 25

Права на възрастните хора

Съюзът признава и зачита правото на възрастните хора да водят достоен и независим живот и да участват в социалния и културния живот.

Член 26

Интеграция на хората с увреждания Съюзът признава и зачита правото на хората с увреждания да се ползват от мерки, които осигуряват тяхната автономност, социалната и професионалната им интеграция и участието им в живота на общността.

ДЯЛ IV. СОЛИДАРНОСТ

Член 27

Право на информиране и консултиране на работниците в предприятието

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОСПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

На работниците или на техните представители трябва да се гарантира, на съответните равнища, своевременно информиране и консултиране в предвидените от правото на Съюза, от националните законодателства и практики случаи и условия.

Член 28

Право на колективни преговори и действия

В съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики работниците и работодателите, или съответните им организации, имат правото да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на техните интереси, включително стачка, в случай на конфликт на интереси.

Член 29

Право на достъп до услугите за намиране на работа

Всеки има право на достъп до безплатна услуга за намиране на работа.

Член 30

Защита при неоснователно уволнение

Всеки работник има право на защита срещу всяка форма на неоснователно уволнение, в съответствие

правото на Съюза и с националните законодателства и практики.

Член 31

Справедливи и равни условия на труд

1. Всеки работник има право на условия на труд, които опазват неговото здраве и сигурност и зачитат достойнството му.

2. Всеки работник има право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск.

Член 32

Забрана на детския труд и защита на работещите младежи

Детският труд е забранен.

Минималната възраст за допускане до работа не може да бъде по-ниска от възрастта, на която завършва периодът на задължително образование, без да се засяга действието на по-благоприятни за младежите правила и с изключение на ограничени дерогации.

Приетите на работа младежи трябва да се ползват от пригодени за тяхната възраст условия на труд и да бъдат защитени срещу икономическа експлоатация или срещу всеки труд, който би могъл да навреди на тяхната сигурност, на тяхното здраве, на физическото, психическото, моралното или социалното им развитие, или да възпрепятства образованието им.

Член 33

Семеен и професионален живот

1. Закрилата на семейството е гарантирана в юридически, икономически и социален план.

2. За да може да съчетава семейния и професионалния живот, всеки има право на защита срещу уволнение, което има за мотив майчинство, както и право на платен отпуск по майчинство и на родителски отпуск за раждане или осиновяване на дете.

Член 34

Социална сигурност и социална помощ

1. Съюзът признава и зачита правото на достъп до обезщетенията за социална сигурност и до социалните служби, които осигуряват закрила в случаи като майчинство, заболяване, трудова злополука, зависимо положение или старост, както и в случай на загуба на работа, в съответствие с правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики.

2. Всеки, който пребивава и се придвижва законно на територията на Съюза, има право на обезщетения за социална сигурност и на социални придобивки в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

3. С цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики.

Член 35

Закрила на здравето

Всеки има право на достъп до здравна профилактика и да ползва медицински грижи при условията, установени от националните законодателства и практики. При определянето и осъществяването на всички политики и действия на Съюза се осигурява висока степен на закрила на човешкото здраве.

Член 36

Достъп до услугите от общ икономически интерес

С цел да насърчава социалното и териториално единство на Съюза Съюзът признава и зачита достъпа до услугите от общ икономически интерес, предвиден от националните законодателства и практики в съответствие с Договорите.

Член 37

Опазване на околната среда

Високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие.

Член 38

Защита на потребителите

В политиките на Съюза се осигурява високо равнище на защита на потребителите.

ДЯЛ V. ГРАЖДАНСТВО

Член 39

Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейския парламент

1. Всеки гражданин на Съюза има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейския парламент в държавата-членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава.

2. Членовете на Европейския парламент се избират чрез всеобщо, пряко, свободно и тайно гласуване.

Член 40

Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в общинските избори

Всеки гражданин на Съюза има право да избира и да бъде избран в общински избори в държавата-членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава.

Член 41

Право на добра администрация

1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

а) правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;

б) правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна;

в) задължението на администрацията да мотивира своите решения.

3. Всяко лице има право на обезщетение от страна на Съюза за вредите, нанесени му от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения, в съответствие с основните принципи, които са общи за законодателствата на държавите-членки.

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

4. Всяко лице може да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и трябва да получи отговор на същия език.

Член 42

Право на достъп до документи

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава в държава-членка или има там седалище според устройствения му акт, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител.

Член 43

Европейски омбудсман

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава-членка, има право да сезира Европейския омбудсман за случаи на лоша администрация в действията на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, с изключение на Съда на Европейския съюз при изпълнението на неговите съдебни функции.

Член 44

Право на петиции

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава-членка, има право да отправя петиции до Европейския парламент.

Член 45

Свободно движение и пребиваване

1. Всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава на територията на държавите-членки.

2. В съответствие с Договорите правото на свободно движение и пребиваване може да се предоставя на гражданите на трети страни, които пребивават законно на територията на държава-членка.

Член 46

Дипломатическа и консулска закрила

Всеки гражданин на Съюза се ползва от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка друга държава-членка на територията на трети страни, в които държавата-членка, чиито гражданин е, няма представителство, при същите условия, както гражданите на тази държава.

ДЯЛ VI. ПРАВОСЪДИЕ

Член 47

Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес

Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие.

Член 48

Презумпция за невинност и право на защита

1. Всеки обвиняем се счита за невинен до установяване на вината му в съответствие със закона.

2. На всеки обвиняем се гарантира зачитане на правото на защита.

Член 49

www.eufunds.bg





Принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието

1. Никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което в момента на извършването му не е представлявало престъпление съгласно националното или международното право. По същия начин, не може да бъде налагано по-тежко наказание от това, което е било приложимо към момента на извършване на престъплението. Ако в по-късен момент след престъплението законът предвижда по-леко наказание, трябва да се приложи това наказание.

2. Настоящият член не засяга осъждането и наказанието на лице, виновно за действие или бездействие, което в момента на извършването му е било престъпление по смисъла на общите принципи, признати от всички народи.

3. Тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението.

Член 50

Право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление

Никой не може да бъде подложен на наказателно преследване или наказван за престъпление, за което

вече е бил оправдан или осъден на територията на Съюза с окончателно съдебно решение в съответствие със закона.

ДЯЛ VII. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

ОТНОСНО ТЪЛКУВАНЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ХАРТАТА

Член 51

Приложно поле

1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите-членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза.

2. Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите.

Член 52

Обхват и тълкуване на правата и принципите

1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

2. Признатите от настоящата Харта права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници.

3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.

4. Доколкото настоящата Харта признава основни права, които произтичат от общите за държавите-членки конституционните традиции, тези права трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези традиции.

5. Разпоредбите на настоящата Харта, които съдържат принципи, могат да бъдат прилагани чрез законодателни и изпълнителни актове, приети от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и чрез актове на държавите-членки, когато те прилагат правото на





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВСКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Съюза при упражняване на съответните им компетенции. Позицията на тези принципи пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на такива актове.

6. Националните законодателства и практики трябва да бъдат взети предвид в тяхната цялост, както е посочено в настоящата Харта.

7. Разясненията, изготвени за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки.

Член 53

Степен на закрила

Никоя разпоредба на настоящата Харта не трябва да се тълкува като ограничаваща или накръняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави-членки са страни и по-специално от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както и от конституциите на държавите-членки.

Член 54

Забрана на злоупотребата с право

Никоя от разпоредбите на настоящата Харта не трябва да се тълкува като даваща право да се извършва дейност или действие, които имат за цел погазване на признати в настоящата Харта права или свободи, или да се ограничават правата и свободите в по-голяма степен от предвидената в настоящата Харта.

* * *

Възпроизведеният тук текст представлява адаптирана версия на Хартата, прогласена на 7 декември 2000 г., и я заменя, считано от датата на влизане в сила на Договора от Лисабон.

Съставено в Страсбург на дванадесети декември две хиляди и седма година.

Европейска Харта за местното самоуправление Страсбург, 15.X.1985

Преамбюл

Държавите-членки на Съвета на Европа, подписали тази харта, като считат, че целта на Съвета на Европа е да осъществи по-тесен съюз между своите членове, за да запази и осъществи идеалите и принципите, които са тяхно общо достояние;

като считат, че един от начините за осъществяването на тази цел е сключването на споразумения в административната област;

като считат, че органите на местното самоуправление са една от главните основи на всяко демократично устройство;

като считат, че правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела е един от демократичните принципи, възприети от всички държави – членки на Съвета на Европа;

убедени, че това право може да бъде упражнено най-непосредствено на местно равнище;

убедени, че съществуването на органите на местното самоуправление, на които са възложени реални отговорности, позволява управление, едновременно ефективно и близко до гражданите;

като съзнават, че опазването и укрепването на местното самоуправление в различните европейски страни представляват важен принос за изграждането на една Европа, основана на принципите на демокрацията и децентрализацията на властта;

като потвърждават, че това предполага наличие на местни власти, притежаващи демократично конституирани решаващи органи разполагащи с широка автономия и правомощия, начините на тяхното упражняване и средствата, необходими за осъществяване на тяхната задача, се договориха за следното:

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



Член 1

Страните се задължават да се считат обвързани от следващите членове по начина и в степента, предписани от чл. 12 на тази харта.

Част I

Член 2 – Конституционна и законна основа на местното самоуправление

Принципът на местното самоуправление трябва да бъде признат във вътрешното законодателство и доколкото това е възможно, в конституцията.

Член 3 – Понятие за местно самоуправление

1. Под местно самоуправление се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела.

2. Това право се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни органи, които отговарят пред тях. Тази разпоредба не изключва възможността да се прибегва до събрания на гражданите, референдуми или до всякакви други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона.

Член 4 – Обхват на местното самоуправление

1. Основните правомощия на органите на местно самоуправление се определят от Конституцията или от закона.

Независимо от това, тази разпоредба не е пречка за предоставянето на органите на местно самоуправление на правомощия за специфични цели в съответствие със закона.

2. Органите на местно самоуправление разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт.

3. За предпочитане е изпълнението на обществените задължения да бъде възложено по принцип на властите, които са най-близо до гражданите. Възлагането на задължения на друга власт трябва да бъде съобразено с мащаба и естеството на задачата и изискванията за ефективност и икономия.

4. Правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да бъдат пълни и неограничени. Те могат да бъдат оспорвани или ограничавани от друга власт, централна или регионална, само в рамките на закона.

5. В случай на делегиране на правомощия от централен или регионален орган на власт органите на местно самоуправление трябва да разполагат, доколкото е възможно, със свобода да приспособят упражняването им към местните условия.

6. В процеса на планиране и на взимане на решения, доколкото това е възможно, своевременно и по подходящ начин трябва да се взема становището на органите на местно самоуправление по всички пряко засягащи ги въпроси.

Член 5 – Защита на териториалните граници на местните общности

За всяка промяна на местните териториални граници трябва предварително да се поиска становището на заинтересуваните местни общности, евентуално чрез референдум, там, където това е позволено от закона.

Член 6 – Съответствие на административните структури и средства на задачите на органите на местното самоуправление

1. Без да се изключва приложението на по-общи законови разпоредби, органите на местно самоуправление трябва да могат сами да определят вътрешните административни структури, които смятат да създадат, за да могат да ги приспособят към своите специфични нужди и за да осигурят ефективно управление.

2. Статутът на служителите в органите на местно самоуправление трябва да дава възможност за качествен подбор на кадри, основан на техните способности и компетентност за

www.eufunds.bg





тази цел той трябва да включва подходящи условия за обучение, заплащане и възможност за професионално израстване.

Член 7 – Условия за упражняване на правомощията на местно равнище

1. Статутът на избраните местни представители трябва да им гарантира свободно упражняване на техните правомощия.

2. Той трябва да дава възможност за подходяща финансова компенсация за разходите, направени във връзка с упражняване на правомощията, както и при необходимост, финансова компенсация за пропуснатите ползи или възнаграждение за свършена работа и съответно социално осигуряване.

3. Функциите и дейностите, несъвместими с упражняването на мандата на местен представител, могат да бъдат определени само със закон или от основни принципи на правото.

Член 8 – Административен контрол над дейността на органите на местно самоуправление

1. Административен контрол над органите на местно самоуправление може да се упражнява само по начините и в случаите, предвидени в Конституцията или в закона.

2. Административният контрол над дейността на органите на местно самоуправление трябва като правило да цели единствено да гарантира спазването на законността и на конституционните принципи. Административният контрол може все пак да включва контрол за целесъобразност, упражняван от висшестоящите органи по отношение на задачите, чието изпълнение е било делегирано на органите на местно самоуправление.

3. Административният контрол над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява, като се спазва съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които той се стреми да защити.

Член 9 – Финансови средства на органите на местно самоуправление

1. Органите на местно самоуправление имат право в рамките на националната икономическа политика на достатъчно собствени средства, с които да могат да се разпореждат свободно при упражняване на правомощията си.

2. Финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да бъдат съобразени с правомощията, предвидени в Конституцията или закона.

3. Поне част от финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да се получава от местни такси и данъци, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона.

4. Финансовите механизми, осигуряващи средствата, с които разполагат органите на местно самоуправление, трябва да бъдат достатъчно разнообразни и подлежащи на развитие, за да им позволят да следват, доколкото това е възможно на практика, естественото нарастване на разходите за упражняване на техните правомощия.

5. Защитата на финансово по-слабите местни общности налага установяването на финансови процедури за равномерно разпределяне на средствата или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници за финансиране, както и на разноските, които те трябва да понесат. Тези процедури или мерки не трябва да ограничават свободата на избор на органите на местно самоуправление в тяхната собствена сфера на отговорност.

6. Мнението на органите на местно самоуправление за начините, по които да им бъдат предоставени преразпределените средства, трябва да се вземе по подходящ начин.

7. Доколкото е възможно, субсидиите, предоставяни на местните общности, не трябва да бъдат предназначени за финансиране на специфични проекти. Отпускането на субсидии не трябва да засяга основната свобода на органите на местно самоуправление да определят политиката си в пределите на своите правомощия.

8. За финансиране на инвестиционните си разходи органите на местно самоуправление трябва да имат достъп в съответствие със закона до националния пазар на капитали.

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Член 10 – Право на сдружаване на местните общности

1. Местните общности имат право при упражняване на техните правомощия да си сътрудничат и в рамките на закона да се сдружават с други местни общности за осъществяване на задачи от взаимен интерес.

2. Правото на местните общности да членуват в сдружение за защита и осъществяване на техните общи интереси и правото им да влизат в международни сдружения на местните общности трябва да бъдат признати във всяка държава.

3. Местните общности могат при условия, които могат да бъдат уредени със закон, да си сътрудничат с общности от други държави.

Член 11 – Право на защита на местното самоуправление

Органите на местно самоуправление трябва да имат право на съдебна защита, за да бъде гарантирано свободното упражняване на техните правомощия и зачитането на принципите на местното самоуправление, залегнали в Конституцията и вътрешното законодателство.

Част II – Други разпоредби

Член 12 – Задължения

1. Всяка страна се задължава да се счита обвързана с най-малко двадесет разпоредби от част I на хартата, като поне десет от тях бъдат избрани измежду следните разпоредби:

- Член 2,
- Член 3, алинеи 1 и 2,
- Член 4, алинеи 1, 2 and 4,
- Член 5,
- Член 7, алинея 1,
- Член 8, алинея 2,
- Член 9, алинеи 1, 2 and 3,
- Член 10, алинея 1,
- Член 11.

2. Всяка договаряща държава в момента на депозиране на своите документи за ратифициране, приемане или одобрение уведомява генералния секретар на Съвета на Европа за избраните текстове в съответствие с разпоредбите на ал. 1 на този член.

3. Всяка страна може във всеки по-късен момент да уведоми генералния секретар, че се счита обвързана с всяка друга разпоредба на тази харта, която до момента не е приела, в съответствие с разпоредбите на ал. 1 на този член. Тези последващи задължения се считат за неразделна част от ратифицирането, приемането или утвърждаването от страната, която уведомява за това, и ще имат същото действие от първия ден на месеца, следващ изтичането на период от три месеца от датата на получаване на уведомлението от генералния секретар.

Член 13 – Общности, по отношение на които се прилага хартата

Принципите на местното самоуправление, съдържащи се в тази харта, се прилагат по отношение на всички категории местни общности, съществуващи на територията на договарящата страна. Независимо от това, всяка договаряща страна може в момента на депозиране на документите си за ратифициране, приемане или утвърждаване да посочи категориите местни или регионални общности, до които тя смята да ограничи приложното поле на тази харта или които смята да изключи от нейното действие. Тя може също така да включва в приложното поле на хартата други категории местни или регионални общности чрез последващо уведомление до генералния секретар на Съвета на Европа.

Член 14 – Предоставяне на информация

Всяка страна изпраща на генералния секретар на Съвета на Европа всяка информация относно законодателните разпоредби и други мерки, които тя е взела, за да се съобрази с разпоредбите на тази харта.

Част III

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Член 15 – Подписване, ратифициране и влизане в сила

1. Тази харта е открита за подпис от държавите – членки на Съвета на Европа. Тя подлежи на ратифициране, приемане или утвърждаване. Документите за ратифициране, приемане или утвърждаване се депозират при генералния секретар на Съвета на Европа.

2. Тази харта влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата, на която четири държави – членки на Съвета на Европа, изразят съгласието си да се обвържат с хартата в съответствие с разпоредбите на предходната алинея.

3. За всяка държава членка, която впоследствие изрази съгласието си да се обвърже с хартата, последната влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 3 месеца от датата на депозирането на документите за ратифициране, приемане или утвърждаване.

Член 16 – Териториална клауза

1. Всяка държава може в момента на подписване или в момента на депозиране на документите си за ратифициране, приемане, утвърждаване или присъединяване да посочи територията или териториите, по отношение на които ще се прилага тази харта.

2. Всяка държава може във всеки следващ момент посредством декларация до генералния секретар на Съвета на Европа да разпростре приложението на тази харта върху други територии, посочени в декларацията. По отношение на такива територии хартата влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 3 месеца от датата на получаване на декларацията от генералния секретар.

3. Всяка декларация, направена въз основа на предишните две алинеи, може да бъде оттеглена по отношение на посочените в нея територии чрез уведомление до генералния секретар. Оттеглянето има действие от първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 6 месеца от датата на получаването на това уведомление от генералния секретар.

Член 17 – Денонсиране

1. Някоя страна не може да денонсира тази харта преди изтичането на период от 5 години от датата, на която хартата е влязла в сила по отношение на нея. Генералният секретар на Съвета на Европа трябва да бъде предизвестен 6 месеца по-рано. Това денонсиране не засяга валидността на хартата по отношение на другите страни при условие, че техният брой никога не бъде по-малък от четири.

2. В съответствие с разпоредбите на предходната алинея всяка страна може да денонсира всяка приета от нея разпоредба от част I на хартата при условие, че броят и категориите разпоредби, с които тази страна остава обвързана, съответства на чл. 12, ал. 1. Счита се, че всяка страна, която вследствие денонсиране на някоя разпоредба вече не отговаря на изискванията на чл. 12, ал. 1, е денонсирала цялата харта.

Член 18 – Уведомления

Генералният секретар на Съвета на Европа уведомява държавите – членки на Съвета на Европа, за:

- a. всяко подписване;
- b. депозирането на всеки документ за ратифициране, приемане или утвърждаване;
- c. всяка дата на влизане в сила на тази харта в съответствие с чл. 15;
- d. всяко уведомление, получено в съответствие с разпоредбите на чл. 12, ал. 2 и 3;
- e. всяко уведомление, получено в съответствие с разпоредбите на чл. 13;
- f. всеки друг акт, уведомление или съобщение, отнасящи се до тази харта.

В уверение на което, долуподписаните, надлежно упълномощени за това, подписаха тази харта.

Съставена в Страсбург на 15 октомври 1985 г. на френски и английски език, като и двата текста имат еднаква сила, в един екземпляр, който ще бъде депозиран в архивите на Съвета на Европа. Генералният секретар на Съвета на Европа ще предостави заверени копия на всички държави – членки на Съвета на Европа.

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

**Допълнителен протокол
към европейската харта за местното самоуправление
за правото на участие в делата на местната власт
Утрехт, 16. XI.2009 г.**

Преамбюл

Държавите-членки на Съвета на Европа, подписали настоящия Допълнителен протокол към Европейската харта за местното самоуправление (наричана за краткост по-долу „Хартата“, ETS № 122), като вземат предвид, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между държавите-членки с цел защита и реализиране на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство;

като отчитат, че правото на участие в провеждането на публичните дела е един от демократичните принципи, които всички държави – членки на Съвета на Европа споделят;

като отчитат, че развитието в държавите-членки е показало изключителното значение на този принцип за местното самоуправление;

като смятат, че е добре да допълнят Хартата с разпоредби, гарантиращи правото на участие в делата на местната власт;

като вземат предвид Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи, приета от Комитета на министрите на 27 ноември 2008 г.;

Като вземат предвид и Декларацията и Плана за действие, приети на Третата среща на върха на държавните и правителствени ръководители на Съвета на Европа (Варшава, 16-17 май 2005 г.), се договориха за следното:

Член 1 – Право на участие в делата на местната власт

1. Държавите – Страни по Допълнителния протокол, в рамките на юрисдикцията им, трябва да гарантират на всеки правото на участие в делата на местната власт.

2. Правото на участие в делата на местната власт означава правото на опит за определяне или оказване на влияние върху упражняването на правомощията и отговорностите на местната власт.

3. Законодателството трябва да предостави средства за улесняването на упражняването на това право. Без несправедлива дискриминация на което и да е лице или група законодателството може да предостави конкретни мерки за различни обстоятелства или категории хора.

В съгласие с конституционните и/или международните задължения на дадена страна законодателството може, по-специално, да предвиди мерки, конкретно ограничени до гласоподавателите.

4.1. Всяка Страна трябва да признае чрез закон правото на поданиците на съответната Страна да участват, като гласоподаватели или кандидати, в изборите на членовете на съвета или на събранието на местните власти на местната власт, на територията на която пребивават.

4.2. Законодателството също така трябва да признае правото на други лица да участват по този начин, когато Страната реши това, в съгласие с конституционния си ред, или когато това съответства на международните правни задължения на Страната.

5.1. Всякакви формалности, условия или ограничения на упражняването на правото на участие в делата на местната власт трябва да бъдат определени чрез закон и да са в съответствие с международните правни задължения на Страната.

5.2. Законодателството трябва да налага необходимите формалности, условия и ограничения, за да гарантира етичната честност и прозрачност на упражняването на правомощията и отговорностите от местните власти, за да не бъдат изложени на риск от упражняването на правото на участие.





5.3. Всякакви други формалности, условия или ограничения трябва да бъдат необходими за функционирането на ефективна политическа демокрация, за поддържането на обществената сигурност в демократичното общество или за спазването от Страната на изискванията на международните си правни задължения.

Член 2 – Изпълнение на мерки за правото на участие

1. Страните ще вземат всички необходими мерки, за да може правото на участие в делата на местната власт да влезе в сила.

2. Тези мерки за упражняването на правото на участие трябва да включват:

i. оправомощаване на местните власти да предоставят възможност, насърчават и улесняват упражняването на правото на участие, установено в този Протокол;

ii. гарантиране създаването на:

a. процедури за ангажиране на хората, които могат да включват консултативни процеси, местни референдуми и петиции и, в случаите, когато местните власти имат голямо население и/или обхващат голям географски регион – мерки за ангажиране на хората на ниво, близко до тях;

b. процедури за достъп до официалните документи на местните власти, в съответствие с конституционния ред и международните правни задължения на Страната;

в. мерки за отговаряне на потребностите на категории хора, които се сблъскват с конкретни препятствия при участието; и

г. механизми и процедури за разглеждане и отговаряне на жалби и предложения относно функционирането на местните власти и местните публични услуги;

iii. стимулиране използването на информационни и комуникационни технологии за насърчава-

нето и упражняването на правото на участие, установено в този Протокол.

3. Процедурите, мерките и механизмите могат да бъдат различни за отделните категории местни власти с оглед на тяхната големина и компетенции.

4. В процесите на планиране и вземане на решения относно мерките, които трябва да се предприемат за влизането в сила на правото на участие в делата на местната власт, трябва да се провеждат консултации с местните власти, доколкото е възможно, навременно и по подходящ начин.

Член 3 – Власти, за които е приложим протоколът

Този протокол е приложим за всички категории местни власти, съществуващи на територията на Страната. Обаче всяка държава може, при депозирането на документите си за ратифициране, приемане или утвърждаване, да посочи категориите местни или регионални власти, до които държавата възнамерява да ограничи обхвата на Протокола или които възнамерява да изключи от обхвата му. Държавата може да включи допълнителни категории местни или регионални власти в обхвата на Протокола чрез последващо уведомление на Генералния секретар на Съвета на Европа.

Член 4 – Териториално приложение

1. Всяка държава може в момента на подписване на протокола или в момента на депозиране на документите си за ратифициране, приемане или утвърждаване да посочи територията или териториите, по отношение на които ще се прилага този Протокол.

2. Всяка Страна може във всеки следващ момент, посредством декларация до Генералния секретар на Съвета на Европа, да разпростре приложението на този протокол върху други територии, посочени в декларацията. По отношение на такива територии Протоколът влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 3 месеца от датата на получаване на декларацията от Генералния секретар.

3. Всяка декларация, направена въз основа на предишните два параграфа, може да бъде оттеглена по отношение на посочените в нея територии чрез уведомление до Генералния секретар





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



БЕЛОСЛАВ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

на Съвета на Европа. Оттеглянето има действие от първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 6 месеца от датата на получаването на това уведомление от генералния секретар.

Член 5 – Подписване и влизане в сила

1. Този протокол трябва да бъде отворен за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа, които са страни по Хартата. Протоколът подлежи на ратифициране, приемане или утвърждаване. Дадена държава-членка на Съвета на Европа може да не ратифицира, приеме или утвърди протокола, освен ако преди това или едновременно с това не е ратифицирала, приела или утвърдила Хартата. Документите за ратифициране, приемане или утвърждаване се депозират при генералния секретар на Съвета на Европа.

2. Този протокол влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата, на която осем държави-членки на Съвета на Европа изразят съгласието си да бъдат обвързани от Протокола съгласно разпоредбите на параграф 1.

3. По отношение на всяка държава-членка, която изрази впоследствие съгласието си да бъде обвързана от Протокола, той влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на представянето на документите за ратифициране, приемане или утвърждаване.

Член 6 – Денонсиране

1. Всяка Страна може да денонсира във всеки момент този Протокол чрез уведомление до Генералния секретар на Съвета на Европа.

2. Подобно денонсиране влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от шест месеца след датата на приемане на уведомлението от Генералния секретар.

Член 7 – Уведомления

Генералният секретар на Съвета на Европа уведомява държавите – членки на Съвета на Европа, за:

- а. всяко подписване;
- б. депозирането на всеки документ за ратифициране, приемане или утвърждаване;
- в. всяка дата на влизане в сила на този Протокол в съответствие с член 5;
- г. всяко уведомление, получено в съответствие с разпоредбите на член 3;
- д. всеки друг акт, уведомление или съобщение, отнасящи се до този Протокол.

В уверение на което, долуподписаните, надлежно упълномощени за това, подписаха този Протокол.

Съставен в Утрехт на 16 ноември 2009 г. на английски и френски език, като и двата текста имат еднаква сила, в един екземпляр, който ще бъде депозиран в архивите на Съвета на Европа. Генералният секретар на Съвета на Европа ще предостави заверени копия на всички държави – членки на Съвета на Европа.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

**СТРАТЕГИЯ ЗА ИНОВАЦИИ
И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНО НИВО**
15-та сесия, Валенсия, 15-16 октомври 2007
**КОНФЕРЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ МИНИСТРИ ОТГОВОРНИ ЗА МЕСТНОТО И
РЕГИОНАЛНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

Въведение

Европейските държави се присъединиха към Съвета на Европа с цел да постигнат по-висока степен на единство, за да съхранят и реализират идеалите и принципите, които представляват тяхно общо наследство, а именно: демокрация, човешки права, върховенство на закона.

Тези ценности са валидни днес със същата сила, с която са били валидни и преди половин век. Но това, което е претърпяло промяна, са очакванията на европейските граждани. Доброто управление се е превърнало в парадигма, посредством която се осъществяват на практика ценностите и стандартите на демокрацията, човешките права и върховенството на закона.

Държавните и правителствените глави на страните-членки на Съвета на Европа, на своята Трета среща на върха във Варшава през 2005 г., декларираха, че: “ефективната демокрация и доброто управление на всички нива са от съществена важност за предотвратяването на конфликти, утвърждаването на стабилитета и подпомагането на икономическия и социален прогрес, и следователно, за създаването на устойчиви общности, където хората искат да живеят и работят, сега и в бъдеще”.

С оглед постигането на тази цел е необходимо да бъдат предприети действия на европейско и национално ниво.

Настоящата стратегия, която се основава на опита и придобитите уроци на страните-членки и тяхното сътрудничество посредством Съвета на Европа, се стреми да инициира действия от страна на всички съответни заинтересовани страни на европейско, национално и местно ниво.

I. Обхват

Доброто управление е необходимо изискване за всички нива на публичната администрация. На местно ниво то е от фундаментално значение поради факта, че местното управление е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги, а и точно на това ниво те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото като цяло.

II. Цели

Основната цел на Стратегията е да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво, така че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обоснованите очаквания на хората.

В преследване на тази цел, Стратегията си поставя следните три непосредствени цели:

1. Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
2. Местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с посочените по-долу 12 Принципа;
3. Държавите (или регионалните власти - в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



си ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

III. 12 Принципа на добро демократично управление

Доброто управление е многостранна концепция, основаваща се на принципи, правила и практики, развити в различни части на света. Стратегията се базира на вече извършената работа в сферата на доброто управление от Съвета на Европа и други международни организации.

Техният опит и достижения, и особено собственото право на Съвета на Европа /*acquis*/ в сферата на демокрацията, човешките права и върховенство на закона, могат да бъдат обединени в предложените дванадесет Принципа на добро демократично управление.

Необходима предпоставка за прилагането на тези принципи е местните власти да имат съответните правомощия, отговорности и ресурси, които да им дават възможност “да регулират и управляват значителен дял от обществените дела под тяхна собствена отговорност и в интерес на местното население”¹.

Принципите на добро демократично управление на местно ниво са:

- 1) **Честно провеждане на изборите, представителност и гражданско участие** - да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
- 2) **Отзивчивост** - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноващите очаквания на гражданите от страна на местните власти;
- 3) **Ефикасност и ефективност** - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
- 4) **Откритост и прозрачност** - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси;
- 5) **Върховенство на закона** - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- 6) **Етично поведение** - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- 7) **Компетентност и капацитет** - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
- 8) **Иновации и отвореност за промени** - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- 9) **Устойчивост и дългосрочна ориентация** - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
- 10) **Стабилно финансово управление** - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- 11) **Човешки права, културно разнообразие и социално единство** - да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;
- 12) **Отчетност** - да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

IV. Ангажименти

С оглед на това да се инициират действия от страна на всички заинтересовани страни в полза на доброто демократично управление на местно ниво, Стратегията трябва да бъде припозната по еднакъв начин от правителствата и местните власти, и затова:

- Местните власти ще бъдат поканени да поемат доброволен ангажимент към своите граждани, упражнявайки правомощията и отговорностите си съобразно 12-те принципа на добро демократично управление. От тях ще се очаква да заявят своите ангажименти публично и да бъдат отговорни за тяхното изпълнение.

¹ Член 3.1 от Европейската харта за местното самоуправление





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- Участващите правителства и (асоциациите на) местните власти напълно, съобразно съответните им роли и законово определени компетенции, и, където е уместно, основавайки се на съществуващи инициативи и дейности, ще постигнат съгласие по отношение на начините и средствата за постигане на целите на Стратегията.

- Страните-членки и Конгресът ще поддържат и развиват необходимото пан-европейско сътрудничество, необходимо за предоставянето на насоки и проследяване на изпълнението на Стратегията, включително и чрез помощ за взаимно споделяне на информация и обмяна на опит между тях.

V. Изпълнение

На европейско ниво

1) Платформата на заинтересованите страни, създадена в рамките на Съвета на Европа и обхващаща (представители на) Комитета на министрите, Парламентарната асамблея, Конгреса на местните и регионални власти и Европейския комитет по местна и регионална демокрация (CDLR) – ще следи и ще дава насоки за изпълнението на Стратегията, както и за последващото ѝ развитие на базата на придобития опит.

2) Конгресът на местните и регионални власти ще провежда ежегодна дискусия относно изпълнението на Стратегията, за чиято прозрачност той се наема да съдейства. Тази дискусия ще улесни контактите с Националните сдружения с цел да се поощри обменът на добри практики и информация.

3) Центърът за експертиза на реформата в местното управление към Съвета на Европа ще подпомага страните-членки, местните власти и техните сдружения при прилагането на Програмите за действие, доколкото те си поставят “ориентирани към повишаване на капацитета” цели.

4) Европейският комитет за местна и регионална демокрация (CDLR) може да осигури рамките за конкретната обмяна на опит, дискусии за процесите на реформи и създаването на информационни мрежи.

5) Инициативата „Европейска седмица на местната демокрация“ е подета с оглед повишаване на съзнанието на гражданите за местното самоуправление и подкрепа на тяхното участие в обществения живот на местно ниво.

6) Ще бъдат създадени Европейски етикет за иновации и добро управление, и Европейски приз за изключителни постижения с цел да се отличат заслужилите местни власти в Европа.

7) Опитът на страните, прилагащи Стратегията, ще бъде проследен и предоставен на вниманието на останалите страни-членки, така че процесът по прилагането да бъде действително споделен и от него да имат възможност да се възползват всички.

На национално ниво

1. Националните и/или регионални правителства и асоциации на местни власти, според съответните им функции и законови компетенции, ще бъдат поканени да постигнат съгласие относно предоставянето на добро демократично управление на местно ниво. От онези от тях, които са приели тази покана, се очаква да декларират своя ангажимент и да припознаят Стратегията чрез съгласуване на Програми за действие, които могат да се основават, ако това е уместно, на вече съществуващи споразумения. В случай на необходимост, на разположение ще бъде Платформата на заинтересованите страни.

2. Тези Програми за действие ще представляват израз на общата ангажираност да се работи за подобряване на управлението на местно ниво.

*

Амбицията на Стратегията за въвеждане на иновации и добро управление е да стимулира съвместни действия от страна на държавното и местното управление, с цел подобряване на качеството на управление на всички нива, започвайки от нивото, което е най-приближено до гражданите и където стабилната и ефективно функционираща демокрация е от съществено значение.

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Страните-членки, местните власти и гражданите са поканени да споделят целите на Стратегията и да ги приемат за свои собствени, така че настоящите и бъдещите поколения да могат да се радват на добро управление на местно ниво навсякъде в Европа.

Приложение I

12 принципа за добро демократично управление на местно ниво

Принцип 1. Честно провеждане на изборите, представителност и гражданско участие

- Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство, и без никакви измами.
- Гражданите са в центъра на обществената активност и са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот.
- Всички мъже и жени имат право на глас при вземането на решения или директно, или чрез легитимни посредници, които представляват техните интереси. Такова широко участие се изгражда върху принципите: свобода на изразяване, свобода на събиране и сдружаване.
- Всички гласове, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, са били чути и взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.
- Винаги се правят опити да се балансира между различни законни интереси и да бъде постигнат широк обществен консенсус по отношение на това, какво в най-голяма степен е в интерес на цялата общност и както може да бъде постигнато.
- Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдават правата и законните интереси на малцинството.

Принцип 2. Отзивчивост

- Целите, правилата, структурите и процедурите се адаптират към нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите.
- Обществените услуги са осигурени и се отговаря в разумни времеви рамки на гражданските запитвания и оплаквания.

Принцип 3. Ефикасност и ефективност

- Резултатите отговарят на цели, по които е постигнат обществен консенсус.
- Постигната е максималната възможна полза при определените налични ресурси.
- Системите за управление на изпълнението спомагат за оценка и повишаване на ефикасността и ефективността на услугите.
- Редовно се извършват одити за оценка и подобряване на изпълнението.

Принцип 4. Откритост и прозрачност

- Решения се вземат и се привеждат в сила в съответствие с установените правила и норми.
- Съществува публичен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона (например - защита на неприкосновеността или гарантиране на справедливо провеждане на процедури по обществени поръчки).
- Има осигурен публичен достъп до информация за взетите решения, прилагането на определени политики и постигнатите резултати, по начин, който дава възможност да се следи ефективно и да се допринася за работата на местните власти.

Принцип 5. Върховенство на закона

- Местните власти спазват законите и се подчиняват на съдебните решения.
- Приети са правила и разпоредби, в съответствие с предвидените от закона процедури, и безпристрастно се привеждат в сила.

Принцип 6. Етично поведение

- Общественото благо се поставя над личните интереси.
- Въведени са ефективни мерки за предотвратяване и борба с всички форми на корупция.

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



БЕЛОСЛАВ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Своевременно се декларираат конфликти на интереси и лицата, които са въввлечени в тях, трябва да се въздържат от участие при вземането на съответните решения.

Принцип 7. Компетентност и капацитет

- Професионалните умения на тези, които са ангажирани в процесите на управление, непрекъснато се повишават с цел да се подобри техният принос и постигнати резултати.
- Държавните служители са мотивирани непрекъснато да подобряват своята работа.
- Създадени са и се използват практически методи и процедури с цел да се превърнат уменията в капацитет и да се постигат по-добри резултати.

Принцип 8. Иновации и отвореност за промени

- Търсят се нови и ефикасни решения на проблемите и се дава приоритет на модерни методи за предоставяне на услуги.
- Има готовност да се въвеждат и тестват нови програми, както и да се използва натрупаният чужд опит.
- Създаден е климат, благоприятстващ промените в интерес на постигането на определени резултати.

Принцип 9. Устойчивост и дългосрочна ориентация

- Нуждите на бъдещите поколения се вземат под внимание при прилагането на настоящите политики.
- Непрекъснато се взема под внимание устойчивото развитие на общността. Решенията са насочени към покриване на всички разходи, като целта е да не се пренасят за бъдещите поколения напрежение и проблеми - били те екологични, структурни, финансови, икономически или социални.
- Има широка и дългосрочна перспектива за бъдещето на местната общност, като се мисли за това от какво се нуждае тя, за да се постигне добро бъдещо развитие.
- Има разбиране за историческите, културните и социални обвързаности, на които се основава тази перспектива.

Принцип 10. Стабилно финансово управление

- Цените на предоставяните услуги не надхвърлят реалната им стойност и не намаляват прекомерно много търсенето, особено в случаите когато се отнася за важни публични услуги.
- Следи се за целесъобразност при финансовото управление, включително при сключване на договори и използване на заеми, при изчисляване на ресурси, приходи и резерви, и при използване на допълнителни приходи.
- Подготвят се многогодишни бюджетни планове с широко обществено обсъждане.
- Рисковете са правилно преценявани и управлявани, включително чрез публикуване на консолидирани отчети и, в случай на публично-частни партньорства, чрез реалистично разпределяне на рисковете.
- Местната власт участва в разпоредбите и споразуменията, касаещи междуобщинската солидарност, справедливото разпределяне на тежести и ползи и редуцирането на рискове (изравнителни системи, междуобщинско сътрудничество, споделяне на рискове и др.).

Принцип 11. Човешки права, културно разнообразие и социално единство

- Човешките права, които са в сферата на влияние на местната власт, се зачитат, защитават и прилагат, и се взимат мерки за борба с дискриминацията, на каквата и да е основа.
- Културното разнообразие се приема като преимущество и се полагат постоянни усилия всички да откриват своите интереси в местната общност, да се идентифицират с нея и да не се чувстват изолирани.
- Насърчава се социалното единство и интеграцията на изостаналите райони.
- Гарантира се достъпът до важни услуги, особено за най-непривилегированите части от населението.

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОЛАЙСКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Принцип 12. Отчетност

- Всички вземащи решения органи, било то колективни или еднолични, носят отговорност за своите решения.
- Решенията се докладват, обясняват и могат да се санкционират.
- Съществуват ефективни средства срещу злоупотреби и срещу такива действия на местните власти, които накърняват правата на гражданите.

Приложение II

Платформа на заинтересованите страни

Платформата е създадена в рамките на Съвета на Европа и ще включва (представители на) Комитета на министрите, Парламентарната асамблея, Конгреса на местните и регионални власти и Европейския комитет по местна и регионална демокрация (CDLR).

Посредством Платформата ще се дават основни насоки за Стратегията, ще се проследява нейното изпълнение и ще продължи нейното развитие в светлината на придобития опит, и поставяйки си тази цел, тя ще:

- осигурява подкрепа на националните и регионални правителства и асоциации на местните власти, ако е необходимо, с цел да се създадат Програмите за действие в подкрепа на предоставянето на добро демократично управление за изпълнението на Стратегията;
- приема тези Програми за действие;
- продължава разработването на *Европейския етикет за иновации и добро управление*, с оглед натрупания опит от пилотното прилагане от страна на властите и организациите, доброволно заявили желание да направят това;
- насърчава бъдещото разпространение на *Европейския етикет за иновации и добро управление* на континента;
- одобрява процедури за присъждане на Етикета на местните власти в рамките на отделните страни-членки и, ако е необходимо, осигурява техническо съдействие за разработването на такива процедури.

Приложение III

Програми за действие

Програмите за действие, които изразяват съвместен ангажимент на централните и местните власти да предоставят добро демократично управление, могат да включват:

- мерки за популяризиране на доброто управление на местно ниво, за стимулиране на дебата между заинтересованите страни и за насърчаване на местните власти да се придържат към 12-те принципа на добро демократично управление;
- мерки за създаване или укрепване на партньорството между правителството и асоциацията(ите);
- специфични процедури и инструментариум за оценка на това, дали съществуват всички необходими правни и институционални условия, благоприятстващи местните власти да подобрят своето управление, или има нужда да бъдат създадени такива;
- мерки за повишаване на уменията и капацитета на служителите и на изборните представители на местната власт чрез прилагането на специални програми за изграждане на капацитет;
- мерки за насърчаване използването на схеми за управление на изпълнението;
- мерки, които осигуряват идентифициране и споделяне на знания и добри практики и подпомагат местните власти да се учат един от друг;

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



БЕЛОСЛАВ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- изисквания за развитие на инструменти за сравняване, анализ и оценка на постиженията и времеви график за изпълнение;
- времева рамка за изпълнение и евентуална ревизия на програмата за действие.

Освен това програмите за действие следва да отправят покана към всички местни власти да се присъединят към 12-те принципа на добро демократично управление и да обявят това публично.

Приложение IV

Европейски етикет за иновации и добро управление, и Европейски приз за изключителни постижения

Целта на Етикета за иновации и добро управление е да стимулира и инициира действия, с цел да гарантира, че:

- гражданите знаят, че имат право на добро управление, познават качеството на управление в своята община (информация) и изразяват очакванията си;
- местните власти разбират своите силни и слаби страни и знаят как да подобрят управлението си по възможно най-ефективен начин (оценка);
- местните власти приемат, че сравнение, както вътрешно, така и външно, е възможно и препоръчително, и че те могат да черпят вдъхновение от своите национали и европейски партньори (учейки се от другите).

С Приз за изключителни постижения може да се отбелязват и разпространяват най-добрите европейски практики.

Разработването на Етикета и Приза следва да се извърши от Платформата на заинтересованите страни в сътрудничество със страните, проявили интерес да предоставят условия за пилотното прилагане на Стратегията. Работните хипотези при стартирането на работата по разработването са изложени по-долу. Те ще бъдат преразгледани и, където е подходящо, преработени в контекста на придобития от пилотното прилагане опит.

a. Общо описание

Етикетът ще представлява етикет за основно качество, т.е. всяка община (намираща се в някоя от участващите страни) може да бъде удостоена с него, стига да е достигнала определено ниво на качество (придържайки се към редица стандарти за качество) на своето управление като цяло.

Етикетът ще удостоверява, че местната власт се придържа към 12-те принципа на добро демократично управление, които е приела. За да бъде удостоена с такъв Етикет, съответната местна власт следва да отговаря на изискванията, формулирани в “хартата за качество”. Тези изисквания ще трябва да съответстват на целите на Стратегията и да съдържат постижения, процедури или техники, които местната власт може да приеме и въведе в своите работни методи и политики, и да включи изисквания за самооценка.

Оценката и подборът на общините ще се извършва от национални Екипи по подбора, сформирани от независими експерти, които, за да направят оценка, ще използват Харта/Матрица за добро управление.

Всяка община, която се кандидатира да получи Етикета за качество, и постигне най-малко оценка „добър” по определени критерии, и „много добър” по други, ще бъде удостоявана с него.

Необходимо е да се отбележи, че за всички критерии квалификацията „отличен” ще бъде присъждана само на общини, които не само постигат високо ниво на изпълнение, но освен това се включват активно в програмите, насочени към обмяна на опит и постоянно усъвършенстване (бенчмаркинг, програми за добри практики, партньорски проверки и др.).

b. Методология

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



и. Институционални разпоредби

Въвеждането на Етикета в практиката трябва да се основава на стабилни партньорства между Съвета на Европа и националните партньори (правителства и сдружения на местните власти).

Разработването на Етикета и Приза следва да се извърши от Платформата на заинтересованите страни в сътрудничество със страните, проявили интерес да предоставят условия за пилотното прилагане на Стратегията. Работните хипотези при стартирането на работата по разработването са изложени по-долу. Те ще бъдат преразгледани и, където е подходящо, преработени в контекста на придобития от пилотното прилагане опит.

б. Общо описание

Етикетът ще представлява етикет за основно качество, т.е. всяка община (намираща се в някоя от участващите страни) може да бъде удостоена с него, стига да е достигнала определено ниво на качество (придържайки се към редица стандарти за качество) на своето управление като цяло.

Етикетът ще удостоверява, че местната власт се придържа към 12-те принципа на добро демократично управление, които е приела. За да бъде удостоена с такъв Етикет, съответната местна власт следва да отговаря на изискванията, формулирани в "хартата за качество". Тези изисквания ще трябва да съответстват на целите на Стратегията и да съдържат постижения, процедури или техники, които местната власт може да приеме и въведе в своите работни методи и политики, и да включи изисквания за самооценка.

Оценката и подборът на общините ще се извършва от национални Екипи по подбора, сформирани от независими експерти, които, за да направят оценка, ще използват Харта/Матрица за добро управление.

Всяка община, която се кандидатира да получи Етикета за качество, и постигне най-малко оценка „добър” по определени критерии, и „много добър” по други, ще бъде удостоявана с него.

Необходимо е да се отбележи, че за всички критерии квалификацията „отличен” ще бъде присъждана само на общини, които не само постигат високо ниво на изпълнение, но освен това се включват активно в програмите, насочени към обмяна на опит и постоянно усъвършенстване (бенчмаркинг, програми за добри практики, партньорски проверки и др.).

б. Методология

ii. Институционални разпоредби

Въвеждането на Етикета в практиката трябва да се основава на стабилни партньорства между Съвета на Европа и националните партньори (правителства и сдружения на местните власти).

ii. Разпространение на добри практики

Всяка година организацията, отговорна за прилагането на Етикета, ще публикува:

- информация относно най-добрите практики;
- статистика за броя на общините-кандидатки и за нивата на всеки от елементите на добро управление: минимум, максимум и средно ниво.

Всяка година участващите общини ще бъдат поканени да посочат до две области на добро управление, в които желаят да постигнат подобрение. Управляващата организация ще организира посещения с цел партньорски проверки в общините, които са достигнали особено високи нива на изпълнение в съответните области.

Такива партньорски проверки ще доведат до създаване на специфични препоръки и планове за усъвършенстване на управлението.

с. Приз за изключителни постижения

В контекста на получените резултати от Етикета за качество, Съветът на Европа може да работи и Приз за изключителни постижения.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Този Приз ще бъде връчван с цел признаване и отбелязване на най-добрите европейски практики, свързани с 12-те принципа на добро демократично управление.

Подборът ще бъде извършван от европейски Екип по подбор, състоящ се от независими експерти, определени от Съвета на Европа. Подборът ще се провежда, основавайки се на предложения, направени от националните Екипи за подбор, и на базата на специфична методология, разработена и приета от Съвета на Европа.

Съветът на Европа ще публикува ежегодно информация относно Приза за изключителни постижения.

Препоръка относно участието на гражданите в местния обществен живот
Препоръка CM/Res(2018)4 на Комитета на министрите към държавите-членки
Приета на 21 март 2018 г.

Комитетът на министрите, при условията на член 15.b от Статута на Съвета на Европа,

Като отчита, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите членове с цел опазване и реализиране на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство, и за насърчаване на техния икономически и социален прогрес;

Като има предвид, че участието на гражданите е в основата на идеята за демокрация и че гражданите, които са отдадени на демократичните ценности, съзнавайки своите граждански задължения и активности в обществения живот, са жизнената сила на всяка демократична система;

Потвърждавайки отново убеждението си, че представителната демокрация е част от общото наследство на държавите-членки и е в основата на участието на гражданите в обществения живот на национално, регионално и местно ниво;

Припомняйки практиките на пряка демокрация в някои държави-членки;

Като има предвид, че демокрацията, свързана с участието на гражданите², която зачита и признава ролята на всички участници, може да допринесе и да допълни представителната и пряката демокрация, като направи демократичните институции по-отзивчиви, като по този начин допринесе за приобщаващи и стабилни общества;

Убедени, че местната демокрация е един от крайъгълните камъни на демокрацията в европейските страни и че нейното укрепване е фактор за стабилност;

Отбелязвайки, че местната демокрация в днешно време функционира в предизвикателен контекст, който непрекъснато се развива в резултат не само на структурни и функционални промени в организацията на местното управление, но също и на политически, икономически, културни и социални промени в Европа;

Осъзнавайки, че обществените очаквания продължават да се развиват, че местните политики продължават да променят облика си с гражданите, които търсят и практикуват нови начини за ангажиране и изразяване, и че това изисква, дори повече по-директни и гъвкави методи за участие, отколкото в миналото;

Като има предвид, че продължава да има нужда местните публични институции да се ангажират отново и да се отзовават на гражданите по нови начини така, че да се запази легитимността на процесите на вземане на решения, особено като се има предвид, че толкова често днес нивото на доверие на гражданите в избраните от тях институции намалява;

Признавайки, че има голямо разнообразие от мерки, които лесно се адаптират към местните обстоятелства за насърчаване на участието на гражданите;

Като има предвид, че правото на гражданите да имат думата при вземането на важни

² В настоящата препоръка под „participatory democracy” и „participation policies” се разбират съответно „демокрация, свързана с участието на гражданите” и „политики, свързани с участието на гражданите” – бел. прев.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



решения, включващи дългосрочни ангажименти или предпочитания, които са трудни за преразглеждане и които ги засягат, е един от общите демократичните принципи за всички държави-членки на Съвета на Европа;

Като има предвид, че това право може да бъде упражнено най-пряко на местно ниво и, че съответно следва да се предприемат стъпки за по-пряко включване на гражданите в управлението на местните дела, като същевременно се гарантира ефективността и ефикасността на такова управление;

Като има предвид, че диалогът между гражданите и местните власти и изборните представители е от съществено значение за местната демокрация, тъй като засилва легитимността на местните демократични институции и ефективността на техните действия;

Като има предвид, че в съответствие с принципа на субсидиарност, местните власти имат и трябва да поемат водеща роля в насърчаването на участието на гражданите и, че тяхната ангажираност е от решаващо значение за успеха на всяка политика с местно демократично участие;

Като има предвид необходимостта от актуализиране на Препоръка Rec(2001)19 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот и отчитайки, че промените, настъпили след нейното приемане, оправдават тя да бъде заменена с настоящата препоръка;

Като взе предвид:

Допълнителния протокол към Европейската харта на местното самоуправление за правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207);

Препоръка CM/Rec(2009)2 на Комитета на министрите към държавите-членки относно оценката, одита и мониторинга на участието и политиките, свързани с участието на гражданите на местно и регионално ниво и приложения към нея инструмент CLEAR;

12-те принципа на доброто демократично управление; и

Насоките за гражданско участие във вземането на политически решения (CM(2017)83-final);

Препоръчва правителствата на държавите-членки да поемат задачите, посочени в параграфи от 1 до 5 по-долу, или да поверят тези задачи на компетентните публични органи, като се вземат предвид съответните конституционни или законодателни разпоредби:

Да формират политика, включваща местните и, където е приложимо, регионалните власти, предназначена да насърчи участието на гражданите в местния обществен живот, като се основава на:

принципите на Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122);

Допълнителния протокол към Европейската харта на местното самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207);

Насоките за гражданско участие във вземането на политически решения (CM(2017)83-final);

и принципите, изложени в раздел А от приложението към настоящата препоръка;

Да приемат мерки в рамките на своите правомощия, като вземат предвид горепосочената политика и раздел Б от приложението към тази препоръка, в частност с оглед подобряване на правната рамка за участие и гарантиране, че националното законодателство и разпоредби позволяват на местните и регионалните власти да използват широк набор от инструменти за участие;

Да поканят, по подходящ начин, местните и регионалните власти:

да се присъединят към принципите, съдържащи се в раздел А от приложението към тази препоръка, и да предприемат ефективното прилагане на политиката за насърчаване на участието на гражданите в местния обществен живот;

да подобрят местните и регионалните разпоредби относно участието на гражданите в местния обществен живот, заедно с практическите договорености за това участие и да предприемат всякакви други мерки в рамките на техните правомощия за насърчаване на участието на гражданите, като надлежно вземат предвид мерките, изброени в раздел Б от приложението към

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

тази препоръка;

Да преразглеждат периодично приетите политики по отношение на участието на гражданите, за да гарантират, че те продължават да са ефективни и актуални;

Да се уверят, че тази препоръка е преведена на официалния(-ите) език(-ци) на съответните държави и, по начин, който те смятат за подходящ, е публикувана и предоставена на вниманието на местните и регионалните власти;

Реша, че тази препоръка заменя Препоръка Rec(2001)19 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот.

Приложение към Препоръка CM/Rec(2018)4

За целите на тази препоръка:

"местен обществен живот" означава всички въпроси, услуги и решения и в частност управлението и администрирането на делата, свързани с или засягащи местна общност;

„гражданин“ означава всяко лице (включително, когато е уместно, пребиваващи чужденци³), принадлежащо към местна общност. Принадлежността към местна общност включва наличието на стабилна връзка между индивида и тази общност.

Определенията на допълнителни термини, използвани в настоящата препоръка, са представени в обяснителния меморандум тук (CM(2018)13-final).

А. Основни принципи на местната политика за демократично участие

Държавите-членки следва:

да спазват принципите за предоставяне на информация, заложи в Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS № 205) във връзка с различните въпроси, засягащи местната общност, за да дадат възможност на своите граждани да имат думата при вземането на решения, които засягат тяхната общност или ги засягат поотделно, и да позволят прозрачност при вземането на решения от местните власти, като по този начин се повишава отчетността на лицата вземащи решения;

да търсят нови начини за повишаване на гражданското съзнание и насърчаване на култура на демократично участие, споделяна от общностите и местните власти;

да развиват съзнанието за принадлежност към общност и да насърчават гражданите да приемат своята отговорност, допринасяйки за жизнеността на своите общности;

да отдадат съществено значение на комуникацията между публичните органи и гражданите и да насърчават местните власти да акцентират на участието на гражданите и да обмислят внимателно техните искания и очаквания, за да предоставят подходящ отговор на нуждите, които изразяват;

да приемат цялостен подход към участието на гражданите, като се вземат предвид, както процесите на представителна демокрация, така и формите на пряко участие във вземането на решения и управлението на местните дела;

да избягват прекалено строги решения и да позволяват експериментирание, като се дава приоритет на овластяването на гражданите; следователно, държавите-членки следва да предвидят широк набор от инструменти за участие и възможността за тяхното комбиниране и адаптиране на начина, по който се използват, в зависимост от обстоятелствата;

да започнат със задълбочена оценка на ситуацията по отношение на местното участие, да установят подходящи критерии и да въведат на система за мониторинг за проследяване на всякакви промени в нея, за да се идентифицират причините за положителните или отрицателни тенденции в участието на гражданите и да се прецени въздействието от приетите механизми;

да дадат възможност за обмен на информация между и в рамките на държавите относно най-

³ В съответствие с Конвенцията за участие на чужденците в обществения живот на местно ниво (ETS № 144 - вж. чл. 2), "пребиваващи чужденци", означава лица, които не са граждани на държавата и които пребивават законно на нейна територия.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

добрите практики при участието на гражданите, да подкрепят обучението на местните власти по отношение на ефективността на различните методи за участие и да гарантират, че обществеността е напълно информирана за целия набор от налични възможности, като се вземе предвид Препоръка CM/Rec(2009)2 на Комитета на министрите към държавите-членки относно оценката, одита и мониторинга на участието и на политиките, свързани с участието на гражданите на местно и регионално ниво и приложения към нея инструмент CLEAR;

да обърнат особено внимание на гражданите, които изпитват по-големи затруднения да се включат активно, или които дефакто остават встрани от местния обществен живот;

да насърчават балансираното участие на жените и мъжете в местната политика и местния обществен живот;

да признават потенциала, който децата и младите хора представляват за устойчивото развитие на местните общности и да подчертават ролята, която те могат да играят;

да признават и засилват ролята, която играят сдруженията и гражданските групи, като ключови партньори в развитието и подкрепянето на културата на участие и, като движеща сила в практическото прилагане на демократичното участие;

да признават как културно разнообразните и приобщаващи общества могат да улеснят участието на всеки в обществения живот на съответните общности;

да насърчават и използват съвместните усилия на органите на всички нива на управление, като всеки орган отговаря за предприемането на подходящи действия в рамките на своята компетентност, съгласно принципа на субсидиарност.

Б. Стъпки и мерки за насърчаване и засилване на участието на гражданите в местния обществен живот

Общи стъпки и мерки

Държавите-членки следва:

да установят дали в сложно и глобализирано общество значението на местните действия и вземането на решения е ясно на обществеността чрез идентифициране на основните роли на местните власти в променящата се среда;

да подчертаят правилно тези роли и да се установи, ако е необходимо, дали балансът на правомощията, упражняван на национално, регионално и местно ниво, гарантира, че местните власти и изборните представители имат достатъчно компетенции и капацитет за местни действия, за да осигурят необходимия стимул и мотивация за участието на гражданите. В този контекст държавите-членки трябва да използват всяка възможност за функционална децентрализация, разширявайки отговорностите на местните власти;

да дадат на местните власти възможността да въведат на ниво квартал, структури за участие, които предлагат възможности на гражданите да влияят върху непосредствената си среда;

да подобрят гражданското образование и да включат в училищните учебни програми и обучителни програми целта за насърчаване на осъзнаване на отговорностите, с които е натоварен всеки човек в демократичното общество, в частност в рамките на техните местни общности, независимо дали са изборни представители, местни администратори, държавни служители или обикновени граждани, в съответствие с Хартата на Съвета на Европа относно образование за демократично гражданство и образование по правата на човека (Препоръка CM/Rec(2010)7 на Комитета на министрите);

да насърчават местните изборни представители и местните власти с всякакви подходящи средства, включително изготвянето и публикуването на кодекси за поведение, да се държат по начин, който е в съответствие с най-високите стандарти за етично поведение и вдъхване на доверие на гражданите, като се вземат предвид:

Резолюция 401 (2016) на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа „Предотвратяване на корупцията и насърчаване на публичната етика на местно и регионално ниво“;

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПЕВКА“



БЕЛОСЛАВ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Европейският кодекс за поведение на политическата почтеност на местните и регионалните изборни представители; и

Съкратеният наръчник по публична етика на местно ниво от 2006 г;

да въведат по-голяма прозрачност в начина, по който работят местните институции и власти, и в частност:

да осигурят публичния характер на процесите на вземане на решения на местно ниво (например чрез публикуване на дневния ред на заседанията на общинския съвет и местните изпълнителни власти; регламентиране заседанията на общинския съвет и неговите комисии да бъдат отворени за обществеността; провеждане на сесии с въпроси и отговори или публикуване на протоколите от заседанията и решенията);

да осигурят и улесняват достъпа на всеки гражданин до информация относно местни въпроси (например чрез създаване на информационни бюра, центрове за документи и публични бази данни; използване на информационни и комуникационни технологии; опростяване на административните процедури и намаляване на разходите за получаване на копия на документи), зачитане на законодателството относно неприкосновеността на личния живот и сигурността;

да предоставят адекватна информация за административните органи и тяхната организационна структура, и да информират гражданите, които са пряко засегнати, за хода на всяко текущо производство;

да прилагат пълноценна комуникационна политика, за да предоставят на гражданите възможност да разберат по-добре основните въпроси, които вълнуват общността и последиците от основните политически решения, които нейните органи са определени да вземат, и да информират гражданите за възможностите за участие в местния обществен живот и формите, чрез които това може да стане.

II. Стъпки и мерки относно участието в местните избори и системата на представителната демокрация

Държавите-членки следва:

да преразгледат функционирането на местните изборителни системи, за да се установи дали има някакви фундаментални недостатъци или договорености за гласуване, които биха могли да обезкуражат определени части от населението да гласуват, и да разгледат възможността за коригиране на тези недостатъци или договорености в съответствие с Кодекса за добри изборни практики по изборни въпроси, приет от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) (CDL-AD(2002)023rev-E);

да се стремят да насърчават участието в избори в съответствие с националното законодателство за правата за гласуване. Когато е необходимо, държавите-членки следва да провеждат информационни кампании, за да обяснят начините за гласуване, да насърчат хората да се регистрират за гласуване и да гласуват. Информационните кампании, насочени към определени слоеве от населението, също могат да бъдат подходящ вариант;

да проучат регистрацията на избирателите и избирателната активност, за да идентифицират всяка промяна в общите модели или всякакви проблеми, свързани с определени категории или групи граждани, които имат право да гласуват, но проявяват малък интерес да го направят;

да обмислят мерки за по-удобни начини на гласуване, като се имат предвид сложността и изискванията на съвременния начин на живот, например чрез:

преразглеждане на начина на работа на избирателните секции (брой, достъпност, работно време и др.);

въвеждане на нови възможности за гласуване, отговарящи в по-голяма степен на предпочитанията на гражданите на всяка държава-членка (предварително гласуване, гласуване по





пощата, гласуване по пощата, електронно гласуване⁴ и др.);

5. да въведат специфични форми на подпомагане (например за хора с увреждания или неграмотни хора) или други специални правила за гласуване за определени категории избиратели (гласуване чрез пълномощник, гласуване у дома, гласуване в болница, гласуване в казарма, гласуване в затвори и др.); където е необходимо, за да се прецени по-добре въздействието на всички предвидени мерки, да се провеждат (или позволят) пилотни схеми за тестване на новите правила за гласуване;

6. да проучат основанията, на които кандидатите, които имат право да се кандидатира за местна изборна длъжност, действително могат да го направят и да обмислят, напр.:

дали избирателите трябва да бъдат включени в процеса на подбор на кандидати, например чрез въвеждане на възможност за представяне на независими листи или индивидуални кандидатури, или чрез въвеждане на преференциално гласуване;

дали на избирателите трябва да се предостави по-голямо влияние при избора или назначаването на (ръководителите на) местната изпълнителна власт или кметовете;

7. да проучат въпросите, свързани с множеството изборни длъжности, за да приемат мерки, предназначени да предотвратят едновременно заемане на длъжности, когато това би попречило на правилното изпълнение на съответните задължения или би довело до конфликт на интереси;

8. да проучат условията, регулиращи упражняването на изборна длъжност, за да определят дали дадени аспекти от статута на местните изборни представители или практическите условия за упражняване на длъжността могат да попречат на участието в политиката. Когато е уместно, държавите-членки следва да обмислят мерки, предназначени за отстраняване на тези пречки и, в частност, да дадат възможност на изборните представители да отделят подходящо време за задълженията си и да ги освободят от определени икономически ограничения.

Стъпки и мерки за насърчаване на участието на гражданите във вземането на местни решения и в управлението на местните дела

Държавите-членки следва:

да насърчават на диалога между гражданите и местните изборни представители и да информират местните власти за различните способи за комуникация с обществеността и широката гама от начини, по които гражданите могат да имат пряка роля във вземането на решения. Такава осведоменост може да се развие чрез публикуване на насоки (например под формата на харта за участието на гражданите на местно ниво), провеждане на конференции и семинари или създаване на цифрови хранилища и интерфейси, позволяващи публикуване и достъп до примери за добри практики;

да развиват, чрез проучвания и дискусии, разбиране за силните и слабите страни на различните инструменти за участие на гражданите във вземането на решения и насърчаване на иновациите и експериментирането в усилията на местните власти да общуват с гражданите и да ги включват по-тясно в процесите на вземане на решения;

да използват пълноценно, в частност:

нови информационни и комуникационни технологии и да предприемат стъпки, за да гарантират, че местните власти и други публични органи използват (в допълнение към традиционните и все още ценни методи, като официални публични съобщения или официални брошури) пълния набор от налични комуникационни средства, като се консултират с напр. Препоръка CM/Rec(2009)1 на Комитета на министрите към държавите-членки относно електронната демокрация (е-демокрация) и Препоръка Rec(2004)15 на Комитета на министрите към държавите-членки относно електронното управление („е-управление“);

по-съвещателни форми на вземане на решения, тоест включващи обмен на информация и

⁴ Като вземе предвид [Препоръка CM/Rec\(2017\)5](#) на Комитета на министрите към държавите-членки относно стандартите за електронно гласуване.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАСКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

мнения (например публични срещи, граждански събрания и журита или различни видове граждански форуми, групи, панели и обществени комисии, чиято функция е да съветват или правят предложения, или кръгли маси, проучвания на общественото мнение и проучвания сред потребителите);

да въведат или, когато е необходимо, подобрят законодателството или разпоредбите, които позволяват:

петиции, намерения, предложения и жалби, подадени от граждани до местния съвет или местната администрация;

обществени инициативи, призоваващи изборните органи да се занимават с конкретни въпроси, за да дадат отговор на гражданите или да инициират процедура за референдум;

консултативни референдуми или референдуми за вземане на решения по въпроси от местно значение, свиквани от местните власти по тяхна инициатива или по искане на местната общност, като се вземе предвид Кодекса за добри практики за референдуми, приет от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска Комисия) (CDL-AD(2007)008 rev);

механизми за кооптиране⁵ на граждани към органи за вземане на решения, включително представителни органи;

механизми за включване на гражданите в управлението (потребителски комитети, партньорски съвети, пряко управление на услугите от граждани, бюджетно участие и др.);

да дадат на гражданите повече влияние върху местното планиране и, като цяло, върху стратегическите и дългосрочни решения; и по-специално да:

дадат възможност на гражданите да участват в различни фази на процеса на вземане на решения относно такива решения. Тези фази могат да бъдат: подготовка, приемане, прилагане, оценка и преформулиране на местните политики;

поясняват всяка фаза на процеса с помощта на ясен, разбираем материал, който е лесно достъпен за обществеността, като използват, ако е възможно, в допълнение към традиционните методи (карти, мащабни модели, аудиовизуални материали) други средства, достъпни чрез новите технологии;

да разработват систематични механизми за обратна връзка за включване на гражданите в оценката и подобряването на управлението на местните въпроси и предоставянето на услуги, като потребителски проучвания, потребителски панели, показатели за ефективност или в избора между различни доставчици на услуги, за да се подобри качеството на решенията и услуги и да се повиши на отчетността;

да гарантират, че участието на гражданите има реално въздействие върху процесите на вземане на решения, че гражданите са добре информирани за въздействието на тяхното участие и, че виждат осезаеми резултати. Местните власти обаче трябва да бъдат честни с обществеността относно ограниченията на предлаганите форми на участие и да избягват да поразжат повишени очаквания относно възможността за удовлетворяване на различните засегнати интереси, особено когато се вземат решения между конфликтни интереси или за разпределяне на ресурсите;

да насърчават и надлежно признават духа на доброволчеството, който съществува в много местни общности, например чрез грантови схеми или други форми на подкрепа и насърчаване за нестопански, доброволчески и обществени организации, действия на граждански групи и т.н., или чрез изготвяне на договори или споразумения между тези организации и местните власти относно съответните права, роли и очаквания на тези страни в отношенията помежду им;

да разработват структури за участие на ниво квартал, които позволяват на гражданите да влияят върху решения относно публични инвестиции, зонироване или предоставяне на услуги, или да поемат отговорности за управлението на местни пространства, съоръжения и т.н., например чрез квартални съвети и форуми, бюджетно участие или доброволчески групи.

⁵ назначаване за членове на комисия или друг орган по покана на настоящите членове на комисията или другият орган – бел. прев.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Конкретни стъпки и мерки за насърчаване на категории граждани, които поради различни причини, срещат по-големи затруднения при участие

Държавите-членки следва:

да събират редовно информация за участието на различните категории граждани и да установят дали определени групи са недостатъчно представени в изборните органи и/или играят малка или никаква роля в изборните или преките форми на участие, като се има предвид все по-разнообразния състав на европейските общества и на значението на приобщаващите общества;

да задават цели за постигане на определени нива на представителство и/или участие на заинтересованите групи граждани и да изработват пакети от специфични мерки за увеличаване на възможностите за тяхното участие, напр. чрез:

да въвеждат активна комуникационна и информационна политика за заинтересованите групи граждани, включително, когато е уместно, специфични медийни кампании, които да ги насърчат да участват (може да се обмисли приемането на определен език, медия и стил на кампания, насочен към нуждите на всяка група);

да въвеждат специфични институционални форми на участие, разработени, където е възможно, след консултация с групата или групите граждани, чието участие се насърчава;

да назначават длъжностни лица, които са специално отговорни за справянето с въпроси, засягащи онези групи, които изпитват по-големи затруднения при участие, изпращане на техните искания за промяна на съответните органи за вземане на решения и отчитането пред тези групиза постигнатия напредък и отговорянето (положително или отрицателно) на техните искания;

по отношение на жените, в частност:

да подчертават значението на балансираното участие на жените и мъжете в органите за вземане на решения и да обмислят всякакви договорености, които могат да улеснят съвместяването на активното политическо участие със семейния и професионалния живот;

да обмислят, ако е законово възможно, въвеждането на задължителни или препоръчителни квотни системи за минималния брой кандидати от един и същи пол, които могат да участват в избиращия списък и/или квота от места, запазени за жени в местните съвети, местните изпълнителни органи и различните комитети и съвети, сформирани от местни органи, като се вземе предвид Препоръка Rec(2003)3 на Комитета на министрите към държавите-членки относно балансираното участие на жените и мъжете във вземането на решения в политическия и обществен живот;

по отношение на децата и младите хора, в частност:

да развиват училището, като важна обща арена за участието на младите хора и демократичния процес на обучение;

да насърчават инициативи от типа "детски съвет" и "младежки съвет" на общинско ниво, като наистина полезно средство за обучение в гражданско самосъзнание, в допълнение към възможностите за диалог с най-младите членове на обществото;

да насърчават и подкрепят младежките асоциации, и по-специално на развитието на гъвкави форми и структури за участие на общността, като младежки центрове, чрез пълноценно използване на капацитета на младите хора да създават проекти и да ги изпълняват;

да обмислят намаляване на възрастта за гласуване или за кандидатстване за местни избори и за участие в местни референдуми, консултации и обществени инициативи;

да разгледат други видове инициативи, предложени от Препоръка Rec(2004)13 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на младите хора в местния и регионален живот, Препоръка CM/Rec(2012)2 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на деца и млади хора под на 18-годишна възраст и Препоръка 1864 (2009) на Парламентарната асамблея относно „Насърчаване на участието на децата в решения, които ги засягат“;

по отношение на възрастните хора, в частност:

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



да създават и насърчават възможности за пълноценно участие на възрастните хора във всички аспекти на местния обществен живот, независимо от тяхната възраст;

да разработват и насърчават гъвкави форми и структури за включване на възрастни хора, като подходящи консултативни съвети, като се вземе предвид Препоръка CM/Rec(2014)2 на Комитета на министрите към държавите-членки относно насърчаването на човешките права на възрастните хора;

по отношение на хората с увреждания, в частност:

да създават и насърчават възможности за пълноценно участие на хората с увреждания във всички аспекти на местния обществен живот и да предприемат необходимите мерки, за да им осигурят това право;

да разработват и насърчават подходящи форми и структури за участие, да премахват пречки и да предоставят подходяща помощ, ако е необходимо, за включване на хора с увреждания, като консултативни съвети, вземайки предвид Препоръка CM/Rec(2011)14 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на хората с увреждания в политическия и обществен живот;

по отношение на пребиваващите чужденци⁶, в частност, да насърчават на активното им участие в живота на местната общност на недискриминационна основа, като се съобразяват с разпоредбите, съдържащи се в Конвенцията за участието на чужденците в обществения живот на местно ниво (ETS № 144) от 1992 г. или поне чрез черпене на вдъхновение от механизмите, посочени в тази конвенция, дори ако тя не е ратифицирана от държавата-членка.

НАСОКИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ

Приети на 27 септември 2017 г.

Комитетът на министрите,

Имайки предвид, че участието на гражданите е в основата на идеята за демокрация;

Имайки предвид, че представителната демокрация, основана на правото на гражданите свободно да избират своите представители на разумни интервали от време, е част от общото наследство на държавите-членки;

Имайки предвид, че пряката демокрация, основана на правото да се участва в избори и да се стартират и подписват граждански инициативи и искания за референдуми, е дългогодишна традиция в някои държави-членки;

Имайки предвид, че демокрацията на участието, основана на правото да се съблюдава или да се влияе върху упражняването на правомощията и отговорностите на публичните власти, допринася за представителната и пряка демокрация и че правото на участие на гражданите в процеса на вземане на политически решения трябва да бъде осигурено на лицата, неправителствените организации (НПО) и гражданското общество като цяло;

Подчертавайки, че отговорността и отчетността за вземането на решения в крайна сметка почива на публичния орган, който има демократична легитимност да го направи;

Вземайки предвид текстовете на Съвета на Европа, които допринасят за създаването на среда за гражданско участие, като:

- Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS No. 5) и нейните допълнителни протоколи;
- Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No. 205);

⁶ В съответствие с Конвенцията за участие на чужденците в обществения живот на местно ниво (ETS № 144 - вж. чл. 2), "пребиваващи чужденци", означава лица, които не са граждани на държавата и които пребивават законно на нейна територия.





• Препоръка Rec (2003) 3 на Комитета на министрите към страните-членки относно балансираното участие на жените и мъжете в процеса на вземане на политически и публични решения;

• Препоръка CM / Rec (2007) 14 на Комитета на министрите към страните-членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа;

• Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения (одобрен през 2009 г);

Вземайки предвид също текстовете, които определят правото на участие:

• Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление за правото на участие в делата на местната власт (CETS No 207);

• Препоръка Rec (2001) 19 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот;

Съзнавайки необходимостта от по-нататъшно укрепване на доверието и упованието в нашите демократични институции и с увереност, че разширяването на възможностите за гражданско участие в процесите на вземане на решения е един от начините за постигане на тази цел;

Насърчавайки държавите-членки да използват възгледите, информацията и експертизата, предоставени чрез участие, и да развият култура на ефективно участие, основаващо се на зачитане на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона,

Приема следните насоки и приканва държавите-членки да ги използват възможно най-широко и да осигурят разпространението им, по-специално между всички органи, отговорни за или по друг начин ангажирани с гражданското участие в процеса на вземане на политически решения.

I. Цел

1. Целта на тези насоки е да укрепят и улеснят участието на гражданите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло при вземането на политически решения.

II. Определения

2. За целите на настоящите насоки се използват следните определения:

a. "Гражданско участие": ангажирането на лица, неправителствени организации и гражданското общество като цяло в процесите на вземане на решения от публичните органи. Гражданското участие в процеса на вземане на политически решения се отличава от политическите дейности по отношение на прякото ангажиране с политическите партии и лобирането във връзка с бизнес интересите;

b. "Процес на вземане на решения": разработването, приемането, прилагането, оценката и преформулирането на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно равнище или всеки процес, при който се взема решение, което засяга обществото или негов сегмент, от публичен орган, на който са предоставени такива правомощия;

c. "Неправителствени организации" (НПО): доброволни самоуправляващи се органи или организации, създадени да осъществяват главно нестопанските цели на своите учредители или членове, както е посочено в Препоръка CM / Rec (2007) 14 на Комитета на министрите към държавите-членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа. Те могат да включват например доброволчески групи, организации с нестопанска цел, сдружения, фондации, благотворителни организации или групи, основани на географски принцип, за защита на общностни интереси или застъпничество;

d. "Гражданско общество като цяло": ансамбълът от индивиди и организирани, по-малко организирани и неформални групи, чрез които те допринасят за обществото или изразяват своите възгледи и мнения, включително когато повдигат въпроси, свързани с нарушения на човешките права, корупция и други неправомерни действия или изразяват критични коментари. Такива организирани или по-малко организирани групи могат да включват професионални и обществени организации, университети и изследователски центрове, религиозни и неденоминационни организации и защитници на правата на човека;





е. "Публичен орган": всеки изпълнителен, законодателен или административен орган на национално, регионално или местно равнище, включително лица, упражняващи изпълнителна власт или административни функции.

III. Условия и принципи

Условия, позволяващи гражданското участие

3. Участието изисква всички участници да обменят гледни точки честно и искрено, за да гарантират, че позициите на гражданското общество са ефективно взети под внимание от публичните органи с правомощия за вземане на решения. Поради това условията за ефективно гражданско участие включват:

а. зачитане правата на човека и основните свободи, върховенството на закона, спазване на фундаменталните демократични принципи, политически ангажимент, ясни процедури, общи пространства за диалог и добри общи условия за жизнеспособно, плуралистично и устойчиво гражданско общество;

б. създаване и поддържане на благоприятна среда от страна на държавите-членки, включваща политическа рамка, правна рамка (където е уместно) и практическа рамка, която да гарантира на гражданите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло ефективни права на свобода на сдружаване, свобода на събранията, свобода на изразяване и свобода на информацията;

с. признаване, защита и подкрепа на ролята на гражданското общество в плуралистична демокрация, неговите функции по отношение на застъпничеството и мониторинга на обществените дела и приноса му за изграждане на многообразно и жизнеспособно общество.

Принципи

4. Гражданското участие следва да се насърчава и подпомага чрез следните принципи, които се прилагат към всички участници, въввлечени в гражданското участие в процеса на вземане на политически решения:

а. взаимно уважение между всички участници като основа за честно взаимодействие и взаимно доверие;

б. зачитане на независимостта на НПО, независимо от това дали техните мнения съответстват с тези на публичните органи или не;

с. зачитане на позицията на публичните органи, които носят отговорността и отчетността при вземането на решения;

д. откритост, прозрачност и отчетност;

е. отзивчивост, като всички участници предоставят съответна обратна връзка;

ф. недискриминация и приобщаване, така че всички гласове, включително тези на по-малко привилегированите и най-уязвимите, да могат да бъдат изслушани и взети под внимание;

г. равенството между половете и равнопоставено участие на всички групи, включително тези с особени интереси и нужди, като младите хора, възрастните хора, хората с увреждания или малцинствата;

h. достъпност чрез използване на ясен език и подходящи средства за участие, офлайн или онлайн и на всяко устройство.

IV. Основи на гражданското участие в процеса на вземане на политически решения

5. Гражданското участие трябва да се стреми да предоставя, събира и канализира гледните точки на физически лица, пряко или чрез НПО и/или представители на гражданското общество, осигурявайки съществен обмен на информация и мнения, които осведомяват процеса на вземане на решения, така че да бъдат удовлетворени обществените нужди.

6. Гражданското участие трябва да бъде гарантирано чрез подходящи, структурирани и прозрачни средства, включително, където е необходимо, законови или регулаторни мерки, които могат да включват разпоредби за разглеждане на искания за обжалване или обезщетение в случай на неспазване. Всички ограничения или препятстващи участието условия следва да бъдат ясно





определени в тази рамка и да бъдат в съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека.

7. Различните етапи на процеса на вземане на решения, предприети от овластения публичен орган, трябва да бъдат отворени за гражданско участие.

8. Информацията трябва да бъде лесно достъпна, прозрачна и на разположение на обществеността, освен ако не е класифицирана по причини, които са ясно определени със закон или са ограничени по съображения за защита на данните в съответствие със съответните конвенции на Съвета на Европа и други международни задължения.

9. Адекватна информация трябва да бъде осигурявана своевременно, позволяваща допълнения по същество, докато решенията са все още обратими.

10. Публичните органи трябва да планират и управляват гражданското участие и да определят ясно целите, действащите лица, процеса и сроковете, както и използваните методи.

11. Публичните органи трябва да предоставят актуална и изчерпателна информация относно процеса на вземане на решения и процедурите за участие.

12. Публичните органи трябва да се стремят да избягват неоправдано натоварване на граждани, НПО и гражданското общество като цяло в хода на гражданското участие и могат да предприемат подходящи действия за улесняване на участието.

13. Когато публичните органи предоставят известна подкрепа на граждани, НПО или гражданското общество като цяло в хода на гражданското участие, те трябва да направят това по начин, който не позволява да се повлияе на резултата от участието.

14. Където е необходимо, трябва да бъдат създадени или разработени координиращи органи, с цел организиране и управление на процесите на гражданско участие, при условие че техните роли са ясно определени, подчертани и подкрепени.

15. Публичните органи и неправителствените организации могат да пожелаят да сключат рамкови споразумения за сътрудничество в подкрепа на гражданското участие.

16. Определената времева рамка трябва да осигури, освен при изключителни и добре дефинирани обстоятелства, достатъчна възможност за правилна подготовка и предоставяне на конструктивен принос. Също така прибягването до ограничени процедури и/или процедури, включващи ограничен брой участници, трябва да се извършва само при изключителни обстоятелства, с ясно изложени причини.

17. Обхватът и методът на гражданското участие трябва да съответстват на разглеждания въпрос. Публичните органи следва да изискват възможно най-широк спектър от предложения, включително от маргинализирани, неравностойни и уязвими групи от хора.

18. Публичните органи не следва да вземат окончателно решение преди края на процеса на гражданско участие, който са започнали, освен ако не го налагат изключителни обстоятелства и при условие, че бъдат дадени ясни обосновки.

V. Видове гражданско участие

19. Гражданското участие в процеса на вземане на решения може да приема различни форми, включително: предоставяне на информация, консултиране, диалог и активно участие¹.

Предоставяне на информация

20. На всички етапи от вземането на решения, цялата подходяща информация трябва да бъде представена на ясен и разбираем език и в подходящ и достъпен формат, без неоправдани административни пречки и, като правило, безплатно, в съответствие с принципите на отворените данни².

1 Като е определено в Кодекса за добри практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения.

2 Данните трябва да бъдат пълни, първични, своевременни, достъпни, машинно обработваеми, недискриминационни, непатентовани и без лиценз, а съответствието трябва да може да бъде прегледано.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

21. Публичните органи трябва да предоставят възможно най-широк достъп, както онлайн, така и онлайн, до ключови документи и информация без ограничения при анализирането и повторното използване на такава информация.

Консултиране

22. Консултирането позволява на публичните органи да събират гледните точки на отделни лица, неправителствени организации и гражданското общество като цяло относно конкретна политика или тема като част от официална процедура.

23. Консултирането може да се извършва чрез различни средства и инструменти като срещи, публични изслушвания, фокус групи, проучвания, въпросници и цифрови инструменти.

24. Публичните органи трябва да предоставят публично достъпна обратна информация относно резултата от консултациите, по-специално информация, в която се посочват причините за окончателно взетите решения.

Диалог

25. Диалогът е структуриран, дълготраен и ориентиран към резултати процес, който се основава на взаимен интерес в обмяна на мнения между публични органи, физически лица, НПО и гражданското общество като цяло.

26. Публичните органи, неправителствените организации и гражданското общество като цяло могат да обмислят създаването на различни платформи като постоянно пространство за диалог и участие. Тези платформи могат да включват редовни публични изслушвания, обществени форуми, консултативни съвети или подобни структури.

Активно участие

27. Активното участие се отнася до възможности за участие на гражданите в процесите на вземане на решения, предоставени от публичните органи на граждани, неправителствени организации и гражданското общество като цяло, които се простират извън предоставянето на информация, консултации или диалог. То може да включва работни групи или комисии за съвместно разработване на документи, както и политики и закони, които в крайна сметка изискват решение от съответния публичен орган.

28. Там, където съществуват съвместни работни групи или комисии, публичните органи следва да приемат прозрачни критерии и процеси за представителство на физически лица, НПО и гражданското общество като цяло.

29. Различни видове партньорства, включващи държавни органи, неправителствени организации и представители на гражданското общество, могат да бъдат подходящи на различни етапи от процеса на вземане на решения и могат да включват партньорства, свързани с изпълнението на решенията.

VI. Мерки за прилагане

30. За да се овласти гражданското участие, държавите-членки трябва да използват възможно най-широко тези насоки и да осигурят разпространението им, за да позволят на публичните органи да предприемат мерки за повишаване на осведомеността и да популяризират самите насоки, където е необходимо, на техния официален език/ езици.

Това може да включва лесни за ползване ръководства, брошури или други инструменти, онлайн и онлайн, обучение на държавни служители и подкрепа на мерки за обучение на членовете на гражданското общество.

31. Където е целесъобразно, държавите-членки следва да приемат или адаптират всякакви правила и мерки, които да позволят на публичните органи да използват тези насоки.

32. Държавите-членки биха могли да обмислят да поканят гражданското общество да:

- обменя и разпространява информация относно възможностите за участие и да спомага за улесняване на приноса на заинтересованите широки сегменти от гражданското общество;
- допринесе за оценката на прилагане на законите и регламентите за гражданско участие.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



33. За да оцени опита на държавите-членки в практическото приложение на тези насоки, Комитетът на министрите може да поиска от Европейския комитет за демокрация и управление (CDDG), заедно с Конференцията на международните неправителствени организации (INGOs) на Съвета на Европа да осигури редовни последващи действия и да предостави обратна информация на Комитета на министрите.

34. Комитетът на министрите може да предаде тези насоки на Парламентарната асамблея, Комисаря по правата на човека, Конгреса на местните и регионалните власти, Конференцията на международните неправителствени организации (INGOs) на Съвета на Европа и Европейската комисия за демокрация чрез право ("Венецианската комисия") и да ги покани да разпространяват и използват възможно най-широко насоките в собствената си работа.

Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения

Одобрен от Конференцията на МНПО на заседанието ѝ на 1 октомври 2009 г.

I. Въведение

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

В своята Препоръка Rec(2007)14 от октомври 2009 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа призна „значителния принос на неправителствените организации за развитието и осъществяването на демокрацията и правата на човека, по-специално чрез повишаване на осведомеността на гражданите, участие в социалния живот и отчетност от страна на публичните органи“.

На заседанието на Форума на Съвета на Европа за бъдещето на демокрацията през юни 2007 г. в Швеция участниците отправиха призив към Конференцията на международните неправителствени организации (МНПО) към Съвета на Европа за изготвяне на Кодекс на добрите практики за гражданско участие, който да покрива теми като механизмите за участие на неправителствените организации при вземането на решения и участието на гражданското общество в публичните политики.

Така Конференцията на МНПО пое отговорността за изготвяне на Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения. Този документ очертава основанията, рамката и средствата за активно гражданско участие. Той е подготвен от представители на гражданското общество с богат опит и след множество консултации в европейските страни, изпитан и коментиран от членове на национални и международни неправителствени организации (НПО) и вече се прилага от активисти и представители на публичните органи.

Конференцията на МНПО към Съвета на Европа създаде удобен за употреба, структуриран и прагматичен инструмент за вземащите решения лица и за организираното гражданско общество, включително неправителствените организации.

Кодексът предлага набор от добри практики. Той няма задължителен характер, не предписва правила и не изисква механизми за прилагане. Той предлага на всички участници в демократичния процес насоки, базирани на конкретен практически опит на диалог и взаимодействие между местните власти и неправителствените организации. Крайната цел е да се подобри тяхното сътрудничество, да се увеличат средствата за участие и самото участие на гражданите в демократичните процеси на местно, регионално и национално ниво.

Конференцията поиска мнения и приноси и от други институции на Съвета на Европа.

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПЕВКА“



БЕЛОСЛАВ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Кодексът на добрите практики беше приветстван от Конгреса на местните и регионални власти в Европа и от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа. Конгресът изяви готовност да допринесе за популяризирането и използването на Кодекса в своята работа, а Парламентарната асамблея от своя страна подчерта особено голямото значение на електроните инструменти за гражданското участие.

Този инструмент трябва да има и ще има политически отзвук. Той ще даде импулс и ще подкрепи тенденцията на местните, регионални и национални власти да се консултират и да сътрудничат с гражданското общество чрез съвременни инструменти за демократично управление и паралелно развиване на участието на гражданите в обществения живот.

II. Цели и предназначение

Основната цел на Кодекса на добрите практики за гражданско участие е да допринесе за създаването на благоприятна среда за неправителствените организации в държавите-членки на Съвета на Европа и в Беларус чрез определяне, на европейско ниво, на набор от общи принципи, насоки, инструменти и механизми за гражданско участие в политическия процес на вземане на решения. Предвижда се Кодексът да се прилага на местно, регионално и национално ниво. Кодексът на добрите практики е основан на практическия опит на неправителствените организации в Европа, които обменят добри практики и ефективни методи за сътрудничество с публичните органи.

Друга цел на Кодекса на добрите практики е да бъде полезен и ефективен инструмент за неправителствените организации на местно, национално и международно ниво в техния диалог с парламента, правителството и публичните органи. Той е замислен като интерактивен и практичен инструмент, полезен както за НПО, така и за публичните органи в Европа. В подкрепа на прилагането на Кодекса ще бъде създадена база данни с проучвания и допълнителен набор от практически инструменти.

Кодексът на добрите практики е предназначен за националните НПО, включително регионалните и местни организации в държавите-членки на Съвета на Европа и в Беларус, както и за организации на европейско и международно ниво.

Той е насочен и към публичните органи като парламент, правителство и публична администрация на местно, регионално и национално ниво. По този начин предназначението му е широко, но се предвижда някои части от Кодекса на добрите практики да могат да се използват на всички нива в публичната администрация.

III. Обща рамка за гражданско участие

III. i. Параметри на гражданското общество

Неправителствените организации и организираното гражданско общество допринасят в най-голяма степен за осъществяването на демокрацията и правата на човека. В Препоръка(2007) 14 на Комитета на Министрите е дадено определение на Съвета на Европа за неправителствените организации, което гласи: „Неправителствените организации са доброволни самоуправляващи се организации, които преследват основно нестопански цели на своите организатори или членове“. Във връзка с Кодекса на добрите практики за гражданско участие терминът означава организираното гражданско общество, включително групи от доброволци, нестопански организации, асоциации, фондации, благотворителни организации, общностни групи и групи за подкрепа на основата на общи интереси. Основните дейности на неправителствените организации са съсредоточени върху социалната справедливост, правата на човека, демокрацията и правовата държава. Целта на НПО в тези области е да подкрепят каузи и да работят за подобряване на живота на хората.

Неправителствените организации играят основна роля за участието в отвореното демократично общество, като ангажират голям брой хора. Фактът, че много от тези хора са и гласоподаватели, е показателен за взаимно допълващата връзка с представителната демокрация.

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИЗКОПАВЛИКА“



БЕЛОСЛАВ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Неправителствените организации могат да допринесат със знания и независима експертиза в процеса на вземане на решения. Поради това местните, регионални и национални правителства, както и международните институции, се възползват от опита и компетентността на неправителствените организации при определянето и прилагането на своите политики. Неправителствените организации се ползват с безпрецедентното доверие на своите членове и на обществото да изразяват техните безпокойства, да представляват общите им интереси и да обединяват хората около различни каузи, поради което имат значителен принос в изграждането на политиката.

Този текст подчертава приноса на организираното гражданско общество в демократичния процес и не е фокусиран върху свързания с него въпрос за гражданското участие, т.е. това на отделните личности. Дейностите по развиване на асоциации и местни организации се разглеждат тук като акт на самостоятелна социална организация, който не е съсредоточен единствено върху индивидуалното действие.

Организираните групи са предназначени да изразяват нуждите на своите членове и да подкрепят интересите на обществото като цяло, като по този начин играят ролята на ключово средство за участие и насърчаване на ангажираността на гражданите.

III.ii Принципи на гражданското участие

За насърчаване на конструктивното сътрудничество е необходимо НПО и публичните органи на различни нива да спазват следните общи принципи:

Участие

Неправителствените организации събират и предават възгледите на своите членове, потребителски групи и загрижени граждани. Това е принос от основно значение за политическия процес на вземане на решения, който повишава качеството, разбирането и приложимостта в по-далечна перспектива на политическите инициативи. За този принцип е необходимо като предварително условие процесите на участие да са отворени и достъпни, като се основават на съгласувани параметри за участие.

Доверие

Отвореното демократично общество се основава на коректно взаимодействие между участниците и отделните сектори. Въпреки че неправителствените организации и публичните органи имат различни роли, тяхната споделена цел за подобряване на живота на хората може да бъде осъществена по задоволителен начин само ако е основана на доверие, което предполага прозрачност, зачитане и взаимна надеждност.

Отчетност и прозрачност

Работата за обществените интереси изисква откритост, отговорност, яснота и отчетност от страна на неправителствените организации и на публичните органи. Необходима е прозрачност на всички нива.

Независимост

Неправителствените организации трябва да бъдат признати като свободни и независими организации по отношение на техните цели, решения и дейности. Те имат правото да действат независимо и да заемат позиции, различни от тези на органите, с които принципно си сътрудничат.

III.iii Условия за гражданско участие

Необходимите условия за функционирането на асоциации са добре документиранни. В съответствие с Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека те изискват свобода на изразяването на мнение (член 10 от ЕКПЧ) и свобода на сдруженията (член 11 от ЕКПЧ).

За да се гарантира включването без дискриминация на приноса на неправителствените организации в политическия процес на вземане на решения, е необходимо създаването на благоприятна среда, а именно, правова държава, подкрепа на основните демократични принципи, политическа воля, благоприятно законодателство, ясни и точни процедури, дългосрочна подкрепа

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



и ресурси за устойчиво гражданско общество, както и споделени пространства за диалог и сътрудничество. Тези условия позволяват конструктивно сътрудничество между НПО и публичните органи, изградено върху взаимно доверие и разбиране на демокрацията на участието.

IV. Как да участваме

Този раздел очертава възможностите за участие на гражданското общество за постигане на основната цел на Кодекса на добрите практики за гражданско участие и за осигуряване на неговата релевантност и практическа приложимост за неправителствените организации в тяхното участие в политическия процес на вземане на решения.

В този процес се преплитат две измерения.

Най-напред в раздел IV.i се описват нивата на участие, подредени във възходящ ред, от осигуряване на информация през консултация, диалог и накрая, партньорство между НПО и публичните органи.

На второ място, в раздел IV.ii се описват етапите в политическия процес на вземане на решения, а именно, шестте етапа, през които преминават публичните органи, от определяне на дневния ред през изпълнение до проследяване и преформулиране.

В отделен раздел (IV.iii) са представени инструменти, които могат да се използват на всяко ниво и които осигуряват хоризонтална подкрепа на процеса на участие.

По-нататък тези елементи са съчетани в матрица на гражданското участие (раздел V), която предлага визуално представяне на взаимовръзките в този процес.

IV.i Различните нива на участие

Участието на НПО в различните етапи от политическия процес на вземане на решения се различава в зависимост от интензивността на участие. Съществуват четири степенувани нива на участие: информация, консултация, диалог и партньорство. Те могат да се прилагат на всички етапи в процеса на вземане на решения, но често са особено релевантни в определени моменти от процеса.

1. Информация

Достъпът до информация стои в основата на всички последващи стъпки в участието на НПО в процеса на вземане на политически решения. Това е относително ниско ниво на участие, което обикновено се изразява в еднопосочно предоставяне на информация от страна на публичните органи, без да се изисква взаимодействие или участие на НПО. Информацията е приложима на всеки етап от процеса на вземане на решения.

2. Консултация

Това е форма на инициатива, при която властите се допитват до НПО за тяхното мнение върху определена тема или разработка. Обикновено при консултацията публичните органи информират НПО относно актуален проблем и очакват коментари, възгледи и обратна връзка. Инициативата и темите идват от публичните органи, а не от НПО. Консултацията е приложима на всяко ниво от процеса на вземане на решения, по-специално при изработване, проследяване и преформулиране.

3. Диалог

Инициативата за диалога може да бъде поета както от страна на публичните органи, така и от страна на НПО. Диалогът може да бъде общ или за сътрудничество.

Общият диалог е двупосочно общуване, което се основава на взаимни интереси и потенциално споделени цели за постоянен обмен на възгледи. Този вид диалог варира от отворени публични изслушвания до специализирани срещи между НПО и публичните органи. Дискусията остава с широк диапазон и не е изрично свързана с текущ процес на разработване на политики.

Диалогът за сътрудничество се основава на взаимни интереси във връзка с разработването на конкретна политика. Този вид диалог обикновено води до съвместни препоръки, стратегии или промени в законодателството. Диалогът в сътрудничество има повече политическа сила от общия





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



БЕЛОСЛАВ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

диалог, тъй като обикновено включва чести и редовни общи срещи за очертаване на основни политически стратегии и нерядко води до резултати, приети с общо съгласие.

Диалогът е високо ценен на всички етапи от процеса на вземане на решения и е решаващ за определянето на дневния ред, изработването и преформулирането на политиките.

4. Партньорство

Партньорството предполага споделени отговорности на всеки етап от процеса на вземане на политически решения, от определянето на дневния ред и изработването до решението и изпълнението на инициативите за политики. То е висшата форма на участие.

На това ниво НПО и публичните органи се обединяват за тясно сътрудничество, като НПО запазват своята независимост и правото си да провеждат кампании и да действат независимо от ситуацията на партньорство. Партньорството може да включва дейности като възлагане на специфична задача на НПО, например предоставяне на услуги, както и форуми за участие, и създаване на нови органи за съвместно вземане на решения, включително за разпределяне на средства.

Партньорството може да се прилага на всяко ниво от процеса на вземане на решения и е особено уместно най-вече при етапите на определяне на дневния ред и на изпълнение на решенията.

IV. ii Етапи в процеса на вземане на политически решения

Цикълът по-долу определя шестте етапа в процеса на вземане на политически решения: определяне на дневен ред, изработване на политиката, вземане на решение, изпълнение, проследяване и преформулиране на политиката. Всеки етап предлага възможности за взаимодействие между НПО и публичните органи.

1. Определяне на дневен ред

Политическият дневен ред е съгласуван между парламента и правителството, но може да бъде оформян от НПО или група от НПО посредством кампании или лобиране относно актуални проблеми, нужди и безпокойства. Новите политически инициативи често са резултат от влиянието на кампании на НПО. На този етап НПО целят да повлияят на вземащите решения лица в полза на общ интерес и могат да действат по начин, който допълва политическия дебат.

Приноси на НПО:

. **Застъпничество:** повдигат въпроси, безпокойства и нужди на определена група, представят определена гледна точка или общ публичен интерес, които все още не са законово обхванати от законодателството или от други документи, инструменти или средства на политиките.

. **информация и осведомяване:** споделят идеите на НПО с публичните органи, ангажират и представляват членове, потребители и ключови граждански обединения, действат като посредници за канал за достигане на гражданите, изслушват, реагират и информират.

. **Експертно мнение и консултации:** експертите със значителни познания по определени теми играят ключова роля в определянето на политическия дневен ред. Техните анализи и проучвания определят актуални и бъдещи нужди на обществото и предлагат решаващи перспективи.

. **Иновации:** развитие на нови решения и подходи, демонстрация как те могат да бъдат включени в политическия дневен ред.

. **Предоставяне на услуги:** НПО са основен участник за оформянето на политиката и създаването на алтернативни или дотогава несъществуващи услуги за определени групи потребители.

Отговорности на публичните органи:

. **Споделяне на информация:** предоставят актуална, точна и навременна информация в достъпен формат на всички заинтересовани страни

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИЗКОПАДЕБКА“



БЕЛОСЛАВ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

. **Процедури:** разработват и спазват прозрачен процес на вземане на решения. Осигуряват ясни, открити и достъпни процедури за участие.

. **Предоставяне на ресурси:** подкрепят активното гражданско участие, например чрез финансов принос, помощ в натура или административни услуги.

. **Отзивчивост:** осигуряват активно участие на представители на съответните публични органи; изслушват, реагират и предоставят обратна връзка.

Полезни инструменти и механизми:

. **Информация:**

о Лесен и свободен достъп до актуална, точна и навременна информация относно политическия процес, документацията и вземащите политически решения лица, като например онлайн бази данни.

о Проучване за вникване в даден проблем и разработване на предложения за решаването му.

о Кампании и лобиране от страна на НПО за повишаване на осведомеността, например посредством позиции, афиши, брошури, уебсайтове, съобщения за медиите и публични прояви.

о Уебсайт с лесен достъп до ключови документи и съобщения за публични събития.

. **Консултация:**

о Петиции, които могат да се подават чрез онлайн инструменти като електронни петиции или уеб форуми.

о Консултации, които могат да бъдат онлайн или чрез други техники, с цел да се проучат интересите и да се съберат предложения от заинтересованите страни.

. **Диалог:**

о Изслушвания и публични форуми със заинтересованите страни, за да се определят и разяснят чувствителните аспекти и интересите на различните групи.

о Граждански форуми и бъдещи граждански съвети за дискусии с гражданите и с НПО.

о Лице за връзка с правителството, което да дава на гражданското общество достъп до информацията относно актуални политически инициативи.

. **Партньорство:**

о Работна група или комитет, образувани като постоянна или ad hoc експертна група, които да дават съвети и да изразяват предпочитания във връзка с политиките.

2. Изработване

Публичните органи обикновено имат утвърдени процеси за изработване на политики.

НПО често са включвани в области като откриване на проблемите, предлагане на решения и предоставяне на данни като интервюта или проучвания за ефективността на предпочитаните от тях решения. Подпомагането на възможностите за консултация и различните форми на диалог за включване на приноса на заинтересованите страни трябва да бъдат ключови елементи на този етап.

Принос на НПО:

. **Застъпничество:** НПО гарантират, че нуждите и интересите на заинтересованите страни, засегнати от планираната политика, ще бъдат разгледани и обмислени.

. **Информация и осведомяване:** НПО осведомяват своите членове, потребителите и основните граждански групи относно процеса на изработване на политики.

. **Експертно мнение и консултации:** НПО анализират и проучват разглежданите проблеми или предлагат допълнителни приоритети, които да бъдат включени в първоначалния вариант на политиката.

. **Иновации:** НПО предлагат решения посредством нови подходи, практически отговори и конкретни модели, които са в интерес на определена гражданска група.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

. **Предоставяне на услуги:** принос за изработване на политиката, за да се вземат под внимание на нуждите на техните потребители и да се спазват необходимите условия.

. **Надзорни функции:** НПО следят внимателно процеса на изработване на политиките, за да са сигурни, че нуждите на заинтересованите страни се вземат предвид и че процесът е всеобхватен и прозрачен.

Отговорности на публичните органи:

. **Предоставяне на информация:** предоставят обхватна и навременна информация относно текущите процеси на консултация.

. **Процедури:** разработват и спазват минимални стандарти за консултация като ясни цели, правила за участие, срокове, контакти и др. Организируют консултативни срещи със свободен достъп, включително като се канят всички потенциални заинтересовани страни.

. **Предоставяне на ресурси:** предоставят подходящи срокове и средства за консултации, за да се осигури участието на гражданското общество на различни нива.

. **Отзивчивост:** осигуряват активно участие на представители на съответните публични органи, изслушват, реагират и предоставят обратна връзка в процеса на консултация.

Полезни инструменти и механизми:

. **Информация:**

о Открит и свободен достъп до документи за политиките, включително единен информационен източник за изработване на политики, като информацията е достъпна в различни формати, за да достигне до гражданите.

о Уебсайт с лесен достъп до ключови документи и съобщения за публични събития.

о Кампании и лобиране, за да се оформи политиката за изработване на политики посредством позиции, писма, манифести.

о Онлайн излъчване на изслушвания, заседания и дебати, така че гражданите да могат да гледат и да слушат в реално време.

о Проучване с цел принос към политиката на планиране.

. **Консултация и диалог:**

о Изслушвания и съвещания с въпроси и отговори със заинтересованите страни, за да се определят и разяснят интересите на различните групи, и да се съберат предложения в непосредствен контакт или онлайн.

о Експертни семинари и срещи, като експертите участват в специализирани изследвания или проучвания, които могат да се използват при изработването на политики.

о Комитети с участие на заинтересованите страни и консултативни органи, които обединяват или в които участват представители на НПО; могат да бъдат постоянни или ad hoc.

. **Партньорство:**

о Съвместно изработване: активно участие в изработването в законодателните процеси.

3. Решение

Формите на политическо вземане на решение се различават в зависимост от националния контекст и законодателството. Стандартна практика е издаването на наредба за правителствена политика от съответното министерство или приемане на закон с парламентарен вот, или публичен референдум, който в такъв случай изисква наличие на съответното законодателство. Изработването на закони и предложения трябва да бъде отворено за приноса и участието на НПО. Публичните органи трябва да преценят различните гледни точки и мнения, преди да се вземе дадено решение. На този етап консултацията играе основна роля за вземането на информирано решение.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Същевременно окончателното правомощие за избор е на публичните органи, освен ако не е взето посредством обществено гласуване, референдум или чрез механизъм за съвместно вземане на решения.

Принос на НПО:

- . **Застъпничество:** оказват влияние върху вземащите решения лица преди вота.
- . **Информация и осведомяване:** НПО осведомяват своите членове, потребители и основни граждански групи относно политическите решения и тяхното потенциално въздействие.
- . **Експертно мнение и консултации:** НПО предоставят детайлни анализи, за да информират и да повлияват вземащите решенията лица.
- . **Надзорни функции:** НПО следят внимателно процеса на вземане на решения, за да бъде той демократичен, прозрачен и максимално ефективен.

Отговорности на публичните органи:

- . **Предоставяне на информация:** предоставят актуална информация относно политиките в процеса на вземане на решения.
- . **Процедури:** предлагат и следват процедури за механизми за съвместно вземане на решения, където е възможно
- . **Предоставяне на ресурси:** осигуряват и подкрепят активното участие на гражданското общество, като включват НПО в процеса на вземане на решения.
- . **Отзивчивост:** вслушват се, вземат под внимание и се отзовават на мнението на гражданското общество.

Полезни инструменти и механизми:

- . **Информация:**
 - о Кампании и лобиране, за да се повлияе на вземащите решения лица, например посредством брошури, уебсайтове, съобщения за медиите и публични прояви.
- . **Консултация и диалог:**
 - о Открити пленарни сесии или заседания на комитети, за да се осигури достъп до дебатите по време на вземането на решения.
- . **Партньорство:**
 - о Общо вземане на решения посредством форуми, конференции за консенсус и други срещи на участието.
 - о Съвместно вземане на решения (например за определянето на бюджета със съвместно участие).

4. Изпълнение

Това е етапът, на който много НПО са най-активни, като например в предлагане на услуги и работа по проекти. По-голямата част от дейността на НПО на предишните етапи включва опити да се повлияе върху изпълнението на политиката. Този етап е изключително важен, за да е сигурно, че набелязаните цели ще бъдат постигнати.

Достъпът до ясна и прозрачна информация за очакванията и възможностите, както и активното партньорство, са много съществени на този етап.

Приноси на НПО:

- . **Информация и осведомяване:** НПО се съсредоточават основно върху повишаване на обществената осведоменост, обясняване на предимствата, недостатъците и въздействието на политиката.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

. **Предоставяне на услуги:** като основен фактор за изпълнението на политическите инициативи НПО често поемат основната отговорност за предоставянето на съответните услуги.

. **Надзорна функция:** НПО оценяват изпълнението на политиката и следят то да протича, както е предвидено, и да няма вредни странични ефекти.

Отговорности на публичните органи:

. **Споделяне на информация:** Предоставяне на информация относно стратегиите за изпълнение, процедурите за възлагане на обществени поръчки и насоките за проектите.

. **Процедури:** Следват установени правила и уредби за изпълнение на политиката.

. **Предоставяне на ресурси:** подкрепят активното участие на гражданското общество в етапа на изпълнението, например чрез финансов принос, помощ в натура или административни услуги.

. **Отзивчивост:** отзовават се и реагират на конкретните нужди, възникващи във връзка с изпълнението на политиките.

Полезни инструменти и механизми:

. **Информация:**

о Лесен и свободен достъп до документи от публичния сектор във връзка с проекти и решения за изпълнение.

о Уебсайт с лесен достъп до ключови документи и съобщения за публични събития.

о E-mail съобщения за предстоящи проекти и възможности за финансиране.

о Често задавани въпроси онлайн или други канали за предоставяне на информация, представена под формата на въпроси и отговори, за осигуряване на практическа помощ и указания.

о Публично обявена процедура за възлагане на обществени поръчки с цел отворен и прозрачен процес на предоставяне на услуги.

. **Консултация:**

о Мероприятия, конференции, форуми и семинари за информация и дискусия с НПО и с обществеността относно изпълнението на политиките.

. **Диалог:**

о Семинари за изграждане на капацитет, чрез които да се увеличат знанията и капацитета във връзка с изпълнението на политики.

о Семинари за обучение за НПО и за публичните органи по конкретни теми, свързани с изпълнението, като например обществени поръчки, кандидатури за проекти и за финансиране.

. **Партньорство:**

о Стратегическо партньорство между НПО и публичните органи за изпълнение на политиката; може да варира от малък пилотен проект до поемане на пълна отговорност за изпълнението.

5. Проследяване

На този етап ролята на НПО е да контролират и оценяват резултатите от изпълнените политики. Важно е да има ефективна и прозрачна система за проследяване, чрез която да се постигат предвидените резултати от съответната политика/ програма.

Приноси на НПО:

. **Информация и осведомяване:** НПО проследяват и осведомяват дали съответната политическа инициатива е стигнала до предвидените ползватели и е постигнала очакваните резултати за обществото.

. **Експертно мнение и консултации:** НПО събират данни и проучват въздействието на съответната политика; тук се включват също инкубатори на идеи и изследователски институти.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

. **Предоставяне на услуги:** НПО поемат отговорност да проследяват резултатите от прилагането на програмата с оглед на качество, устойчивост, ефективност и примери от реалния живот.

. **Надзорни функции:** НПО имат приоритетна роля за проследяване на резултатите от политиката.

Отговорности на публичните органи:

. **Предоставяне на информация:** предоставят информация относно актуалния статус на политиката.

. **Отзивчивост:** вслушват се в гражданското мнение, реагират по определени въпроси, повдигнати от НПО и от гражданското общество.

Полезни инструменти и механизми:

. **Информация:**

o Открит и свободен достъп до информация относно напредването на политиката.

o Събиране на материали за добри практики и статистика по осъществяването на даден проект.

o Оценка на политиката и на нейното влияние чрез конференции и доклади.

o Независими проучвания, за да се извлекат основни поуки.

. **Консултация:**

o Механизми за обратна връзка, за да се проследи развитието, като например, анкета на общественото мнение, онлайн проучвания или въпросници.

. **Диалог:**

. Работна група или комитет, съставен от членове на НПО (потребители и доставчици на услуги), отговарящи за проследяването и оценката на инициативата за политика.

. **Партньорство:**

. Работна група или комитет, съставен от членове на НПО и публичните органи в стратегическо партньорство за проследяване и оценяване на инициативата за политика.

6. Преформулиране

Информацията от оценката на изпълнението на политиката, както и променящите се нужди на обществото, често изискват преформулиране на политиката. То трябва да е основано на достъпа до информация и възможностите за диалог за определяне на нужди и инициативи. Това преформулиране позволява да се премине към нов цикъл на вземане на решения.

Приноси на НПО:

. **Застъпничество:** лобирание за подновяване на политиката в полза на нуждите на потребителите или на гражданите, като се изтъкват ограниченията или страничните ефекти на настоящата политика.

. **Експертно мнение и консултации:** НПО провеждат анализ и проучвания, за да определят пропуските в настоящата политическа инициатива и да обосноват изискването за преформулиране.

. **Иновации:** НПО разработват нови подходи по актуалните въпроси на политиките;

това може да се окаже основен елемент при преформулирането.

. **Предоставяне на услуги:** определяне на пречките и събиране на материали за илюстриране на изменящите се нужди, които изискват преформулиране.

Отговорности на публичните органи:





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОЛАЕВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

. **Предоставяне на информация:** предоставят информация относно възможно преразглеждане на дадена политика и своите виждания по нуждата от промени в нея.

. **Процедури:** осигуряват ясни, открити и достъпни процедури за участие.

. **Предоставяне на ресурси:** правят възможно и подкрепят активното участие на гражданското общество

. **Отзивчивост:** вслушват се в гражданското мнение и действат на основата на подадената от НПО информация.

Полезни инструменти и механизми:

. **Информация:**

о Открит и свободен достъп до информация относно оценки, резултати от проучвания и други материали във връзка със съществуващата политика.

. **Консултация:**

о Конференция или среща за обсъждане на следващите етапи, планирани от публичните органи.

о Онлайн консултация за събиране на мнения от обществото относно последващите действия по политиката/проекта.

. **Диалог:**

о Семинари и форуми за включване на заинтересованите страни в развитието на нови посоки в политиката, например World café, open space и други подобни методи.

. **Партньорство:**

о Работна група или комитет, в който НПО образуват експертна група заедно с други заинтересовани страни и публичните органи с цел да се препоръча вече преразгледана политика.

IV. iii Хоризонтални инструменти и механизми за гражданско участие

Съществуват определени инструменти или механизми, събрани от цяла Европа по време на консултацията за Кодекса на добрите практики за гражданско участие, които осигуряват хоризонтална подкрепа на участието през целия процес на вземане на решение.

1. Електронно участие

Електронните инструменти предлагат големи възможности за подобряване на демократичната практика и участие на организираното гражданско общество. Те биха могли да допринесат значително за прозрачност, отговорност и отзивчивост на институциите, както и да насърчат по-голямо участие от страна на гражданите, увеличени правомощия, достъп до и всеобхватност на демократичния процес. За да се използва максимално потенциалът на електронните инструменти, те трябва да се интегрират от всички участници в процеса на вземане на решение, включително от публичните органи на всички нива и от организираното гражданско общество.

2. Изграждане на капацитет за участие

От голямо значение е местните, регионални и национални НПО да развият капацитет и умения, за да могат активно да участват във формулирането на политиката, осъществяването на проектите и предоставянето на услуги.

Изграждането на капацитет може да включва участие в обучения за подобряване на разбирането за съответните роли на НПО и публичните органи в политическия процес, както и програми за обмен, чрез които да се улесни разбирането на всяка от страните за реалностите на другата.

3. Структури за сътрудничество между НПО и публичните органи

За да се улеснят взаимоотношенията между НПО и публичните органи, много държави са създали органи за координиране. Сред тях са правителствени органи като служителят за връзка с гражданското общество или централен координиращ орган като единствен събеседник,

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

партньорски структури като комитети от множество заинтересовани страни, работни групи, експертни съвети и други консултативни органи (постоянни или ad hoc), както и съюзи/обединения на НПО, които обединяват ресурсите си и разработват съвместни позиции.

4. Рамкови документи за сътрудничество между НПО и публичните органи.

В много европейски страни са разработени рамкови споразумения, в които се очертават начинанията, ролите, отговорностите и процедурите за сътрудничество. Тези документи поставят ясна основа за сътрудничество и по този начин подпомагат продължаващия диалог и взаимното разбирателство между НПО и публичните органи.

Сред тях са двустранни споразумения с парламента или правителството, стратегии за сътрудничество и официални програми за сътрудничество, приети от публичните органи.

. **Експертно мнение и консултации:** НПО провеждат анализ и проучвания, за да определят пропуските в настоящата политическа инициатива и да обосноват изискването за преформулиране.

. **Иновации:** НПО разработват нови подходи по актуалните въпроси на политиките; това може да се окаже основен елемент при преформулирането.

. **Предоставяне на услуги:** определяне на пречките и събиране на материали за илюстриране на изменящите се нужди, които изискват преформулиране.

Отговорности на публичните органи:

. **Предоставяне на информация:** предоставят информация относно възможно преразглеждане на дадена политика и своите виждания по нуждата от промени в нея.

. **Процедури:** осигуряват ясни, открити и достъпни процедури за участие.

. **Предоставяне на ресурси:** правят възможно и подкрепят активното участие на гражданското общество

. **Отзивчивост:** вслушват се в гражданското мнение и действат на основата на подадената от НПО информация.

Полезни инструменти и механизми:

. **Информация:**

о Открит и свободен достъп до информация относно оценки, резултати от проучвания и други материали във връзка със съществуващата политика.

. **Консултация:**

о Конференция или среща за обсъждане на следващите етапи, планирани от публичните органи.

Насоки по публична етика на Комитета на министрите на Съвета на Европа

(Приети от Комитета на министрите на 11 март 2020 г., на 1370-ото заседание на упълномощените представители на министрите)

Комитетът на министрите,

Като има предвид, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите членове за целите на запазването и осъществяването на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство;

Като има предвид, че публичната етика е основен елемент на една правилно функционираща и ефективна демокрация, която е обща цел за всички държави-членки на Съвета на Европа;

Като има предвид, че укрепването на публичната етика е ефективно средство за изграждане и възстановяване на доверието на гражданите в публичните институции;

Като има предвид, че изискванията и очакванията на гражданите по отношение на публичната етика са легитимни, по-ясно изразени, отколкото в миналото, и са от значение за всички длъжностни лица, които имат публични отговорности, включително членовете на

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

изпълнителната власт и националните парламенти, заемащите съдебни длъжности, местните и регионалните представители на изборни длъжности и държавните служители на национално, регионално и местно равнище;

Като има предвид, че почтеността, законността, обективността, прозрачността, честността, лидерството и отчетността на лицата, упражняващи публични отговорности, както и спазването на закона от тях и правните стандарти в собственото им поведение, са от решаващо значение за гарантиране на доброто управление и зачитането на върховенството на закона;

Като взе предвид необходимостта от допълване на Препоръка № R (2000) 10 на Комитета на министрите към държавите-членки относно кодексите за поведение на държавните служители и като има предвид, че развитието, настъпило след приемането ѝ, оправдава тези насоки, които обхващат по-широк персонален и материален обхват;

Като се вземат предвид:

- Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (1950 г.) (ETS № 5);
- Наказателната конвенция относно корупцията (1999 г.) (ETS № 173);
- Гражданската конвенция относно корупцията (1999 г.) (ETS № 174);
- Препоръка CM/Rec(2017)2 на Комитета на министрите към държавите-членки относно правното регулиране на лобистките дейности в контекста на вземането на публични решения;
- Препоръка CM/Rec(2014)7 на Комитета на министрите към държавите-членки относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности;
- Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите към държавите-членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности;
- Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, включително 12-те принципа за добро демократично управление, приложена към Декларацията от Валенсия, приета на 15—16 октомври 2007 г. на 15-ата сесия на Конференцията на европейските министри, отговарящи за местното и регионалното управление;
- Препоръка Rec(2003)4 на Комитета на министрите към държавите-членки относно общите правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании;
- Резолюция (97) 24 на Комитета на министрите относно двадесетте ръководни принципа за борба с корупцията.

Като се вземат предвид дейностите на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, свързани с почтеността и корупцията, включително:

- Резолюция 2170 и Препоръка 2105 (2017) относно насърчаването на почтеността в управлението с цел справяне с политическата корупция;
- Резолюция 2300 и Препоръка 2162 (2019) относно подобряването на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в цяла Европа;
- Резолюции 2060 (2015) относно подобряването на защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, и Резолюция 1729 (2010) относно защитата на „лицата, сигнализиращи за нередности“;

Като има предвид също така дейностите на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа във връзка със запазването на почтеността, справянето с конфликтите на интереси и насърчаването на откритостта и прозрачността, включително:

- Резолюция 435 (2018) и Препоръка 424 (2018) относно прозрачността и откритото управление;
- Резолюция 433 (2018) относно Европейския кодекс за поведение за всички лица, участващи в местното и регионалното управление;
- Резолюция 434 (2018) и Препоръка 423 (2018) относно конфликтите на интереси на местно и регионално равнище;

Като взе предвид работата, извършена от Групата държави срещу корупцията (GRECO), а именно нейния доклад „Предотвратяване на корупцията – членове на Парламента, съдии и

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

прокурори (четвърти кръг на оценка) – заключения и тенденции"(2017 г.), както и нейните констатации и препоръки във връзка с петия кръг на оценка „Предотвратяване на корупцията и насърчаване на почтеността в централните правителства (висши изпълнителни функции) и правоприлагащите агенции“;

Като има предвид също така работата на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия), включително на Венецианската комисия и на OSCE/ODIHR „Съвместни насоки за предотвратяване и реагиране на злоупотребата с административни ресурси по време на изборните процеси“ (CDL-AD(2016)004) и на Венецианската комисия „Кодекс на добрите практики в областта на политическите партии“ (CDL-AD(2009)002);

Като взеха предвид текстовете, приети от органите и структурите на Съвета на Европа, които, макар и да не са конкретно свързани с публичната етика, включват разпоредби и препоръки, свързани с поведението на държавните служители, включително:

- Препоръка CM/Rec(2019)1 на Комитета на министрите към държавите-членки относно предотвратяването и борбата със сексизма и приложените към нея насоки;
- Препоръка CM/Rec(2019)3 на Комитета на министрите към държавите-членки относно надзора на дейността на местните власти;
- Резолюция 2275 (2019) на Парламентарната асамблея относно ролята и отговорностите на политическите лидери в борбата с речта на омразата и нетолерантността;
- Обща политическа препоръка № 15 на ЕКРП относно борбата с речта на омразата

Като взема под внимание докладите на генералния секретар на Съвета на Европа, озаглавени „Състояние на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона в Европа“;

Като взема под внимание също така препоръката на Съвета по публична почтеност към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, приета през 2017 г., в която се посочва, че публичната почтеност е последователното приважване в съответствие и придържане към споделени етични ценности, принципи и норми за защита и даване на приоритет на обществения интерес пред частните интереси в публичния сектор,

Приема следните насоки, като приканва държавите-членки да ги използват възможно най-широко и да гарантират превода им на официалните езици и разпространението им сред публичните организации в съответните държави, и/или да поверят тези задачи на компетентните публични органи в съответствие с приложимите конституционни и други законодателни разпоредби.

А. Обхват и цел

1. Тези насоки имат за цел да помогнат на държавите-членки на Съвета на Европа, да създадат всеобхватна и ефективна рамка по публична етика. Рамката по публична етика рамка следва да се основава на принципите на публичната етика и следва да включва, където е уместно, стратегии, законодателство, разпоредби, кодекси за поведение и насоки, които работят заедно, за да позволят и включат етични практики във всички дейности на публичните организации и във вземането на решения и действията на държавните служители.

2. Чрез създаването на рамка по публична етика държавите-членки се насърчават да развиват и поддържат култура на най-високи стандарти на поведение от страна на държавните служители и/или да възлагат тези задачи на компетентните публични органи в съответствие с техните приложими конституционни или други законодателни разпоредби. Това ще насърчи както етичната култура в публичните организации, така и увереността и доверието на гражданите в държавните служители и институции, които ги представляват, да вземат решения, засягащи живота им, или са отговорни за предоставянето на публични услуги.

Б. Условия

1. Условията за ефективна рамка по публична етика включват:

- а. зачитане на правата на човека и основните свободи
- б. зачитане на върховенството на закона;

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

в. зачитане на демократичните норми, включително спазването на 12-те принципа на Съвета на Европа за добро демократично управление, при които се гарантира ефективна политическа демокрация;

г. създаването и поддържането от страна на държавата-членка на политическа, правна и на практика благоприятна среда за насърчаване, улесняване и поддържане на това уважение.

В. Определения

1. За целите на настоящите насоки се прилагат следните определения:

а. Терминът „публична етика“ се отнася до практическото прилагане на етични стандарти от страна на държавните служители, при което общественото благо се поставя пред частните интереси, в съответствие със закона, така че да се запази и укрепи увереността и доверието на гражданите в действията и решенията на държавните служители и публичните организации.

б. „Държавен служител“ включва:

i. лица, които са избрани или назначени на публичен мандат или длъжност, като членове на национално и регионални правителства, членове на национални и регионални законодателни органи, местни изпълнителни органи и местни изборни представители и заемащи съдебни длъжности;

ii. лица, които са наети от публична организация, както е дефинирана по-долу;

iii. лица, които действат от името на публична организация, без да са избрани, назначени на публичен мандат или длъжност или наети от обществена организация.

в. „публична организация“ е национална, регионална или местна институция или администрация; дружество или подобно образувание, управлявано или финансирано от подобна институция или администрация, или от държавата; или субект от частния сектор, включително организации с нестопанска цел, предоставящи публични услуги.

г. „конфликт на интереси“ е ситуация, в която държавният служител има частен интерес, който е такъв, че влияе или изглежда, че влияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на неговите задължения. Частните интереси на държавния служител включват всички действителни, потенциални или предполагаеми облаги за него самия или за свързани лица, включително предимства, произтичащи от активи, доходи и пасиви, независимо дали са финансови или граждански. Понятието „свързани лица“ включва съпруг(а) или партньор, всяко друго лице, с което държавния служител живее в семейни отношения – деца, доведени деца или родители, както и приятели и лица или организации и институции, с които има или е имал делови, политически или социални връзки.

Г. Принципи на публичната етика

1. Следните принципи се прилагат за всички държавни служители.

а. Законосъобразност – държавните служители трябва да действат и да вземат решения в съответствие със закона.

б. Почтеност – държавните служители трябва да поставят задълженията на публичната служба над частните интереси при изпълнението на своите мандати или функции.

в. Обективност – при изпълнението на своите мандати или функции държавните служители трябва да действат и да вземат решения безпристрастно, справедливо и достойно, като използват най-добрите доказателства и без дискриминация или пристрастност.

г. Отчетност – при изпълнението на своите мандати или функции държавните служители носят отговорност за своите действия и трябва да се подложат на необходимия за това контрол.

д. Прозрачност – при изпълнението на своите мандати или функции държавните служители следва да действат и вземат решения по открит и прозрачен начин, да осигуряват достъп до информация и да улесняват разбирането за начина, по който се водят обществените дела.

е. Честност – Държавните служители трябва да бъдат честни.

ж. Уважение – Държавните служители трябва да се държат с учтивост и внимание към другите.

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

з. Лидерство – Държавните служители трябва да демонстрират принципите на публичната етика в собственото си поведение, като същевременно подкрепят и популяризират тези принципи и се противопоставят на лошото етично поведение.

Д. Рамка по публична етика – стандарти за поведение

1. Основана на принципите на публичната етика, рамката по публична етика следва да предвижда стандарти и задължения за държавните служители и публичните организации. Тези стандарти и задължения трябва да обхващат следните области:

а. индивидуални интереси на държавните служители и на свързаните лица, декларация за тези интереси и справянето с конфликтите на интереси;

б. дейности на държавните служители, които са извън тяхната функция или мандат, декларирането на тези външни дейности, класификацията на разрешените и забранени външни дейности за различните категории държавни служители, както и реда и условията за участие във външни дейности;

в. дейности, предприети от държавните служители след назначаването им или след края на мандата им;

г. подаръци, услуги и гостоприемство, предлагани или получени от държавни служители и публични организации;

д. използването на публични ресурси, оборудване и имущество от държавни служители и публични организации;

е. мерки за вътрешен контрол и отчетност на публичните организации в областта на обществените поръчки, договорите и изплащането на безвъзмездни средства;

ж. изискванията на професионалните организации, които се отнасят до категориите държавни служители;

з. защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в съответствие с Препоръка CM/Rec(2014)7 на Комитета на министрите до държавите-членки относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности;

и. лобистки дейности в съответствие с Препоръка CM/Rec(2017)2 на Комитета на министрите до държавите-членки относно правното регулиране на лобистките дейности в контекста на вземането на публични решения;

й. прозрачно, делегирано вземане на решения и ясни изисквания за докладване;

к. достъп на гражданите до информация, включително презумпция в полза на разкриването;

л. достъп до документи и повторно използване на документи от държавните служители;

м. обработка на информацията и поверителността от страна на държавните служители;

н. използване на интернет от държавните служители, включително социалните медии;

о. малтретиране и тормоз;

п. насърчаване на равенството и многообразието, наред със забраната на дискриминацията и езика на омразата;

р. сигнализиране за нарушения на кодекса за поведение, приложим за държавните служители.

2. По този начин рамката по публична етика ще осигури яснота по отношение на стандартите за поведение, които гражданите следва да могат да очакват от всички държавни служители и публични организации.

а. при изпълнение на задълженията си всички държавни служители трябва:

i. да избягват всяка ситуация, при която за тях може да възникне конфликт на интереси, и незабавно да излизат от всяка потенциално проблемна ситуация, като същевременно спазват съответните правила за справяне с конфликти на интереси, включително правилата за разкриване;

ii. да се въздържат от използване на публични ресурси за лични цели или по какъвто и да е друг начин, който противоречи на закона;

iii. да не приемат за себе си или за свързани лица подаръци, покани и жестове на

www.eufunds.bg





гостоприемство, придобивки и услуги, дарения и други облаги, които биха могли или разумно биха могли да бъдат възприети, че ги поставят в неуместно задължение; да не изискват или да искат за себе си или за свързано лице подаръци и облаги;

iv. да подават всички декларации в съответствие с приложимите правила за своите активи, приходи, пасиви и други интереси, както и тези на свързаните лица;

v. да избягват участие в забранени външни дейности през периода на заетост или мандат и след този период в съответствие с приложимите правила, като избягват дейности, чрез които биха получили лична или професионална изгода в качеството си на държавен служител;

vi. да избягват всякакво усещане за предразсъдъци или фаворизиране, включително непотизъм;

vii. да избягват дискриминацията, да се въздържат от езика на омразата, тормоз или малтретиране, да зачитат равенството и многообразието и да работят активно за култура на справедливост и толерантност, която цени многообразието;

viii. да избягват да създават или използват информация и доказателства по подвеждащ или неточен начин;

ix. да упражняват дискретност при работа с информация от поверителен или частен характер.

б. При изпълнението на своите задължения, държавните служители, които са членове на национални правителства или членове на правителство на региони със законодателни правомощия, трябва:

i. да се отчитат пред съответния законодателен орган за своите действия и решения, както и за действията и решенията, взети от министерствата и органите, за които те отговарят;

ii. да предоставят точна и достоверна информация на своя законодателен орган и да бъдат открити и прозрачни за този орган и за широката общественост, при спазване на всички ограничения, които са необходими в съответствие със закона;

iii. отдават значение на спазването на правилата и задълженията, свързани с контактите с лобисти и други трети страни, които популяризират въпроси или подкрепят определени интереси;

iv. след изтичането на мандата си да заемат длъжности, които са в съответствие със закона за започване на работа, след като са заемали длъжност като член на национално или регионално правителство.

в. При изпълнението на своите задължения държавните служители, които са членове на национални парламенти или членове на регионални събрания със законодателни правомощия, следва да:

i. гарантират, че техните действия и решения са открити, прозрачни и отговорни пред техните избиратели;

ii. придават значение на действията в съответствие с правилата и задълженията, съдържащи се в техните декларации за имущество, приходи, пасиви и други интереси;

iii. отдават значение на спазването на правилата и задълженията, свързани с контактите с лобисти и други трети страни, които популяризират въпроси или подкрепят определени интереси;

iv. след приключване на мандата си, да заемат длъжности, които са в съответствие със закона за започване на работа, след като са заемали длъжност като член на национален или регионален законодателен орган.

г. При изпълнението на своите задължения държавните служители, които са в изпълнителната власт и/или са изборни представители на местно ниво, или са в изпълнителните органи и/или изборни представители на региони без законодателни правомощия, трябва да спазват описаното по-горе поведение за членовете на националните правителства и законодателни органи, където е приложимо.

д. Държавните служители, заемащи съдебна длъжност, трябва:

i. да правораздават безпристрастно в съответствие със закона, с компетентност, старание и лоялност, като по този начин се запазва и укрепва общественото доверие в почтеността,





безпристрастността и независимостта на съдебната власт;

ii. да действат по всяко време, включително в личния си живот, по начин, който поддържа и е в съответствие с независимостта на съдебната им функция;

iii. да зачитат поверителността на своите обсъждания и да действат по начин, който съответства на ролята и статута на тяхната длъжност, включително във връзка с упражняването на дискретност в публични изявления, независимо по какъв начин могат да бъдат направени, и да ограничават участието си в обществени дебати и ангажираността си с медиите.

е. При изпълнението на своите задължения държавните служители, които са наети на работа от публична организация или които действат от името на публична организация, без да са били избрани, назначени на публичен мандат или длъжност или наети от обществена организация, трябва:

i. да действат по неутрален начин по отношение на политическите партии и да не позволяват дейностите им да се използват за партийни цели;

ii. да демонстрират професионализъм в обслужването на гражданите с компетентност и да действат по начин, който показва уважение и учтивост към всички;

iii. да упражняват правото си на преценка, когато е уместно, при публичното съобщаване на своите лични възгледи, с всякакви средства, които биха могли да бъдат направени;

iv. да гарантират, че публичните ресурси не се използват за политическа партия, за друга политическа дейност или за провеждане на кампании, различни от предвидените в законодателството;

v. да се въздържат от всякакви политически или други дейности, които биха могли да възпрепятстват изпълнението на техните функции или да подкопаят доверието на обществеността и техните работодатели в способността им да изпълняват задълженията си безпристрастно и лоялно;

vi. да спазват правилата, разпоредбите и законодателството във връзка с техните политически дейности и възгледи, членство или дейност в политическа партия и/или при започване на политическа дейност.

Е. Рамка по публична етика – компоненти

1. Компонентите на рамката по публична етика следва да разполагат с достатъчно ресурси, за да се гарантира ефективно прилагане, и трябва да включват следното:

Стратегия

2. Трябва да има национална стратегия по публична етика, която да може да бъде адаптирана към регионалното и местното равнище. Съдебната и законодателна власт трябва да запазят необходимата независимост от плановете, въведени от правителството.

Институции

3. Трябва да има независим орган или органи, които да осигуряват обективен контрол и да насърчават прозрачността в обществения живот. Тези органи следва да имат подходящо равнище на надзор по въпроси, които включват, но не се ограничават до:

а. събиране и публикуване на декларации за интереси;

б. правила за подаръци и жестове на гостоприемство и регистри;

в. предоставяне на съвети и примери за добри практики и изготвяне и публикуване на насоки по етични въпроси;

г. даване на разрешение, при определени обстоятелства, във връзка с дейности, извършвани след напускане на съответната позиция и външни дейности.

Законодателство и разпоредби

4. Трябва да има законодателство и/или разпоредби, които предвиждат:

а. изисквания за кодекси за поведение за всички държавни служители, предвиждащи различни кодекси за различните категории държавни служители;

б. изисквания към всички публични организации да гарантират наличието на стабилни

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИЗКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

процеси за управление на риска, за да се оценят и идентифицират настоящите и възникващите етични рискове за дейностите, например при разработването на нови модели за предоставяне на обществени услуги;

в. изисквания по отношение на държавните служители, които са наети от публична организация или които действат от името на публична организация, без да са били избрани или назначени на публичен мандат или длъжност, а именно:

i. открит и справедлив процес на набиране и подбор, който ще допринесе за развитието на равните възможности; процесите за подбор на персонал следва да са съобразени с основните ценности, които се изискват от кандидатите за работа в публичния сектор;

ii. мобилността на служителите, като се отчита, че изискванията или насоките относно мобилността могат да спомогнат за предотвратяване и намаляване на риска от корупция.

г. изисквания по отношение на държавните служители на изборна длъжност, а именно:

i. провеждането на избори и предизборни кампании, включително информацията за кампанията, която трябва да бъде декларирана;

ii. упражняването на техния мандат;

iii. задължението на публичните органи да гарантират на избраните представители предоставянето на достатъчно ресурси за изпълнение на техните мандати по прозрачен начин.

Кодекси за поведение

5. Кодексите за поведение играят специална роля за гарантиране на ефективността на рамката по публична етика с акцент върху отговорността на отделните лица за тяхното поведение, а не върху разчитането на външен орган или други страни за надзор и регулиране на поведението.

6. Стандартите за поведение за различните категории държавни служители следва да бъдат определени в специални кодекси. Тези кодекси следва:

а. да разглеждат ключовите въпроси и рискове, свързани с поддържането на етични стандарти в съответствие с обществените промени;

б. да допълват професионалните стандарти;

в. да бъдат включени в Правилника за дейността на държавни служители, когато е уместно;

г. да бъдат изготвени по ясен и сбит начин, да се публикуват и да са достъпни за длъжностните лица и гражданите;

д. да бъдат редовно преразглеждани и актуализирани, когато е необходимо.

7. Всички кодекси за поведение следва да отразяват принципите на публичната етика и стандартите за поведение, описани в настоящите насоки, и следва да отразяват стандартите на Съвета на Европа, по-специално относно лобирането, защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и предотвратяването на езика на омразата и дискриминацията.

8. Кодексите за поведение на държавните служители, които са наети от публична организация или които действат от името на публична организация, без да са били избрани или назначени на публичен мандат или длъжност, трябва също така да отразяват образа на кодекс, установен от Комитета на министрите в неговата Препоръка № R (2000) 10 към държавите-членки относно кодексите за поведение на държавните служители.

9. Кодексите за поведение, приложими за изборните представители и заемащите съдебни длъжности, следва да отразяват необходимата им независимост от правителството.

Насоки

10. Трябва да има насоки за засилване на изискванията на законодателството, регламентите и кодексите за поведение. Освен това тези насоки биха могли да обхващат:

а. приемането от страна на публичните организации на мисия и ценности, които излагат очакванията за обносните и поведението на техните държавни служители;

б. управлението на персонала, като етичното поведение да бъде включено по-специално, като важен елемент от оценката на изпълнението;

в. задължението на всички ръководители в дадена публична организация да бъдат модели за

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

подражание на етично поведение при вземането на решения и поведението им;

г. осигуряване на първоначално и непрекъснато обучение и развитие за всички държавни служители, за да се гарантират най-високи стандарти на поведение при изпълнението на техните публични функции и мандати;

д. въпроси, свързани с поведението на изборните представители и заемащите съдебни длъжности, които са независими от правителството – подготовката и приемането на такива насоки се предприемат по начин, който е в съответствие с тази независимост.

Ж. Рамка по публична етика – преодоляване на недостатъците

1. Трябва да има ясни механизми и процедури за разследване и справяне с евентуални нарушения на етичните стандарти или други въпроси, предизвикващи загриженост във връзка с публичната етика. Те трябва да включват:

а. ясни процедури за разглеждане на жалби и оплаквания от обществеността и от държавни служители, когато има подозрения за нарушаване на етичните стандарти;

б. защитни мерки за лицата, сигнализиращи за нередности, с цел предотвратяване на преки или непреки ответни действия с цел отмъщение от страна на публичната организация, към която принадлежат или са принадлежали, както и от страна на държавните служители на тази обществена организация. Тези форми на ответни действия с цел отмъщение могат да включват освобождаване от длъжност, отстраняване, понижаване, загуба на възможности за повишение, наказателни трансфери, намаляване или удръжки от заплатите, тормоз или всякакво друго наказателно или дискриминационно третиране;

в. официални механизми за независимо разследване на предполагаеми нарушения на кодекса за поведение на държавните служители на изборни длъжности;

г. официални механизми за независимо разследване на предполагаеми нарушения на кодекса за поведение на съдебната власт, предвидени в закона;

д. формален механизъм за независимо разследване на предполагаеми нарушения на кодекса за поведение на членовете на националните или регионалните законодателни органи – както този механизъм, така и Кодексът се определят от съответния законодател;

е. установяване на подходящи и пропорционални дисциплинарни и наказателни санкции за всяка категория държавните служители, като лицата, отговорни за налагането на санкции, разполагат с подходящи правомощия за тази дейност.

От <https://www.mrrb.bg/>

Препоръка относно надзора над дейността на местните власти

*Препоръка CM/Rec(2019)3 на Комитета на министрите към държавите-членки
Приета от Комитета на министрите на 4 април 2019 г.*

Комитетът на министрите, при условията на чл.15.b от Статута на Съвета на Европа,

Като отчита, че целта на Съвета на Европа е да постигне на по-голямо единство между своите членове с цел опазване и реализиране на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство, както и насърчаване на техния икономически и социален прогрес;

Като има предвид, че когато местните власти имат, както е предвидено в чл. 3, § 1 от Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122, наричана по-долу „Хартата“) „правото и реалната възможност..., да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела.“, тези власти отговарят пред гражданите и държавните органи, както е предвидено в закона;

Като има предвид, че както е предвидено в чл. 4, § 3 от Хартата: „за предпочитане е изпълнението на обществените задължения да бъде възложено по принцип на властите, които са най-близо до гражданите.“;

www.eufunds.bg



Договор № BG05SFOP001-2.025-0003-C01, Проект „Повишаване ролята и отговорностите на гражданите в демократичното развитие на местно ниво в община Белослав“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОСПАДКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Като има предвид, че спазването на принципите на върховенството на закона и определените роли на различните публични органи, както и защитата на правата на гражданите и ефективното управление на публичната собственост, оправдават наличието на подходящ надзор;

Като има предвид, че принципите, залегнали в чл. 8 от Хартата, се отнасят предимно до надзора върху дейността на местните власти;

Като има предвид, че финансовото състояние на местните власти представлява основна загриженост в повечето държави и, че поради това надзорът, свързан с финансовите дейности, придобива все по-голямо значение;

Като има предвид, че естеството и обхватът на надзора върху дейностите на местните власти обикновено трябва да бъдат разграничени в зависимост от това дали включват задачи, изпълнявани от по-висшестоящи органи, или действия в рамките на техните собствени компетенции;

Като има предвид, че яснотата в законодателството за местното самоуправление, по-конкретно при дефинирането на компетенциите и процедурите, е основно условие за доброто управление и за подходящ надзор върху дейността на местните власти;

Като има предвид, че прозрачността е най-добрата гаранция, че публичните власти извършват дейността си в интерес на общността и, че е съществена предпоставка за ефективен демократичен надзор;

Като има предвид, че надзорът е важен аспект от отношенията между държавата и местното самоуправление;

Като има предвид, че опитът на много държави-членки илюстрира необходимостта да се гарантира, че системите за надзор са организирани по начин, който гарантира, в съответствие с Хартата, както тяхната ефективност, така и запазването на „широка степен на автономия по отношение отговорностите (на местните власти), начините и средствата, чрез които тези отговорности се упражняват и ресурсите, необходими за тяхното изпълнение“;

Като има предвид, че съгласно чл. 7, § 1 от Хартата „статутът на избраните местни представители трябва да им гарантира свободно упражняване на техните правомощия“, санкции по отношение на представителите на местните власти (отстраняване или прекратяване на мандата на местни изборни представители, разпускане на местни органи или глоби) следва да бъдат извънредни и да се прилагат само к процедурите, е основно условие за доброто управление и за подходящ надзор върху дейността на местните власти;

Като има предвид, че прозрачността е най-добрата гаранция, че публичните власти извършват дейността си в интерес на общността и, че е съществена предпоставка за ефективен демократичен надзор;

Като има предвид, че надзорът е важен аспект от отношенията между държавата и местното самоуправление;

Като има предвид, че опитът на много държави-членки илюстрира необходимостта да се гарантира, че системите за надзор са организирани по начин, който гарантира, в съответствие с Хартата, както тяхната ефективност, така и запазването на „широка степен на автономия по отношение отговорностите (на местните власти), начините и средствата, чрез които тези отговорности се упражняват и ресурсите, необходими за тяхното изпълнение“;

Като има предвид, че съгласно чл. 7, § 1 от Хартата „статутът на избраните местни представители трябва да им гарантира свободно упражняване на техните правомощия“, санкции по отношение на представителите на местните власти (отстраняване или прекратяване на мандата на местни изборни представители, разпускане на местни органи или глоби) следва да бъдат извънредни и да се прилагат само когато функционирането на институцията е възпрепятствано;

Като има предвид, че съгласно чл. 11 от Хартата „органите на местно самоуправление трябва да имат право на съдебна защита, за да бъде гарантирано свободното упражняване на техните правомощия“, което предполага възможността за обжалване срещу неправилно упражняване на надзорни правомощия;





Като взе предвид:

- Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS № 5);
- Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122);
- Допълнителния протокол към Европейската харта на местното самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207);
- Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS № 205);
- Препоръка CM/Rec(2018)4 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот и Насоките за гражданско участие във вземането на политически решения;
- Декларацията от Валенсия и Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, включително 12-те принципа на доброто демократично управление, приети на 15-та сесия на Конференцията на европейските министри, отговарящи за местното и регионално управление (15-16 октомври 2007 г.);
- Препоръка 395 (2017) на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа относно повтарящи се въпроси, базирани на оценки, получени от мисии за мониторинг и наблюдение на избори на Конгреса;

Препоръчва на правителствата на държавите-членки да поемат задачите, посочени в параграфи 1 и 2 по-долу, или да поверят тези задачи на компетентните публични органи, като се вземат предвид съответните им конституционни или законодателни разпоредби,

1. Като вземат предвид насоките, изложени в приложението към настоящата препоръка, да приемат подходящи мерки за:

- прилагане на принципите, залегнали в чл. 8 от Хартата по отношение на административния надзор към всички форми на надзор върху дейността на местните власти;
- въвеждане на подходяща правна, институционална и регулаторна рамка за надзор върху дейността на местните власти, която е:

пропорционална, както в закон, така и на практика, на интересите, които има за цел да защитава; и

доброто демократично управление, приети на 15-та сесия на Конференцията на европейските министри, отговарящи за местното и регионално управление (15-16 октомври 2007 г.);

- Препоръка 395 (2017) на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа относно повтарящи се въпроси, базирани на оценки, получени от мисии за мониторинг и наблюдение на избори на Конгреса;

Препоръчва на правителствата на държавите-членки да поемат задачите, посочени в параграфи 1 и 2 по-долу, или да поверят тези задачи на компетентните публични органи, като се вземат предвид съответните им конституционни или законодателни разпоредби,

1. Като вземат предвид насоките, изложени в приложението към настоящата препоръка, да приемат подходящи мерки за:

- прилагане на принципите, залегнали в чл. 8 от Хартата по отношение на административния надзор към всички форми на надзор върху дейността на местните власти;
- въвеждане на подходяща правна, институционална и регулаторна рамка за надзор върху дейността на местните власти, която е:

пропорционална, както в закон, така и на практика, на интересите, които има за цел да защитава; и

в съответствие със стандартите на Съвета на Европа, по-конкретно Хартата и 12-те принципа за добро демократично управление;

- насърчаване на ролята на демократичния надзор от гражданите, включително чрез насърчаване на жизнена местна демокрация;
- гарантиране, че последиците от надзора се изразяват в поддържането или, ако е необходимо, възстановяването на законността или стабилните финанси;

www.eufunds.bg





- гарантиране свободното упражняване на местните изборни мандати;
- насърчаване на местните власти да създават процедури и услуги за вътрешен контрол, за да намалят рисковете от грешки и съдебни спорове и да улеснят отношенията с външни контролни органи;
- създаване на подходящи условия, така че отговорните за надзора да могат да съответстват местните власти, ако това бъде поискано от тях, по правни, финансови и административни въпроси.

2. Периодично да преразглеждат приетите мерки и предприемат законодателни реформи, ако е необходимо, за подобряване на ефективността на системите за надзор и тяхната съответствие с принципа на субсидиарност. При това те трябва да имат предвид въпросите, повдигнати в резултат на мисии за мониторинг и наблюдение на избори от Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа във връзка с прилагането на Европейската харта за местно самоуправление.

Приложение към препоръка CM/Rec(2019)3

Насоки за подобряване на системите за надзор върху дейността на местните власти

За целите на тази препоръка термините „надзор“ и „дейности“ се разбират като имащи същото значение като това в Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122, „Хартата“):

I. Принципи на надзора

1. Принципите, залегнали в член 8 от Хартата по отношение на административния надзор, са:

i. принципът на законосъобразност: чл. 8, § 1 гласи, че „административен надзор над органите на местно самоуправление може да се упражнява само по начините и в случаите, предвидени в Конституцията или в закона.“ Съответно надзорът, неговият обхват, процедури и последици следва да бъдат предвидени в закона;

ii. принципът на пропорционалност: чл.8, § 3 гласи, че „административният надзор над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява, като се спазва съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които той се стреми да защити.“

Съответно надзорът трябва да бъде ограничен, така че да отразява важността на интересите, които трябва да бъдат защитени.

2. Прилагането на тези принципи следва, във всеки един аспект, да зачита правото на самоуправление, както е посочено в чл. 3 от Хартата и да прави разлика между собствени и делегирани компетенции, когато те имат значението, посочено по-долу:

i. собствени компетенции: в съответствие с чл. 4, § 4 от Хартата, „правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да бъдат пълни и неограничени.“;

ii. делегирани компетенции: както е предвидено в чл. 4, § 5 от Хартата, „в случай на делегиране на правомощия от централен или регионален орган на власт, органите на местно самоуправление трябва да разполагат, доколкото е възможно, със свобода да приспособят упражняването им към местните условия.“

3. Тъй като надзорът върху дейността на местните власти е важен фактор при провеждането на публични политики и управлението на финансовите ресурси, той трябва да вземе предвид и 12-те принципа на доброто демократично управление. От тези принципи, следните имат особено значение за надзора:

i. откритост и прозрачност, които осигуряват обществен достъп до информация за решенията и прилагането на политики, позволяващи на властите и обществеността да следват и допринасят за работата на местната власт;

ii. върховенството на закона, което гарантира, че властите спазват закона и съдебните

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

решения и, че правилата и разпоредбите са приети и безпристрастно се прилагат в съответствие с процедурите, предвидени в закона;

iii. компетентност и капацитет, които гарантират, че професионалните умения на онези, които осигуряват управлението, се поддържат и укрепват непрекъснато;

iv. стабилно финансово управление, което гарантира, че се спазва благоразумие и, че рисковете се оценяват и управляват правилно;

v. отчетност, която гарантира, че всички лица, вземащи решения, колективни и индивидуални, поемат отговорност за своите решения, които се докладват, обясняват и могат да бъдат санкционирани, и че са налице ефективни средства за защита срещу лошото управление.

II. Цели и рамка на надзора

1. Целта на надзора в крайна сметка е да осигури ефективността на местното самоуправление и ефикасното управление на публичните ресурси, включително управлението на финансите и публичната собственост. Това включва и защитата на гражданските права.

2. Естеството и обхватът на надзора върху дейностите на местните власти трябва да бъдат определени със закон, в зависимост от това дали те се отнасят до отговорности, изпълнявани в рамките на собствената компетентност на местните власти или се изпълняват от името на централни или регионални власти.

3. Трябва да се прави разлика между три различни вида надзор:

- административен надзор;
- финансов надзор;
- демократичен надзор.

4. Във връзка с административния и финансов надзор, законът или регулаторните текстове следва, доколкото е възможно, ясно да определят общ надзорен орган, и властите и органите, отговорни за надзора на делегираните компетенции, както и техните правомощия, за да се избегне дублиране и пропуски в системата за надзор или несигурност кой орган е отговорен за извършването на конкретен надзор.

5. Рамката за надзор трябва да гарантира експертния опит на лицата, отговорни за административния или финансов надзор и, че техните дейности се извършват ефективно, професионално и безпристрастно.

III. Видове надзор и техният обхват

Административен надзор

1. Както е предвидено в чл.8, § 2 от Хартата: „Всеки административен надзор върху дейността на местните власти обикновено има за цел само да гарантира спазването на закона и конституционните принципи. Административен надзор обаче може да упражнява контрол по отношение на целесъобразността от по-висшестоящи органи по отношение на задачи, чието изпълнение е делегирано на местните власти.”

2. Административният надзор може да се осъществява от надзорен орган, назначен от държавен орган. Може да се отнася до ясно определени дейности, извършвани от местните власти, за да се провери тяхната законност. Надзорният орган може също да разгледа или да предприеме действия във връзка със законово изисквана дейност, която не е била предприета, или в случай на делегирани компетенции и друга изисквана дейност, която не е била предприета.

3. На това основание за административния надзор следва да се прилага следното:

- i. дейностите, подлежащи на надзор, трябва да бъдат ясно определени в закона;
- ii. задължителният автоматичен административен надзор, при който надзорният орган има задължението да проверява систематично законосъобразността, следва да бъде ограничен до дейности с определено значение, в съответствие с принципа на пропорционалност;
- iii. административният надзор, по-конкретно по отношение на собствените компетенции, обикновено следва да се осъществява след упражняването на правомощията (a posteriori);
- iv. предварителният (a priori) административен надзор, когато участието на надзорен орган е

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

необходимо за влизането в сила или валидирането на местно решение, следва да бъде сведен до минимум и обикновено да бъде запазен за делегирани компетенции;

v. законът следва да определи краен срок или период, предоставен на надзорния орган за извършване на надзора, или да изисква това да стане в разумен срок;

vi. в случай на предварителен надзор, липсата на решение от надзорния орган в рамките на определен срок следва да означава, че предвидената дейност може да влезе в сила.

4. Препоръчва се:

- да се създаде, в рамките на правната рамка, методология за надзор, която по принцип трябва да бъде на разположение на органа - обект на надзор, с цел хармонизиране и подобряване на практиката на надзор, предлагайки сигурност и прозрачност на местното самоуправление; и

- да се направи информацията относно правната и регулаторната рамка и общоприложимата методология за надзор лесно достъпна за обществеността, в съответствие със съответните конвенции на Съвета на Европа и други международни задължения.

Финансов надзор

5. Финансовият надзор е различен от административния надзор на финансови актове и има за цел да вземе предвид финансовото състояние, данните, отчетите и договореностите на местните власти. Този надзор може да се предприеме с цел насърчаване на добрите счетоводни практики и ефективно управление, за предотвратяване на финансови дисбаланси или за наблюдение на финансовото оздравяване на местните власти, които срещат финансови затруднения.

6. Финансовите, счетоводните или управленските одити, както и оценките на съотношението цена/качество, обикновено трябва да се извършват от публични органи или от одитори, назначени в съответствие със закона, съгласувано със или по решение на съответната засегната местна власт.

7. Наблюденията след финансовия надзор могат да бъдат оповестени публично, за да бъде ефективен принципа на прозрачност.

8. Финансовият надзор не трябва да поставя под въпрос политическите цели на местните изборни представители в рамките на техните функции.

Демократичен надзор

9. Демократичният надзор от страна на гражданите е тяхната способност да държат сметка и да влияят на вземащите решения; той задължително изисква гражданите да имат достъп до подходяща информация и процесът на вземане на решения да бъде достатъчно прозрачен.

10. Средствата за упражняване на демократичен надзор от страна на гражданите могат да включват избори, референдуми, местни инициативи и различни форми на участие, както пряко, така и непряко.

11. Гражданите трябва да имат правото да взимат думата при вземането на важни решения, включващи дългосрочни ангажименти или предпочитания, които са трудни за преразглеждане и които ги засягат, както е признато в съответните инструменти на Съвета на Европа.

12. Признавайки следователно значението и стойността на тази форма на надзор, законът следва да улесни ефективното му прилагане, като следва разпоредбите, насоките и препоръките, изложени в тези инструменти.

13. Гражданите трябва също така да имат право да оспорват решенията на публичните органи чрез административни или съдебни процедури.

14. Засилването на ролята на независимите органи, като омбудсмани и медиатори, по въпроси, свързани с дейността на местните власти, може да помогне за намаляване на случаите на съдебни спорове и да улесни достъпа на гражданите до по-удобни процедури.

15. Демократичният надзор може да бъде и под формата на надзор от изборни представители, особено членове на местните съвети, които могат да използват властта си, за да оспорват дейността на местните власти, включително по финансови въпроси, които считат за нарушаващи закона.

IV. Механизми, допълващи надзора

Опитът и най-добрите практики в държавите-членки показват, че административният и

www.eufunds.bg





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИЗКОПАВЛИКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

финансов надзор трябва да се допълва от:

- засилване на диалога между централните и местните власти;
- разработване на механизми за вътрешен надзор за информиране и подобряване на решенията, взети от местните власти;
- улесняване на предоставянето на съвети и помощ от държавни органи, включително от надзорни органи.

V. Последници от надзора

1. В случай, че грешки, незаконосъобразности или пропуски, дължащи се на действие или бездействие, установени във връзка със собствените компетенции, поправянето им обикновено трябва да се търси, чрез покана на местната власт да преразгледа своето решение или, когато това е предвидено от конституционните и действащите законови разпоредби, чрез отнасянето на въпроса до компетентния съд.

2. В случай на делегирани правомощия, процедурите за поправяне от делегацията или надзорния орган могат да включват издаване на консултативно изявление; искане за изменение, отмяна, преустановяване или анулиране на решението или дейността; или заместващи или принудителни мерки, когато е позволено от закона. Анулирането на дейности трябва да бъде сведено до минимум.

3. Когато правната рамка за надзора предвижда въпрос да бъде отнесен до съд, за да реши проблем, законът трябва да гарантира зачитане, както на стандартите, свързани със съдебната власт и съдебните процедури на Съвета на Европа, така и на принципите на автономия на местното самоуправление.

4. Ако, при изключителни обстоятелства, разпоредбите предвиждат съдът да поеме надзорна роля, всяка такава разпоредба в която съдът има ролята на заместник на надзорния орган следва да бъде пропорционална и да не засяга принципа на местното самоуправление, както е заложено в Хартата.

VI. Ефективно обжалване срещу решения на надзорния орган

В съответствие с член 11 от Хартата, законът следва да предвижда възможност за ефективно прибегване до съдебни средства за защита срещу неправомерно упражняване на надзорни правомощия.

ПРЕПОРЪКА ОТНОСНО ФИНАНСОВАТА ОТГОВОРНОСТ НА МЕСТНИТЕ ИЗБОРНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ЗА ДЕЙСТВИЯ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ ПРИ УПРАЖНЯВАНЕТО НА ТЕХНИТЕ ФУНКЦИИ

N° R (99) 8

приета на 17 март 1999 г.

Комитетът на министрите, по силата на чл. 15.b от Статута на Съвета на Европа,

Като счита, че целта на Съвета на Европа е да осъществи по-тесна връзка между своите членове, за да запази и насърчи идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство и да подпомогне техния икономически и социален напредък;

Като счита, че активното участие на гражданите в управлението на местните обществени дела, включително чрез приемането на местни изборни функции, е едно от основните условия за ефикасността на местната демокрация и че, за да се осигури това участие, е необходимо да се запази едновременно доверието на гражданите в техните избраници и юридическата сигурност на последните;





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ФОНДАЦИЯ
„НИКОПАВКА“



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Като счита, че в следствие на това, режимът на юридическа отговорност на местните изборни представители оказва особено влияние върху доброто функциониране на местната и регионалната демокрация;

Като счита, че при дефинирането на подобен режим трябва да се държи сметка едновременно за законните интереси на гражданите, на държавата, на различните териториални власти и на изборните представители;

Като счита, че местните изборни представители трябва да поемат изцяло своите отговорности по отношение на гражданите и че юридическата отговорност на местните изборни представители представлява важен елемент от по-ефикасната местна демокрация;

Като счита, въпреки всичко, че осъществяването на тази отговорност поражда законни тревоги у местните изборни представители и че приемането на специфични разпоредби, свързани с тяхната финансова отговорност може да се оправдае, като се има предвид нарастващата сложност на техните задачи и на изборния им статут;

Предвид доклада на Управителния комитет по местна и регионална демокрация (CDLR) относно “Отговорността на местните изборни представители за действията или бездействията при упражняването на техните функции”;

Предвид становището на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа в тази връзка (становище 9 (1998));

Препоръчва на правителствата на държавите-членки:

1. да преразгледат юридическата и административната рамка, свързана с финансовата отговорност на местните изборни представители, като вземат предвид принципите и предложенията, присъстващи в ръководните насоки, които са приложение на настоящата препоръка;

2. да включат местните изборни представители в обмислянето на реформите, които трябва да се предприемат в тази област и на начините за прилагането им. представители за действията или бездействията при упражняването на техните функции”;

Предвид становището на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа в тази връзка (становище 9 (1998));

Препоръчва на правителствата на държавите-членки:

1. да преразгледат юридическата и административната рамка, свързана с финансовата отговорност на местните изборни представители, като вземат предвид принципите и предложенията, присъстващи в ръководните насоки, които са приложение на настоящата препоръка;

2. да включат местните изборни представители в обмислянето на реформите, които трябва да се предприемат в тази област и на начините за прилагането им.

Приложение към Препоръка N° R (99) 8

Ръководни насоки относно финансовата отговорност на местните изборни представители за действия или бездействия при упражняването на техните функции

Дефиниции

За целите на настоящата препоръка:

а. местните изборни представители са титуляри на изборен мандат, пряк или непряк, в събранията на местните власти (включително и на междинно ниво) или в техните изпълнителни органи;





б. финансовата отговорност на местните изборни представители отговаря на тяхното задължение да поправят неоправданата щета, нанесена на дадена личност или юридическо лице, включително и на местната власт;

с. една щета е неоправдана, когато, в съответствие със закона, засегнатото лице не трябва да я понесе и следователно може да поиска обезщетение.

Цели на настоящите ръководни насоки

Настоящите ръководни насоки целят най-вече да осигурят, че;

а. всяко лице, претърпяло неоправдана щета в резултат на действие или бездействие на местните изборни представители, получава пълно и бързо обезщетение;

б. по принцип се изключва действие срещу местните изборни представители ако те са действали добронамерено;

с. ако е необходимо, да бъдат предприети съответните мерки за намаляване на рисковете от финансова отговорност, поети от местните изборни представители.

I. Обхват и прилагане на финансовата отговорност на местните власти и местните изборни представители

1. Право на действие и право на обезщетение на потърпевшото лице

Лицата, пострадали от неоправдана щета в следствие на действие или бездействие на местните изборни представители, винаги трябва да имат право да предприемат действия във вреда или в полза на въпросната местна власт. В тези случаи обезщетението не трябва да бъде подчинено на доказателство за съществуване на грешка, допусната от изборните представители, които могат да са персонално отговорни.

Като се има предвид, че пострадалото лице може да поиска обезщетение от местната власт, възможността от пряко действие срещу местните изборни представители трябва да бъде или изключена, или ограничена до случаите на сериозно или преднамерено нарушение от тяхна страна.

2. Отговорност на местните изборни представители за вреда, нанесена на тяхната местна власт

Отговорността на местните изборни представители за щети, нанесени на тяхната местна власт трябва да бъде ограничена до случаите на сериозни или предумишлени нарушения.

Ако законът не налага подобно ограничение, органът, който има властта да предприеме действия във вреда или полза на отговорните изборни представители, трябва да има възможност да избере да не упражни правото си на действие. Такъв би могъл да е случаят например, когато става дума за леко нарушение или когато добронамереността на съответните местни изборни представители не е поставена под въпрос и когато, предвид обстоятелствата, те са положили усилия.

3. Персонална отговорност за публично взетите колективни решения

В случай на незаконни решения, приети публично от колективен орган за вземане на решения, може да се окаже уместно да се изключи персоналната отговорност на изборните представители, които категорично са мотивирали противопоставянето си на тези решения, при условие, че е възможно да се разбере как е гласувал всеки член на колективния орган.

4. Финансови административни санкции

Трябва да се изключи всеки механизъм за автоматично финансово санкциониране, прилагано към изборните представители; тези санкции могат да бъдат произнасяни само след процедура, в която са участвали и двете страни, която или е юридическа, или дава право за юридическа разрешаване на въпроса, и след установяване на сериозно и преднамерено нарушение.

5. Специализиране на съдиите

Като се има предвид нарастващите сложност и технически характер на дейностите на местните власти и спецификата на работата на местните изборни представители, може да се окаже





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



подходящо да се въведат в гражданските или административните съдилища, компетентни в областта на финансовата отговорност на изборните представители, специализирани санкции и да се осигури специфично обучение на съдиите, които трябва да се произнесат по делата в тази област.

6. Предварително становище на независимите специализирани органи

Алтернативна или допълнителна мярка към специализирането на съдиите може да бъде въвеждането на независими специализирани органи, от които съдиите ще трябва или ще могат да получават становища, преди да се произнесат върху поведението на съответните изборни представители и върху законността на решенията, за които са обвинени и които самите изборни представители могат да консултират предварително.

II. Мерки, целящи да ограничат риска от непредумишлено нарушение

1. Опростяване на нормативната рамка

Би трябвало, до най-голямата възможна степен, да се намали броят на законовите, нормативните и др. разпоредби, които местните изборни представители са призовани да прилагат, в частност министерските постановления и циркулярните писма; би трябвало също така да се представят действащите законови разпоредби в основните области на дейност на местните власти под формата на кодифицирани текстове.

2. Информирание и обучение на местните изборни представители

Инициативите на местните власти, целящи да създадат модерни системи на събиране, организация, анализ и обработка на информацията, свързана със законовите и нормативните източници, отнасящи се до местните власти, трябва да бъдат насърчавани и подкрепяни с всички подходящи средства.

Местните власти трябва да бъдат подпомагани да подобрят обучението на местните изборни представители, особено по отношение на познаването на юридическите текстове, които тези изборни представители трябва да прилагат и на степента на тяхната отговорност в случай на нарушаване на тези текстове.

Подходите на националните асоциации на местните власти, предназначени да подобрят обучението на местните изборни представители във връзка с юридическия ред по отношение на отговорностите, който се прилагат спрямо тях и уместните юридически текстове трябва да се насърчават и подкрепят с всички подходящи средства.

3. Вътрешен юридически контрол

Трябва да се предвиди възможността за местните власти да организират механизми за вътрешен юридически контрол, да се стимулира ефективното им прилагане и да се оценяват периодически техните постижения, с цел да се предприемат в случай на нужда мерки, които биха подобрили тяхната ефикасност.

III. Застраховка за финансовата отговорност, свързана с действията или бездействията на местните изборни представители

1. Застраховка на местните власти

Местните власти би трябвало да имат възможността да сключват застраховки, покриващи техните финансови отговорности.

2. Застраховка на изборните представители

Местните власти би трябвало да имат възможност да сключват застраховки в полза на техните изборни представители, покриващи финансовите рискове, поети от тях във връзка с тяхната отговорност, за леки или непредумишлени нарушения, когато тази отговорност може да бъде установена.

3. Взаимни застраховки

Местните власти или техните изборни представители трябва да имат възможност да създават органи за споделяне на гореспоменатите рискове. Би било също така полезно централните власти да насърчават създаването на подобни органи с всички подходящи средства.

www.eufunds.bg

