



Издаден с финансовата подкрепа на Столична община
Програма „Европейски проекти и развитие на гражданското общество”, 2009

ФОНДАЦИЯ ЗА ПРОЗРАЧНИ РЕГЛАМЕНТИ

Проект „Проучване, систематизиране и адаптиране на съществуващи практики за функциониране на обществени съвети в България и изготвяне на правила за взаимодействие на Столичния общински съвет с обществените съвети в София”

Регламентиране на взаимодействието на Столична община с Обществените съвети на територията на столицата – възможни варианти и модели

Резюме

Проектът *„Проучване, систематизиране и адаптиране на съществуващи практики за функциониране на обществени съвети в България и изготвяне на правила за взаимодействие на СОС с обществените съвети в София”* е задача на ОРПСОС, приета с решение №273 по протокол №39 от 30.04.2009 г. на СОС.

Главната цел на проекта е проучване на съществуващи добри практики за функциониране на обществени съвети в България и тяхното адаптиране в правилник за взаимодействие между структурите на Столична община и обществените съвети на територията на София.

Настоящото изложение съдържа преглед на програмните документи, на чиято база възникват обществените съвети, действащи на местно ниво, както и тяхното предназначение, функции и класификация по видове спрямо няколко основни признака.

В допълнение, документът разграничава съществуващите обществени съвети, които са създадени и регламентирани по силата на специални закони, от тези, които са създадени доброволно (по собствена инициатива) за поощряване и развитие на гражданското общество и за стимулиране на гражданското участие в управлението на местните общности.

Направен е кратък анализ на състоянието на обществените съвети в София и са формулирани основните дефицити във взаимодействието на Столична община със структурите на гражданското общество.

В края са предложени три модела на обществени съвети, базирани на работещи практики на територията на Столична община, които биха могли да бъдат мултиплицирани и развивани.

Предложените три варианта са взаимодопълващи се, като тяхната задача е да доразвият съществуващите добри практики на взаимодействие между гражданите и местната власт, както и да създадат допълнителни възможности за диалог и взаимодействие между местната власт и гражданското общество.

Съдържание:

I. Обосновка / програмни документи.....	1
II. Предназначение и функции на обществените съвети	1
III. Примери от практиката, анализ и класификация на обществените съвети	2
IV. Законодателна рамка.....	3
V. Възможност за собствена инициатива на органите на местното самоуправление.....	4
VI. Предложение за различни модели на обществени съвети, функциониращи на територията на Столична община	5
<i>Модел №1 – Обществен съвет с обща насоченост по райони</i>	5
<i>Модел №2 – Специализиран обществен съвет към СОС.....</i>	6
<i>Модел №3 – Временни обществени съвети със специализирана насоченост на гражданите, възникващи по конкретен повод</i>	7
Заклучителни бележки	8



Издаден с финансовата подкрепа на Столична община
Програма „Европейски проекти и развитие на гражданското общество“, 2009

ФОНДАЦИЯ ЗА ПРОЗРАЧНИ РЕГЛАМЕНТИ

Проект „Проучване, систематизиране и адаптиране на съществуващи практики за функциониране на обществени съвети в България и изготвяне на правила за взаимодействие на Столичния общински съвет с обществените съвети в София”

Регламентиране на взаимодействието на Столична община с Обществените съвети на територията на столицата (възможни варианти и модели)

I. Обосновка / програмни документи:

Европейското членство на България постави **допълнителни изисквания** пред местните власти за активно взаимодействие с гражданското общество, за отчетност, прозрачност и ефективност в управлението на общините и в оползотворяване на средствата от националните и европейските фондове. **Европейската харта и принципите на доброто управление на местно ниво** също акцентират върху необходимостта от демократично и отворено местно самоуправление с широко участие на гражданите и в името на обществения интерес.

Успешна форма за взаимодействие, за отчетност и прозрачност са **обществените съвети**, които могат да обединят усилията на граждани, експерти и институции и да привлекат всички заинтересовани страни за решаването на важен обществен проблем или за стимулиране и подкрепа на приоритетно направление от местното развитие.

Най-общо казано, обществените съвети са институции на общността, които се изграждат по инициатива на гражданите или институциите (ОбС, ОбА) и осъществяват своята дейност на доброволен принцип. Те са консултативни органи за обществен контрол и взаимодействие между местната власт и гражданското общество, които оказват съдействие при формиране и реализиране на общинската политика.

Ключовата роля на обществените съвети за местното развитие е отчетена и в **Стратегията за децентрализация в РБ и Програмата за нейното изпълнение в периода 2007 – 2010 г.**, в която е предвидено *„Развитие на обществените съвети и регламентирането им като средство за консултиране с гражданите” (Стратегическа цел 3, Приоритет 3).*

Столичният общински съвет също е оценил необходимостта от регламентирано взаимодействие с обществените съвети и в Оперативната си работна програма за 2009 г. в точка 29 е предвидил *„Проучване на съществуващите практики за функциониране на Обществените съвети в България и приемане на правила за взаимодействие на СОС с обществените съвети в София”.*

II. Предназначение и функции на обществените съвети:

Предназначение: Със създаването на обществените съвети се цели преди всичко постигане на взаимодействие между местната власт и гражданите на общината по теми и проблеми от обществен интерес, касаещи всички жители или определени социални групи.

Функции:

Като структури на гражданското общество, обществените съвети консултират органите на местното самоуправление относно потребностите и нагласите на местната общност и правят предложения за решаване на съществуващи проблеми или за подобряване на развитието в дадена област – **консултативни функции (1)**.

Те могат да оказват и обществен контрол върху изпълнението на взетите от местната власт решения и своевременно да сигнализируют за констатирани отклонения и нарушения – **контролни функции (2)**.

Освен това, обществените съвети могат да бъдат полезни за съгласуване на интересите и позициите по важни въпроси и за осигуряване на обществена подкрепа за общинските политики и дейности в определени области, както и сами да инициират и да реализират конкретни инициативи и дейности – **свързващи / посреднически (3) и изпълнителски функции (4)**.

III. Примери от практиката, анализ и класификация на обществените съвети:

Примери за активно работещи обществени съвети на местно ниво има както в София, така и в други градове като **Пловдив** (Съвет за сътрудничество по етнически и демографски въпроси към Кмета на общината и Граждански съвет към Кмета на район „Тракия“), **Варна** (Обществен съвет по рехабилитация и социална интеграция на хората с увреждания към Кмета на общината и Обществен съвет към Кмета на район „Приморски“), **Разград** (Обществен съвет по социално подпомагане и Консултативен съвет по икономическо развитие към Кмета на общината), **Плевен** (Обществен съвет за взаимодействие на НПО с местната власт), **Ловеч** (Квартални съвети в кварталите „Вароша“ и „Червен бряг“ и Кметски съвети в кметствата), **Стара Загора** (Обществен съвет по социални дейности и закрила на детето), **Кърджали** (Обществени съвети по образование и по интегрирано образование към Кмета на общината) и др.

В София активно работят Консултативният съвет по въпросите на туризма при Столична община, Експертните съвети по здравеопазване и социална политика, Консултативният съвет по образование, Общественият съвет за реализация на общинската стратегия по десетилетието на ромското включване, Консултативният съвет по въпросите на психичното здраве, Обществените / консултативни съвети в районите („Младост“, „Подуене“, „Лозенец“, „Искър“, „Слатина“) и др.

Анализът на ситуацията показва, че съществува голямо разнообразие сред обществените съвети, особено на местно ниво. Най-общо, те могат да бъдат класифицирани по: функции, предмет на дейност, териториален обхват и ниво на взаимодействие, начин на възникване, състав и представителство.

За София тази класификация се отнася по следния начин:

От гледна точка на функциите, съществуващите обществени съвети изпълняват комбинирано или поотделно всички от посочените функции – консултативни, контролни, посреднически, изпълнителски.

От гледна точка на предмета на дейност обществените съвети условно могат да се разделят на две основни групи: **с обща насоченост** (третират широк кръг от въпроси и проблеми, актуални и значими за жителите на даден район – функционират предимно в районите) и **специализирани** (по конкретен обществен проблем или секторна политика –

функционират преди всичко към СОС или Столична община). Последните от своя страна биват консултативни и експертни съвети, в зависимост от преобладаващите характеристики на членовете им.

От гледна точка на териториалния обхват, в София функционират общински (на територията на цялата община) и районни (на територията на отделни райони) обществени съвети. Учредявани са и квартални съвети, но за тях няма данни, че продължават да функционират. Териториалният обхват определя и **нивото на взаимодействие на обществените съвети** – тези, които функционират на територията на цялата община, взаимодействат със СОС или с Кмета на Столична община, а тези, които функционират само в определен район, взаимодействат с Кмета на съответния район.

Имайки предвид начина на възникване и институционалната рамка, функционират: Обществени/Консултативни съвети, които са учредени по инициатива на СОС и с решение на Общинския съвет, като съставът и работните им планове също са приети от СОС; Консултативни /Експертни съвети към Кмета на Столична община, учредени със заповед на Кмета на общината; Обществени / Консултативни съвети към Кметовете на някои райони, учредени по съвместна инициатива на Кмета на района и представители на гражданското общество, Обществени съвети, учредени само по инициатива на граждани и НПО или по съвместна инициатива между граждани и институции и такива Обществени съвети, които са регистрирани като юридически лица по ЗЮЛНЦ (в район „Младост“).

Съставът и представителството на съществуващите обществени съвети до голяма степен зависи от начина им на възникване и от това чия е инициативата – от страна на местната власт, от страна на гражданското общество или произтича от конкретен закон. Съществуват такива, чийто състав е предимно от представители на институциите и местната власт и с малък брой представители на гражданското общество, други, които се състоят преди всичко от експерти в дадената област, и трети, в които преобладава участието на граждани, доброволци и изявиени личности. В някои от случаите съставът на обществените съвети е смесен и в него сравнително равнопоставено са включени представители на различните заинтересовани страни.

IV. Законодателна рамка:

От всичко казано до тук е видно, че няма строго определени формални изисквания относно създаването и функционирането на обществените съвети. Когато те възникват по инициатива на граждани и НПО, учредителният акт е протоколът от първата среща / общо събрание и с него се поставя началото на съвета, определят се целите, задачите, съставът и ръководните органи. Когато инициативата е от страна на органите на местното самоуправление, съветът се създава по силата на акта, издаден от съответния орган, и този акт определя целите, задачите, състава и ръководството. Възможно е общественият съвет да бъде правно и юридически обособен като отделно юридическо лице по ЗЮЛНЦ, но това не е често явление. Истинската същност на обществения съвет се състои в това, че той е доброволно обединение на граждани, експерти, и институции, за което не са необходими сложни процедури и съдебна регистрация.

Според някои от съществуващите закони, учредяването на специализирани обществени съвети към органите на местното самоуправление е строго регламентирано:

Съгласно **Закона за социалното подпомагане** и Правилникът за неговото приложение в общините се създават Обществени съвети за упражняване на обществен контрол при осъществяване на дейностите по социално подпомагане **с решение на Общинския съвет.**

Законът точно е регламентирал функциите на тези съвети и броя и състава на техните членове.

Съгласно **Закона за туризма Кметът на общината създава и ръководи** Консултативен съвет по въпросите на туризма. И този закон ясно регламентира функциите на съвета, неговия състав, начина, по който взема решения и дава правомощия на Кмета на общината да определи броя на членовете му и да го председателства или по своя преценка да упълномощи за целта друго длъжностно лице. Освен това законът изисква съветът да приеме Правилник за своята работа, който обаче трябва да бъде приет от Общинския съвет.

Според **Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите**, за изпълнение на националната политика в областта на наркотичните вещества, на общинско равнище се създават Съвети по наркотични вещества, чийто състав се определя с решение на ОбС и по предложение на Кмета на общината. Законът регламентира и функциите на тези съвети.

Съгласно **Закона за закрила и развитие на културата** при осъществяване на своите функции, общините се подпомагат от общественно-експертни съвети и комисии, в които участват представители на творчески съюзи, на заинтересовани ведомства и организации, както и отделни творци и експерти. Законът постановява създаването на тези съвети за определен срок със заповед на Кмета на общината и най-общо регламентира техните функции.

Други закони, които регламентират създаването на обществени/консултативни/ експертни съвети или комисии са Законът за насърчаване на заетостта и Правилника за неговото приложение (регламентира създаването на общественно-експертни комисии към областните и общинските дирекции и бюра по труда) и Законът за народната просвета (регламентира създаването на педагогически съвети и училищни настоятелства към училищата и детските градини).

Изброените закони обаче далеч не изчерпват областите и проблемите, по които биха могли да се създадат обществени/консултативни съвети при възникнала конкретна необходимост или инициатива. Безспорно е, че има и други сфери от обществен интерес, по които е добре да се търси взаимодействие между местната власт и гражданското общество и да се използва потенциалът на обществените съвети.

V. Възможност за собствена инициатива на органите на местното самоуправление:

Взаимодействието с обществените съвети дава възможност на органите на местното самоуправление по-добре да познават обществените нагласи и настроения и да вземат решения, които са консултирани и обсъдени с по-широко участие на местната общност и са от полза за по-голяма част от жителите на общината. Подобно взаимодействие допринася и за по-висока легитимност и обществена подкрепа на вземаните решения.

В тези случаи основание за учредяване на обществени съвети и за взаимодействие на местната власт с тях дава **ЗМСМА (чл. 17, чл. 21 и чл. 44)**, който дава правомощия на Общинските съвети и Кметовете да създават обществени съвети и без това изрично да е посочено в закона или в подзаконовите нормативни актове.

В случая на Столична община обаче е важно местната власт да се обедини около общи принципи и критерии за учредяване на обществени съвети или за взаимодействие и подкрепа на вече създадени и функциониращи такива, защото броят на тези структури е твърде голям и не всички от тях работят активно, а има и такива, като Общественият съвет за достъпност и

интеграция на хората с увреждания, които съществуват само по документи, но от дълго време не са реализирали никаква дейност.

Имайки предвид спецификата на Столична община, съществуващите практики в дейността на обществените съвети, както и следните обстоятелства:

- съществуващи дефицити в комуникацията и взаимодействието между местната власт и гражданското общество;
- динамиката на обществените потребности и настроения за формиране и реализиране на определени политики;
- необходимостта от широко включване на гражданите в планирането, формулирането, изпълнението и контрола на решенията;
- необходимостта от изграждане на повече доверие и взаимно разбиране както между структурите на Столична община и гражданите, така и между самите граждани, участващи в изграждането и укрепването на местния социален капитал и гражданското общество като цяло.

предлагаме следните примерни модели на обществени съвети:

VI. Предложение за различни модели на обществени съвети, функциониращи на територията на Столична община

Модел №1 – Обществен съвет с обща насоченост по райони

Първият модел на обществени съвети е съставен на база формирането му на ниво райони в София.

- Те имат обща насоченост, изпълнявайки основно посредническа функция, чрез която подпомагат взаимодействието между живущите в съответните райони и районните администрации, както и със структурите на Столична община и с институциите и органите на централната власт, когато колективният интерес на гражданите от съответният район трябва да бъде представен или защитаван пред тях.
- В допълнение, те могат да подпомагат формирането и реализирането на политики, програми и решения от районно ниво в следните направления: 1) *обществен ред и сигурност*; 2) *политики, касаещи младежта, децата, спорта и хората в неравностойно положение*; 3) *околната среда и зелените площи*; 4) *подобряване на административните услуги, предоставяни в съответния район*; 5) *осъществяване на проекти и добри практики, които са от взаимен интерес на районните администрации и местните общности*; 5) *изграждането и поддържането на активен местен социален капитал, който да подпомага дейностите на районните администрации в полза на гражданите от местната общност*; 6) *осъществяване на дейности и проекти за благоустрояване на районите и кварталите и за съхранение и развитие на техните традиции и културни ценности и др.*
- Инициативата за сформирание на такива обществени съвети идва както от районните кметове, така и от представители на местната общност.
- Членове на районните съвети са граждани, които са представители на управлението на етажните собствениности, намиращи се в съответния район, както и представители на неправителствени организации, регистрирани на територията на Столична община и

действащи в съответния район, които проявяват интерес и желание да работят за осъществяване функциите на районните обществени съвети.

- В състава на всеки районен съвет е желателно да бъдат включвани и представители на районните администрации по тяхна преценка, като техният брой е желателно да не надхвърля няколко души.
- В случай, че съответният районен обществен съвет трябва да отнесе своите проблеми пред СОС, то тази връзка се осъществява чрез управителните органи на всеки съвет, Кмета на района и съответният общински съветник отговарящ за района.
- Всички членове на тези обществени съвети работят изцяло на доброволен принцип.

Предимства:

- осигурява непосредствена връзка с местната общност
- осигурява широка гражданска представителност
- на практика може да се ангажира с всички проблеми, възникващи в местната общност
- осигурява допълнителни възможности за представителство на местната общност пред местната власт и институциите.

Недостатъци:

- не може да подпомогне администрацията с експертиза при разрешаване на строго специфични проблеми
- приемането и функционирането единствено на този тип съвети не гарантира изработването и реализацията на политики и решения, касаещи цялата територия на София.

Следващото ниво на интегрирания обществен модел преодолява тези недостатъци, фокусирайки усилията си върху взаимодействието на гражданското общество със СОС и неговото подпомагане.

Модел №2 – Специализиран обществен съвет към СОС

- Вторият модел на обществени съвети функционира на принципа на специализирана насоченост, изработващ конкретни програми и политики във важни за столицата области като градоустройство, транспорт, чистота, поддръжка и развитие на зелените площи и местата за отдих и спорт и/или области, в които София иска да направи бързо развитие, като например туризъм.
- В допълнение, такива съвети се създават по комплексни проблеми, които касаят интегрирани области от местното развитие и попадат в компетенциите на повече от една комисия към СОС.
- Друга функция, осъществявана от тези съвети, е относно контрола по реализацията на вече приети политики и програми.
- Инициативата за възникването на този тип обществени съвети идва изцяло от СОС, който определя както сферата на тяхната дейност, така и броя и членовете, формиращи техния състав.

- Представителите, участващи в работата на тези съвети, са експерти, както и доказани професионалисти в съответните области. СОС определя критериите, по които членовете на съвета ще бъдат избирани.
- В състава на съответния специализиран обществен съвет влизат по няколко общински съветници (препоръчително от различни партии), които са и членове на съответните комисии към СОС, имащи отношение към съответния проблем. Останалите членове са доказани експерти от гражданското общество и бизнеса, а при определени случаи за някои от заседанията могат да бъдат привлечани и представители на администрацията.
- По преценка на СОС, тези обществени съвети могат да бъдат създавани като постоянно действащи до изтичането на мандата на СОС или да имат временен характер.
- Членовете на специализираните обществени съвети също работят на доброволен принцип.

Предимства:

- подпомага СОС, като генерира идеи за стартиране и изработване на нови политики
- съдейства за актуализацията на вече приети политики и програми
- осъществява контролна функция по отношение реализацията на ресорни политики и решения
- засилва експертния потенциал на СОС в областите, към които се създават обществени съвети
- подпомага намирането на баланс между интересите на всички местни общности в София в съответната област.

Недостатъци:

- заплахата от генериране на потенциален конфликт между администрация и СОС при положение, че в постоянния състав на обществените съвети не влизат представители на администрацията
- заплахата от възникване на други важни въпроси, които не са част от специализираните компетенции на обществените съвети.

Модел №3 – Временни обществени съвети със специализирана насоченост на гражданите, възникващи по конкретен повод

- Третият модел на обществени съвети има специализирана насоченост, кореспондираща с обществения повод или проблем, заради който се създава.
- Този модел се използва, когато е налице конкретен повод (например спонтанно възникнал обществен проблем), който е разпознат като такъв след намирането на минимален брой подписи, които гражданите внасят в СОС (броят им се определя от СОС) под формата на подписка с искане за учредяване на временен обществен съвет. СОС се ангажира с разглеждане на поставения проблем, когато е получена обществена подкрепа и от минимум 1/3 от обществените съвети в района.

- Моделът действа към СОС, като в състава му влизат представители на всички заинтересовани страни: инициативната група по проблема, представители на СОС и администрацията и представители на други институции при необходимост.
- Инициативата за неговото възникване идва от гражданите и техните организации, които определят насочеността/предмета на дейност на тези съвети.
- Този тип съвети имат временен характер и се разпускат след разрешаване на съответния проблем.
- Съветите формализират своите работни срещи чрез подписването на протоколи на консенсусен принцип. Тези протоколи са основа за вземането на конкретни решения от легитимните органи.
- Членовете и на тези обществени съвети работят на доброволен принцип.

За този модел не са посочени силни и слаби страни, тъй като се предвижда неговото функциониране да бъде временно – до намиране на решение на съществуващия проблем.

Заключителни бележки:

- 1. Препоръчително е трите модела да работят паралелно, при което слабите им страни взаимно ще се неутрализират.**
- 2. Допълнителните препоръки от СОС ще бъдат взети предвид при разработването на Правилника/Регламента за взаимодействие на СОС с обществените съвети в столицата.**