

БЪЛГАРСКО СДРУЖЕНИЕ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКАТА ИНИЦИАТИВА [www.initiative.bg](http://www.initiative.bg)

ГРАЖДАНСКИ ЕКИП ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

## ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ОБЩИНСКИ ПОЛИТИКИ В ОБЩИНА БУРГАС

Екип на Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива осъществи наблюдение на общински политики в Община Бургас по проект „Граждански мониторинг за прозрачност“. През периода февруари 2021 – февруари 2022 г. бяха наблюдавани управлението на зелената система на гр. Бургас, елементи на управлението на общинската собственост и политиката по включване на гражданите в местното самоуправление.

Целта на мониторинга беше упражняване на граждански контрол чрез констатиране и публично алармиране за пропуски и проблеми, както и предлагане на решения, застъпничество пред компетентните институции и граждански натиск за решаване на проблемите.

### ПОЛИТИКА ЗА ЗЕЛЕНАТА СИСТЕМА

Зелената система включва обществените озеленени площи, в т.ч. всички паркове, градини, улично озеленяване, извънселищни паркове и горски паркове, гробищни паркове, ботанически градини, дендрариуми, защитни насаждения и разсадници.

Екипът за наблюдение осъществи мониторинг на линейната улична растителност на град Бургас като част от зелената система на Община Бургас, представляваща публична общинска собственост.

#### 1. Извършени бяха следните дейности за реализация на граждански мониторинг:

Наблюдение на място на дейности по ремонт и реконструкция на улици, включващи премахване и подмяна на дълготрайната декоративна растителност - Център, комплекси „Възраждане“, „Братя Миладинови“ и „Лазур“, Бургас, паркови площи, дейности по резитба на дълготрайна декоративна растителност;

Подаване на устни сигнали (4 бр.) и писмени питания (2 бр.) към Община Бургас вкл. горещ телефон за премахване на улични дървета, за които имаме съмнения, че са здрави или че не са спазени административно-производствените изисквания за разрешаване на премахване; сигнали за увреждаща резитба на улични дървета и др.

Преглед на документи и информационни материали:

- Нормативни документи: общински наредби за управление на зелената система на Община Бургас – стари и действаща, наредби на други общини, ЗУТ, Наредба № 1 за опазване на озеленените площи и декоративната растителност, издадена от Министъра

на териториалното развитие и строителството, обн. ДВ. бр.26 от 30 Март 1993г.; Програма „Моят град, моят квартал, моята улица” на Община Бургас, инвестиционни програми за улични ремонти и реконструкции, бюджет;

- Текущ преглед на документи за разрешаване на премахване на улични дървета, публикувани на сайта на Община Бургас <https://www.burgas.bg/bg/razresheniya>;
- Преглед на статии, правилници и др. относно стандартите за поддръжка на зелената система, добри практики от други общини и държави, история на арборизма и др.;
- Преглед на съдебни дела, прокурорски проверки и решения относно зелената система на Бургас от 2008 г. до днешна дата;

Набавяне на обществена информация, която не е публикувана: подаване на заявления (4 бр.) по ЗДОИ до Община Бургас относно разрешения за премахване, дендрологични експертизи и констативни протоколи, планирани ремонти, планирани засаждания на дървета.

Проведени срещи и интервюта:

- Официални срещи с представители на строителната администрация на Община Бургас, общински експерти и фирми-изпълнители на обществени поръчки ( 20 април, 27 май 2021)
- Срещи с протестиращи за ремонта на ул. „Св. св. Кирил и Методий”, с жалбоподатели и адвокати по минали дела за улични дървета, среща с уволнен служител на „Озеленяване”; среща и разговори с представители на Обществен експертен съвет за озеленяване - Пловдив с цел ползване на добър опит за създаване на подобна структура в Бургас; срещи с еколози, ландшафтни архитекти, урбанисти, природозащитници ( общо 12 срещи).

Повишаване капацитета на екипа за наблюдение чрез обучение за по-добро познаване и разбиране на законодателната среда и практиките на управление на зелената система: 10 май обучение „Как да спасим дърветата в градовете” (Сдружение „Балкани”), 19 август обучение „Застъпници за природата” („Балкани” и „Асоциация на парковете”); преки консултации по казуси с премахване на дървета с експерта-лесовъд Тома Белев.

**2. В резултат на извършеното наблюдение на управлението на уличната дълготрайна декоративна растителност бяха идентифицирани следните проблеми:**

#### **ПРОБЛЕМ №1**

#### **УВРЕЖДАЩА РЕЗИТБА НА ДЪРВЕТА В ГРАДСКА СРЕДА**

При поддържането на дълготрайната декоративна растителност в гр. Бургас се допуска т.нар. "обезглавяване на дърветата" - премахване на съществуващата корона. То вероятно е предпочитано от фирмите-изпълнители като по-лесно и по-бързо за изпълнение отколкото подрязването на всеки отделен клон съобразно конкретното фитосанитарно състояние.

При положение, че в България няма нормативно определени правила и стандарти за резитба на дървета в градска среда, съответно липсват санкции, фирмите не са инструктирани и

мотивирани. От бранша констатират също липса на квалифицирани кадри, които да извършват професионални резитби.

Когато „обезглавяването“ се прави на много млади дървета, съкращаването на живота им е незначително, но за дърво в зряла възраст е пагубно ( проблемът е описан от американеца Алекс Шайго, на чиито трудове се базира арборизмът). Освен това порасналата вторична корона няма качествата на първичната корона, клоните са по-крехки и по-лесно се чупят, което създава нови проблеми с безопасността в града.

Проблемът с увреждащи резитби не е уникален за Бургас, а е често срещан в българските градове, както става ясно от медийно отразяване, социалните мрежи и разговорите ни с експерти и неексперти-жители на други общини.

## **ПРОБЛЕМ №2**

### **ТОТАЛНО ПРЕМАХВАНЕ НА УЛИЧНИ ДЪРВЕТА В ЗОНАТА НА УЛИЧНИ РЕМОНТИ**

Премахването на линейната улична растителност – градските дървета, се очертава като съществен проблем при управлението на зелената система още от първия по-голям европейски проект за улична реконструкция (2009 г., ул. „Симеон I“), осъществен от администрацията на кмета Д. Николов. Обществената чувствителност по темата е висока. Премахването на улични дървета продължава да е източник на обществено напрежение и недоволство към днешна дата. Поставя се под въпрос законосъобразността и целесъобразността на тази общинска дейност.

Законовият принцип (чл.63, ал.2 ЗУТ) гласи „Дълготрайни декоративни дървета могат да се отсичат или изкореняват само по изключение“, но впечатлението е, че специализираната администрация на Община Бургас прилага точно обратния подход – отделни дървета се запазват само по изключение. Налице са решения на Бургаски административен съд по съдебни дела за премахнати или определени за премахване дървета, които потвърждават горната хипотеза.

Допуска се неспазване на процедурните изисквания при премахване – необявяване на административно производство, неиздаване на административен акт от кмета на общината или оправомощеното от него длъжностно лице. Използва се често правната възможност за „предварително изпълнение“, която е предвидена само като изключение от редовната процедура по АПК.

Допуска се формално изпълнение на материално-правните изисквания на ЗУТ и Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Бургас по отношение експертизите за фито-санитарното състояние на дърветата. Налице са случаи, в които експертизите са изготвени и подписани от неизвестно лице или не са подписани, липсват съществени реквизити, невъзможно е да се идентифицират дърветата, обект на оценяване, представят се едни и същи експертизи за десетки дървета на принципа копипейст, едно лице се оказва, че е извършило няколко десетки експертизи в един ден и др. т.е. налице е противоречие с правните изисквания.

Проблемът продължава да съществува от години: още в съдебно дело през 2009 г. (адм.д. № 479/2009 г. БАС)гражданите-жалбоподатели отбелязват, че „не е възможно 331 експертизи да бъдат изготвени в един ден, като преди това е необходимо да се направи оглед и проверка на място на състоянието на дървото.“

### ПРОБЛЕМ № 3

#### НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ

Както беше посочено по-горе налице са редица случаи на неспазване на процедурно-производствените и материално-правните норми при премахване на дървета т.е. проблем с правоприлагането (ЗУТ, Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Бургас и други нормативни актове).

Екипът за мониторинг идентифицира и друг проблем със законосъобразността: в „Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Бургас“ е допусната допълнителна хипотеза за отсичане на дървета, която екипът ни не откри в нито една от прегледаните десетина общински наредби за зелената система (София, Пловдив, Варна, Стара Загора, Раковски и др.) и по-важно – разпоредбата, според нас, е в противоречие с хипотезите за премахване, предвидени от закона (ЗУТ чл.63 ал.2), а именно:

**Чл. 23. (2) т.5. от Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Бургас** (приета с решение на ОбС Бургас, по т. 2, Протокол № 45/31.07.2018 г) **създава възможност за премахване на дълготрайна декоративна дървесна и храстова растителност при реализация на общински обекти:**

*„При реализация на общински обекти и при необходимост от аварийни и ремонтни дейности на техническата инфраструктура (водопровод, газопровод, топлопровод, ел. кабели, кабели за БТК и други), дълготрайната декоративна растителност пречеща на извършването на ремонта се премахва.“*

С тази разпоредба са обосновани повечето разрешения за премахване на значителен брой дървета, попадащи в зони на ремонт и реконструкция на улици. Ето някои примери:

Напр. Разрешение № 9/12.07.2021г. за премахване на 7 бр. ясен. (Освен това тук е разрешено предварителното изпълнение).

Напр. Административно производство от 10.05.2021 г. за отсичане и изкореняване на 55 бр. дървета японска софора и др.

### ПРОБЛЕМ № 4

## **НЕПРОЗРАЧНОСТ, ЛИПСА НА ПУБЛИЧНОСТ И УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ**

Налице е постоянен проблем с участието на обществеността в провеждането на политиките за зелената система, непрозрачност, непредвидимост и лоша комуникация с гражданите.

Водени са няколко дела от граждани за премахнати дървета, подавани са много повече на брой сигнали в прокуратурата.

По съдебно дело от 2017 г. Бургаският административен съд квалифицира липсата на откритост и публичност (основни принципи на нормотворчеството според Закона за нормативните актове) като сериозен порок на проведената процедура за приемане на наредба за зелената система от Общински съвет Бургас, вследствие на което БАС се произнася за отменяне на общинската наредба. Налага се да бъде приета нова наредба - действащата днес.

Гражданите не са известени за предстоящи ремонтни работи и премахване на дървета, а това създава обществено напрежение и усещане за скритост, незаконност и корупционно действие за усвояване на средства.

Представители на специализираната администрация си позволяват в редица случаи да използват манипулативно едни групи граждани, желаещи премахване на дървета срещу други групи, настояващи за запазване на дърветата, твърдейки, че не може да се угоди на всеки, а всъщност администрацията би трябвало да спазва процедурите и правилата.

Обществени обсъждания, когато такива се правят за проекти включващи ремонти и промени в дълготрайната растителност, са про форма - те се обявяват на някоя от вътрешните страници на общинския уебсайт, сроковете са кратки, времето и мястото - неудобни за гражданите и т.н.

По време на наблюдението заместник-кметът по строителство инж.Чанка Коралска прояви желание за сътрудничество и отправи към нас, както и към други граждански и професионални организации покани за разговори и дискусии относно евентуалната възможност да бъде създадена обществена структура за зелената система на Бургас.

## **ПРОБЛЕМ № 5**

### **ВЛОШАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНО-ЕКСПЕРТНИЯ КАПАЦИТЕТ**

От началото на 2021 г. е закрит отделът за озеленяване в Община Бургас. Неговите функции се вливат в отдела за строителство, където също така са съвместени с дейността за енергийна ефективност и този общ отдел придобива вида: Отдел „Строителство, озеленяване и енергийна ефективност“ към Дирекция „Строителство“. (Между другото дирекцията има само още един отдел: „Безопасност и организация на движението“.)

Екипът по наблюдение оценява негативно премахването на Отдел „Озеленяване“ като обособено административно звено предвид значителния обем на работата и съответно риска за влошаване качеството на управление на зелената система.

### **3. Формулирахме някои решения и мерки за преодоляване на идентифицираните проблеми, а именно:**

За решаване на Проблем №1 е необходимо на национално ниво да бъдат нормативно определени стандарти и правила за резитба на дървета в градска среда. Да бъдат предвидени санкции при увреждащи резитби. Да бъде осигурено обучение на кадри за извършване на адекватни резитби. Фирмите-изпълнители да гарантират, че разполагат и ползват квалифицирани кадри за извършването на този вид работа. До създаването на правила и стандарти, общините могат да използват наръчници, издадени от институции на Европейския съюз.

За решаване на Проблеми № 2 и №3 могат да се предприемат следните действия:

- Доказване незаконосъобразността на общинската разпоредба, позволяваща премахване на дървета „при реализация на общински проекти“ в разрез със ЗУТ по съдебен път от граждани/ организации-жалбоподатели или доброволно анулиране на разпоредбата от Общински съвет.
- Община Бургас да поставя строги изисквания пред фирмите, ремонтиращи и провеждащи техническата инфраструктура по трасетата на градските улици да извършват изкопни и други работи с повишено внимание за запазване кореновата система на дълготрайната растителност.
- Създаване на система за методично следене на фитосанитарното състояние на отделните дървета, съответно предприемане на навременни и съобразени с текущата ситуация мерки, а не само по време и в зоната на извършваните ремонти. Последното би помогнало не само да се запазят по-дълго възрастните дървета, чието състояние не налага премахване, но и навреме да се отстранят онези, които създават проблем за безопасността, макар да не се намират в зоната на извършвани ремонти.
- Повишаване квалификацията и професионалните изисквания, както и изискванията за интегритет към експертите, на които се възлагат фитосанитарни оценки. Въвеждане на допълнителен контрол върху тези оценки. Снабдяване със съвременни технологии и уреди за измерване, с които да се повиши обективността на експертизите.

За адресиране на проблем №4 могат да се предвидят мерки, като:

- Създаване на структура за обществен контрол за управлението на зелената система на град Бургас при правила и условия, гарантиращи реално влияние върху провежданите политики.
- Използване енергията и загрижеността на гражданите за зелената система чрез включването им в дейност по картиране на уличните дървета, създаване на интерактивна дигитална карта по примера на много градове в Европа. Такава карта би дала възможност чрез краудсорсинг гражданите да наблюдават и алармират текущо за състоянието на растителността.
- Проактивно информирание, анонсиране на място по ясен и видим за засегнатите страни начин за предстоящи ремонти и премахвания на дървета. Уведомяване на гражданите с

писмени обяви, съобщения, табели, като за тази дейност могат да бъдат привлечени сдруженията на етажната собственост и домоуправителите.

Проблем № 5 може да бъде отстранен чрез възстановяване на административната обособеност на структурното звено за зелената система в рамките на общинската администрация, конкурсно начало при назначаване на служители.

#### **4. Освен чрез дейностите по наблюдение, посечени в т.1, реализирахме ефективно граждански контрол за добро управление на зелената система, като:**

Оповестихме публично актуален случай на незаконосъобразно премахване от Община Бургас на 80 бр. дървета от вида чинар и копривка на ул."Св.св. Кирил и Методий" и ул. „Проф.А.Златаров“, Бургас и прокурорска проверка/ резолюция по този повод. Същите не бяха известни на обществеността – липсваше информация на уебсайта на Община Бургас и не бяха отразени от местните медии.

В публичните срещи на тема зелена система настояхме общинска администрация да спазва стриктно законовия ред за премахване и подмяна на улични дървета.

Във връзка с проведена на 20.04.2021г. среща по покана на строителната дирекция на Община Бургас на тема „Поддържане на дълготрайната дървесна растителност на територията на Община Бургас“ съставихме работна група, която да взаимодейства с Община Бургас за разработване на траен модел/структура за взаимодействие на обществеността и общинската администрация по въпроси на зелената система.

Подпомогнахме разработването на концепция за обществено-експертен съвет за зелената система, като издирихме модели и информация, разработихме становища и насоки, обсъдихме проект за Правилник на такъв съвет както с общинските служители, така и с професионални организации на озеленители, архитекти, екологични организации и др.

Обществено-експертният съвет би могъл да осигури по устойчив начин наблюдение и участие на гражданското общество и експертната общност в провеждането на общинските политики за зелената система на Община Бургас след приключване на нашия проект за граждански мониторинг.

### **УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ**

Освен реализираното наблюдение на политиката за дълготрайната декоративна растителност в гр. Бургас, представляваща публична общинска собственост, беше извършен мониторинг на обекти на публичната общинска собственост, чиято обществена значимост и чувствителност нарастна значително след 2020 г, както следва:

#### **ОБЩИНСКИ ПЪТ НА ТЕРИТОРИЯТА НА ПАРК „РОСЕНЕЦ“**

През 2020 г. нашумя случаят с промяната на собствеността на общински път на територията на парк “Росенец” от публична в частна общинска. Участници в него бяха и са органите на местна

власт със своите решения, политици и частни инвеститори с техните искания и намерения и обществото със своя отзвук, включително протестен. Това беше казус на взаимоотношенията между община, обществени и частни интереси, поставящ остро въпроса за целесъобразното и ефективно управление на общинската собственост като услуга в полза на гражданите.

Беше проведен ретроспективен мониторинг на казуса от обособяването на „Росенец“ като „крайградски парк за отдих на гражданите на Бургас“ през 50-те години на 20 век до актуалното развитие в съдебна фаза към средата на 2021 г. на гореспоменатия път на територията на парка.

Изготвихме и оповестихме специален доклад, който може да бъде намерен на уебсайта на БСНГИ: <https://www.initiative.bg/?p=4151>

### **БУЛЕВАРД „ДЕМОКРАЦИЯ“**

Проследихме историята на проекта за реконструкция на бул. „Демокрация“ в гр. Бургас, като част от най-мащабния проект, реализиран в Бургас след приемането на страната ни за член на ЕС и един от най-големите европроекти в страната. Представихме своята критична гледна точка в специална статия <https://www.initiative.bg/?p=4244>

### **ГОДИШНА ПРОГРАМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ 2021**

Анализирахме и оценихме „Програма за управление и разпореждане с общинска собственост на Община Бургас за 2021 г.“ Представихме на обществеността най-важните моменти от нея, като публикувахме статия и кратък анализ <https://www.initiative.bg/?p=4085>.

Настояхме за спазване на Програмата и протестирахме срещу значителното ѝ променяне, при това без представяне на мотиви от кмета на Община Бургас, когато в края на годината бяха обявени за продажба 60 непланирани обекта, представляващи парцели във вилна зона „Росенец“ със средна площ около 1 дка всеки.

## **ПОЛИТИКИ ЗА ВКЛЮЧВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В ОБЩИНА БУРГАС**

Гражданското участие или по-скоро дефицитът на гражданско участие в управлението – държавно и местно, се оценява експертно като една от съществените слабости на неконсолидираната и „дефектна“ демократична политическа система в България. Непосредствено поле за изява и включване на гражданите е местната проблематика, съответно местната власт и нейните структури, като стоящи най-близо и провеждащи политики най-пряко касаещи гражданите на една община.

### **ОЦЕНЯВАНЕ НА ОБЩАТА КАРТИНА – ИНДЕКС НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ОБЩИНА БУРГАС**

При стартирането на проекта за наблюдение в началото на 2021 г. измерихме индекса на гражданско участие в община Бургас по методология на нашите партньори от Форум „Гражданско участие“- София. Това беше второ по ред измерване на индекса в община Бургас,



като първото осъществихме през 2016 г. Първото измерване предостави база за сравнение и отчитане на динамика и тенденции.

Индексът на гражданско участие, който измерихме в началото на 2021 г. в Община Бургас, е 3,39 и показва повишение от 0,8 в сравнение с 2016 г. Повишението се дължи преди всичко на усещането у гражданите за предстояща положителна промяна в резултат на гражданските инициативи и най-вече на протестното лято на 2020 г. Протестната вълна изглежда повлия положително на свободата на изразяване, на опозиционността и критичността към политиките, върху самоорганизацията и настойчивостта на активните граждани да изискват добро управление, както и на тяхната увереност, че биха могли да влияят върху хода на обществените дела.

Институционалната среда за реализиране на гражданско участие в Община Бургас показва подобрене откъм изпълнение на законови задължения на местните власти да публикуват онлайн обществена информация. Същевременно обвити в неяснота остават процедурите за подпомагане – финансово и с други публични ресурси, на граждански групи и НПО, които кандидатстват към различни дирекции на Община Бургас по различни правила. Не се съобщават публично резултатите, нито мотивите да бъдат подкрепени едни, а други - не.

Пандемичните рестрикции са довели до ограничаване правата на участие на гражданите и засилване на непрозрачността. Засилено се използва екстраординарната процедура на извънредната докладна записка, която позволява без предварително оповестяване и разглеждане в комисиите на Общински съвет - Бургас да се правят предложения и вземат решения ад хок. Такъв подход е използван при вземането на решение относно промяната в собствеността на общинския път в парк „Росенец“, предизвикала впоследствие серия от граждански протестни действия в цялата страна, оттегляне на решението и съдебно дело.

Продължават проблемите с обществените консултации, със зависимостта на регионалните медии от местните власти, която се отразява неблагоприятно върху публичността на действията на гражданските групи и НПО. Проблемна е комуникацията на местните институции с гражданите на малките селища в Общината, особено при наложената единственост на дигиталните комуникации, водеща със себе си задълбочаване на дигиталната пропаст.

Докладът за индекса на гражданското участие в Община Бургас 2021 г. може да бъде намерен тук <https://index.fgu.bg/data/files/c8be1d20437794299680f9b0da23a355.pdf>.

## **ПОЛИТИКА ЗА ВКЛЮЧВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В ПУБЛИЧНИ ОБСЪЖДАНИЯ, ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ**

В частта „Гражданско участие“ проектът за мониторинг фокусира наблюдението си основно върху обществените консултации и обсъждания в Община Бургас.

### **1. Гражданският мониторинг в тази област включи следните дейности:**

Участие и наблюдение на обществени обсъждания, свикани от Община Бургас през периода (за Фонд Култура, Програма за атмосферния въздух, изпълнение на бюджета и др.);

Наблюдение на процедури на обществено консултиране на нормативни актове на Общински съвет Бургас онлайн чрез подаване на писмени становища;

Преглед на документи и информационни материали:

- Законодателна рамка: ЗНА и закони, предвиждащи обществени обсъждания; две действащи наредби на Община Бургас относно обществени обсъждания (при приемане на общинския бюджет и поемането на дългосрочен дълг); Минимални стандарти за обществени консултации, издадени от Министерски съвет, наредби на български общини-пионери в кодифицирането на минимални стандарти за обществени консултации (Кърджали, Ловеч и др.); Европейска харта за местно самоуправление (ЕХМС) и Допълнителен протокол към нея за правото на участие в делата на местната власт Утрехт, ратифицирани от България;
- Текущ преглед на проекти на нормативни документи на Общински съвет Бургас, касаещи гражданското участие; преглед на поместените обяви за обществени обсъждания от началото на настоящия общински мандат (2019) г.; преглед на Местна гражданска инициатива за подобряване на условията за обществени обсъждания (2016) в Бургас и др.;
- Статии, правилници, добри практики, вкл. дигитални платформи от България и други страни, създадени за обществени консултации и др.;

Набавяне на обществена информация: подаване на заявления (2 бр.) по ЗДОИ до Община Бургас относно непубликувани протоколи от проведени обществени обсъждания;

Проведени разговори и интервюта с НПО, експерти, общински съветници, общинска администрация, вкл. с представители на Община Кърджали, която беше в процес на приемане на наредба за обществените консултации.

**2. В резултат на извършеното наблюдение на политиката по включване на гражданите в обществени консултации бяха идентифицирани следните проблеми, които на практика произлизат един от друг:**

#### **ПРОБЛЕМ №1**

#### **ГЕНЕРАЛЕН ПРОБЛЕМ С ОТНОШЕНИЕТО НА МЕСТНАТА ВЛАСТ В ОБЩИНА БУРГАС КЪМ ВКЛЮЧВАНЕТО НА ГРАЖДАНЕТЕ В ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ**

Доминиращо в Общински съвет Бургас е разбирането, че не следва да се провеждат обществени обсъждания, когато такива не се изискват от законодателството. При редица дебати по темата в комисии и пленарни заседания на ОБС управляващото мнозинство заявява,

че е **незаконосъобразно** всяко публично обсъждане/консултация, което не е изрично изискано от закон. Не се споделя принципът на ратифицираната от България *Европейска харта за местно самоуправление чл. 4 т.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”.*

В резултат на това разбиране на своята сесия на 30.11.2021 г. мнозинството в Общински съвет Бургас гласува отказ да бъде организирано обществено обсъждане относно проекта за Наредба за обществените обсъждания в Община Бургас (гласуването е по Докладна записка ОБС 08-00-12172 от д-р Д. Божинова, общински съветник, относно: Провеждане на обществено обсъждане на проект за нова Наредба за организиране и провеждане на обществени обсъждания <https://burgascouncil.org/sites/default/files/2021-11/12172sayt.pdf>)

Известен нюанс в отношението към консултирането на правилата с гражданите демонстрира местната изпълнителна власт в лицето на заместник-кмета Диана Саватева, която през лятото на 2021 г. организира (без това да се изисква по закон) обществено обсъждане на проекта за Правилник на бъдещия общински Фонд Култура.

Немалко представители на администрацията и ОБС споделят мнението, че гражданите не се интересуват от обществени обсъждания, не са активни, а също не са компетентни, така че усилията да се правят консултации са безсмислени.

Информирането за обществени консултации и обсъждания е минимално, насочено единствено към удовлетворяване на законовото задължение, съответно не е лесно достъпно, нито потребителски ориентирано.

\*\*\*

## **ПРОБЛЕМ №2**

### **ПРОФОРМА ПРОВЕЖДАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ОБСЪЖДАНЯ**

Местните власти в повечето случаи полагат минимални усилия за „отмятане” на законовото изискване за обществено обсъждане, улеснени от липсата на разписани процедури и задължителен стандарт за обсъждания.

Изследвахме всички 19 бр. обсъждания, обявени на сайта на Община Бургас в настоящия мандат (от XI. 2019 до XII.2021 г.) и констатирахме следните повтарящи се елементи, които доказват нашата теза за формалност на обсъжданията:

- Обществените обсъждания се обявяват във вътрешни страници на общинския уебсайт, където могат да бъдат открити само при специално търсене от много активни граждани;
- Мястото и времето на обсъжданията се определят от администрацията с оглед нейното удобство, а не удобството на гражданите, които отделят от свободното си време, за да се информират, коментират и присъстват;

- Всички обсъждания са обявени за делнични дни, като 7 (37%) от тях са насрочени за 9.30, 10, 11 и 12 часа, а мястото на провеждането им често е стая на последния етаж в сградата на общината;
- В 10 от 19-те обяви за обсъждания няма приложена информация, визуализация и др. относно проекта за обсъждане, което възпрепятства информираното участие;
- Няма обратна връзка – няма нито един публикуван протокол или информация за изпълнение или за взети под внимание предложения и др. Протоколи от обсъждания не могат да бъдат открити в сайта на общината дори при използването на търсачка;
- Най-проблематични са обществените обсъждания от област градоустройство, които също така тематично преобладават (10/19). Те се обявяват само един ден по-рано, не предоставят визуализация на пространствените решения, които ще се обсъждат, провеждат се в работно време и най-често в кабинет на строителната администрация; липсват протоколи и информация за обратна връзка;
- Едно обществено обсъждане се брои за две: това е допуснато на ръба на закона за един случай на обсъждане на поемането на общински дълг за финансиране на проекти с цел да бъде осигурено второ поемане на дългосрочен дълг някъде в бъдещето.

\*\*\*

### **ПРОБЛЕМ №3**

#### **ДЕФИЦИТИ НА ПУБЛИЧНОСТТА, ОТКРИТОСТТА И ОБРАТНАТА ВРЪЗКА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ**

Общински съвет Бургас има собствен уебсайт [burgascouncil.org](http://burgascouncil.org), където публикува „Проекти на нормативни актове“. В тази рубрика под съответния проект се публикуват писмени становища, но за съжаление не всички, които се изпращат. Обявена е възможност за изпращане на становища до служебен имейл и до имейл на вносителя, но мненията, изпратени до вносителя често не се оповестяват (вносителят не е задължен да ги предостави на секретариата на ОбС), така че те са лишени от публичност.

Положително е редовното публикуване на справка за направени становища, която се подготвя от вносителя (законово изискване).

Проблематично е непубликуването на справка за проведената обществена консултация в случаите, когато не са постъпили мнения и становища. Разбирането на администрацията за тези случаи е, че справка не се дължи. Те смятат, че от отсъствието на справка следва да се подразбира, че становища не са подадени. Отсъствието на справка обаче, според нас, не може да бъде тълкувано еднозначно от потребителя на информация. То би могло да се приеме като negliжиране на поддържането на сайта.

Проблематични са разбиранията на секретариата на Общинския съвет относно публикуването на имената на авторите на становища. Въведена е практика имената да не се публикуват, тъй като „това са лични данни“.

\*\*\*

## ПРОБЛЕМ № 4

### МИНИМАЛНО УЧАСТИЕ ИЛИ НЕУЧАСТИЕ НА ОБЩЕСТВЕННОСТТА

Вследствие на описаните проблеми с информирането, условията за участие и отчетността на местните власти при провеждане на обществени обсъждания, честа практика е свикани обществени обсъждания да нямат нито един участник от бургаското гражданство. Макар законовите изисквания да се считат за изпълнени и в тези случаи на неучастие, ясно е, че взетите решения не могат да претендират за особено висока легитимност.

#### 3. За преодоляване на посочените проблеми настояхме за следните решения и мерки:

- Приемане на Наредба за обществени консултации в Община Бургас, с която да се установят минимални стандарти за консултационни процедури;
- Осигуряване на единствен, общ, леснодостъпен и видим дигитален вход за всички обществени консултации чрез създаване на специална дигитална платформа или раздел на общинския уебсайт;
- Предвиждане на възможност за инициране на обществени обсъждания от граждани;
- Задължаване на местните институции да свикват обществени обсъждания в удобно за гражданите време – за предпочитане в неработен ден или в края на работния ден;
- Информирането за обществени обсъждания да става достатъчно време преди датата на събитието, поне една седмица предварително;
- Активно да се канят за участие в консултационния процес заинтересовани страни и експерти;
- С обявата за събитието задължително да се публикуват материали по темата на консултация, скици, схеми и др. особено за случаите на градоустройствени решения;
- Задължително да се публикуват протоколи от обществени обсъждания, както и информация относно развитието на обсъждания въпрос – взето ли е решение, изпълнява ли се и т.н.
- При дистанционна форма на обществено обсъждане организацията да бъде съобразена със следните изисквания: достъпът до участие да е възможен от компютър, таблет или смартфон, да се предоставя възможност за аудио-видео или само аудио достъп, да е възможен интерактивен достъп и участие в обсъждането след регистрация по електронен път, но също и за пасивен достъп до обсъждането без необходимост от предварителна регистрация; да се предостави достатъчно време за регистрация за участие (най-малко 5 работни дни).

#### 4. В резултат на проведените дейности по наблюдение и застъпничество за подобряване средата за обществени консултации постигнахме следните резултати:

- Приета е „Наредба за организиране и провеждане на обществени обсъждания от Община Бургас“ <https://burgascouncil.org/node/2600>.
- Предвидена е възможност в Наредбата (макар и бланкетно) за инициране на обществено обсъждане от граждани.

- Въведена е задължителна норма за насрочване на обществени обсъждания в извънработно време в делнични дни.
- Обръща се по-голямо внимание на обществените обсъждания като процедурен елемент от вземането на решения .
- Взето е решение за създаване на специализиран раздел на уебсайта на Община Бургас burgas.bg, който да е достатъчно ясно обозначен и видим и да служи за вход към всички консултацияни процеси в Общината.

В хода на консултирането и приемането на местната наредба мобилизирахме за участие граждански експерти и НПО, които анализираха проекта за Наредба и изготвиха становища и коментари (общо 5 бр.). Част от тях не бяха приети от вносителя, като в допълнение същият сви обхвата на кодификация само до обществените обсъждания, като изключи обществените консултации от друг вид от стандарта за провеждане.

Въпреки недостатъците на наредбата, фактът на нейното появяване и влизане в сила от началото на 2022 г. е сам по себе си положителен, тъй като тя създава някакъв стандарт за провеждане на обществени обсъждания.

Към момента на изготвяне на настоящия отчет не е правен преглед на прилагането на Наредбата и не е стартирало обособяването на раздел на сайта, който да служи за дигитален вход за консултации с гражданите.

Изготвил доклада: д-р Даниела Божинова, ръководител-екип и председател на УС на Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива

Благодарности за работата на членовете на Гражданския екип за наблюдение: Живко Бъклев, Драгомир Бакларов, Роза Божинова, Ралица Арнаудова, на членовете на ФБ група „Да спасим дърветата на Бургас“ Радостина Ценова, Мартин Донов, Станислав Иванов, Мирослава Бачева, както и л.арх. Мая Банкова, които помогнаха за изясняване на проблемите и търсене на решения за зелената система. Благодарим също на Български център за нестопанско право, сдружение „Делфи“ и Радомир Узунов, за изпратените становища и застъпническите усилия за приемане на качествена местна наредба за обществените консултации в община Бургас.

ГЕН Бургас е създаден в рамките на проект "Граждански мониторинг за прозрачно управление". Инициативата на Форум Гражданско Участие и неговите членове сдружение "Европейски пространства 21" - Русе и Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива – Бургас, се изпълнява с подкрепата на Фондация „Америка за България“. Изявленията и мненията, изразени тук, принадлежат единствено на посочените сдружения и не отразяват непременно вижданията на Фондация „Америка за България“ или нейните партньори.