



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

# МЕТОДИ И МЕХАНИЗМИ ДА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙСТВИЯТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА И СЛЕД ПРИКЛЮЧВАНЕ НА ПРОЕКТА

ФОНДАЦИЯ „СОЦИАЛНИ НОРМИ”

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление 2014 -2020“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Фондация „Социални норми” носи цялата отговорност за съдържанието на настоящия документ и при никакви обстоятелства не може да се приеме като официална позиция на Европейския съюз или на Управляващия орган.



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

## СЪДЪРЖАНИЕ:

1. Гражданско общество – обща характеристика.....3 стр.
2. Исторически белези и етапи в развитието на гражданското общество.....4 стр.
3. Възникване на гражданско общество у нас.....5 стр.
4. Основни форми и прояви на гражданското общество.....5 стр.
5. Основни представители на гражданско общество.....6 стр.
6. Неправителствените организации – глас на обществените проблеми и  
нужди.....6 стр.
7. Ролята и авторитета на неправителствените организации и възможността им за  
влияние върху обществените нагласи по значими и болезнени за обществото теми  
.....9 стр.
8. Участието на гражданите в обществения живот.....10 стр.
9. Феноменът инцидентно гражданско съзнание.....10 стр.
10. Препоръки.....12 стр.



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

## 1. Гражданско общество – обща характеристика

Гражданското общество е независима сфера на самоизява на свободни граждани и доброволни сдружения и организации с нестопанска цел, които независими от държавна намеса и други фактори.

Гражданското общество се оформя с първите наченки на демократичното общество и демократичната форма на управление. Със създаване на градовете- държави в древна Елада, наред с еволюцията във формата на управление, гражданското общество става все по- значим барометър за обществено задоволство и отношение към властта. През всичките периоди на развитие и упадък се е запазило основното определящо качество на гражданското общество, а именно да бъде коректив на управляващите и пазител на обществените морални норми.

Идеята за съществуване на гражданското общество произтича от моралната необходимост да бъде защитена кауза или проблем, който макар да няма пряко влияние върху защитникът в момента, нарушава моралните норми, който ако не бъде решен или ако не се предприемат превантивни действия, съответно води след себе си усещането за недоверие и несигурност в управлението и обществените норми и сигурност.

Състоянието на гражданското общество в една държава е практически основният измерител за нейното състояние. Колкото по активни са гражданите, колкото по голямо внимание и усилие отделят на решаване на всеки един проблем от значение за социална общност, обединена около каквато и да е кауза или проблем, толкова е по-добре развит е държавният апарат и е осигурена социалната сигурност в държавата.



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

Проява на гражданско съзнание е всяка инициатива и обединение на граждани в защита на определена идея. Това е напълно доброволно начинание, без да има конкретна изгода за никое от участващите лица, освен морална, но в бъдеще всички участници очакват да постигнат обществена сигурност, която да се отрази и на държавното управление – дали това ще бъде чрез промени в законодателството или невидимата рестрикция на нови граждански инициативи, които имат както политически, така и икономически измерения.

Няма гражданско общество, там където отсъствала демокрацията, както е валидно и правилото, колкото по-несигурни се чувстват гражданите от действието на регулаторните механизми на държавата, толкова е по-слаба тяхната социална активност и съответно проявлението на гражданското общество е пасивно или отсъства. От огромно значение за развитие на гражданското общество е да извърви плавно пътят с променящите се обществени ценности и нагласи и да бъде организирано, по създаващ доверие в отделния гражданин.

## **2. Исторически белези и етапи в развитието на гражданското общество.**

Атинска демокрация е първата известна форма на демокрация в света, появила се през V век пр.н.е. в Древна Атина. Той е система на пряка демокрация, при която гражданите гласуват директно законите и нормативните актове.

Атинската демокрация представлява система, в която всеки пълноправен атински гражданин е обществено-политически ангажиран. Основна политическа роля в Атина е имала Еклесията (Народното събрание), в която е имал право на достъп всеки атински гражданин без значение на произход и имуществен ценз, можел е да бъде избиран по списък от всяка фила, също така е имал право да внася предложения за промяна на съществуващ закон или за разглеждане на свой законопроект, гласува при предложение на за изгонване на някой гражданин от полиса, за когото се счита, че е заплаха за демокрацията (т. нар. остракизъм, т.е. гласуване чрез остракон (парче от глинен съд) и други подобни права. Извън тези органи са съществували и още много други обществено-политически длъжности, чрез които цялото гражданство е било ангажирано в управлението на полиса. Освен това имотните граждани са



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

били задължени да извършват общественополлезни дейности, подобно на съвременните благотворителни акции, това са т. нар. литургии. При литургията гражданинът на собствени разноски строи например кораби за флота, организира конкурси за писане на драма, строи обществени сгради и други дейности от значение за обществото.

Следователно още в древна Атина гражданското общество е имало огромна роля в управлението и обществения живот. Ако се приеме, че държавното управление осигурява базата, минимума в стабилността на обществените отношения, то гражданското общество е организация, която макар да не е формална и да се подчинява единствено на моралните обществени потребности, осигурява сигурност у гражданите, че нуждите и потребностите им ще бъдат задоволени по адекватен начин, без с това да се създава правило, задължително за всички.

Джон Лок развива теорията за автономията на обществото от държавата. „Обществото“ и „системата на управление“ са резултат от различни споразумения между хората: социален и политически. Разпускането на политическата структура не води до смърт на обществената, а само до връщане на делегирания суверенитет към всеки гражданин. Така гражданското общество в политическата философия започва да се разграничава от политическия ред.

Грамши пише: „На Изток държавата е всичко, а гражданското общество е примитивно и неустойчиво; на Запад между държавата и гражданското общество съществува равновесие и в една разклатена държава веднага се открива яката структура на гражданското общество. Държавата е само една предна траншея, зад която има яка верига от фортове и укрепления.“

Ернст Гелнър определя гражданското общество „онзи набор от неправителствени институции, които са достатъчно силни, за да служат като противовтежест на държавата и, без да лишава държавата от способността да изпълнява ролята на миротворец и арбитър между основните интереси, въпреки това може да ѝ попречи да доминира и атомизира останалата част от обществото.“

### **3. Възникване на гражданско общество у нас.**



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

В България гражданското общество се индицира за първи път след 1947 на 28 септември 1987, когато две години преди смяната на тоталитарния режим, шест русенки – Цонка Букурова, Вяра Георгиева, Дора Бобева, Стефка Монова, Евгения Желева и Албена Велкова, организират и оглавяват първата екологична демонстрация в България срещу почти десетилетното обгазяване на града от химическия комбинат в Гюргево.

#### **4. Основни форми и прояви на гражданско общество**

Гражданското общество може да се дефинира като внезапно възникнали, нехармонични форми на обществено недоволство срещу нарушаване, неспазване или игнориране на определена морална норма от управлението, което общественото съзнание определя като обществено неприемлива и застрашителна, за всеки член на обществото, от една страна и от друга като спорадична обществена форма, която задоволява възникнала внезапно възникнала нужда на отделен член на обществото или група от хора, чиито неотложен проблем трябва да се реши в кратък срок. Като следва да се подчертае, че метода за въздействие, който гражданското общество използва е мирен, „учтиво, толерантно, без насилие“ човешко поведение.

Гражданското общество в България през последните 20 години става все по активно и стабилно. Разбира се и тук растежа не е безпроблемен. Особена роля върху промяна в социалните нагласи у гражданите осъществяват социалните медии. Може смело да се каже, че голяма част от информацията за обществените процеси и събития хората получават от тях. Голяма част от гражданите не успяват да отсеят чисто манипулативни статии и дейности от действителните събития и се установява, че днес е изключително лесно да бъде насочено общественото внимание, към каузи и процеси, които са далеч от действителните обществени потребности, проблеми и риск, както и да се манипулира общественото отношение към държавната политика, които не кореспондират с твърденията в социалните мрежи от лица или организации, които се ползват с обществен авторитет.



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

## **5. Основни представители на гражданско общество**

Ако можем неизчерпателно да изброим видовете представители на гражданското общество то, тук се включват :

- ❖ Неправителствени организации с нестопанска цел - Независими структури като църкви и религиозни общности, университети и др.;
- ❖ Организации на бизнеса и професионални такива;
- ❖ Структури в социалните медии, които получават неформален статут на независими медии;
- ❖ Активни и отговорни граждани, будни граждани;

## **6. Неправителствените организации – глас на обществените проблеми и нужди**

Неправителствените организации са свързващото звено между държавата и гражданите, това е и причината те да подлежат на специална регулация. Те са уредени в ЗЮЛНЦ, ЗНЧ – като специален закон и по сега действащата нормативна уредба подлежат на вписване в ТР. Съответно по отношение на обществената значимост на целите за които са създадени се делят на такива в обществена или частна полза, като за народните читалища, искам да подчертая – не следва да подлежи на съмнение, че те съществуват за задоволяване на обществени нужди и в исторически план през Възраждането са доказали огромна роля за запазване на българския дух.

Не случайно неправителствените организации са обект на контрол и съответно са длъжни да публикуват публичен доклад за своята общественополезна дейност.

Според изследванията като характеристики на неправителствените организации в България следва да се определят като малки по-размер, които не са обхванати в мрежа, с изключение на няколко национално представени такива, които обаче нямат съществена мащабна дейност известна на широката общественост. Може да се твърди, че в неправителствения сектор не достигат квалифицирани кадри. Съществува проблем с финансирането на дейностите им, което ги принуждава да разчитат на отделни проекти, което



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

макар и да е в сферата за която са създадени не създава стабилност и устойчивост на организацията и съответно резултатът от дейността на една неправителствена организация има затруднение по отношение на дългосрочното му запазване, контрол и надграждане. Поради недостатъчното време и капацитет НПО сектора също не всеки път има време и ресурс да анализира обществените нагласи и определено следва да се извършат промени в начина на комуникация с институциите. Държавата, макар да осъзнава ролята на неправителствения сектор като активен коректив и разчита на становищата им при обсъждане на нормативните актове не създава условия за тяхното активно участие в обществения живот и по конкретно – не се наблюдава тенденция в осигуряване на устойчиви източници и механизми на финансиране. Така, дори да имат технически капацитет, те не могат да бъдат трайно жизнеспособни и устойчиви, поради несигурността на източниците на финансиране. Тъй като тези организации в много от случаите са малки и не разполагат с достатъчно експерти и възможности за мащабни инициативи, и се задоволяват с реализацията на краткосрочни проекти и дейности. По отношение на общественото доверие – при проведено проучване, свързано с оценяване отношението на гражданите към дейността на неправителствените организации в процеса на преодоляване на негативните нагласи към малцинствата – произволно избрана тема – 37% от анкетираните считат, че ролята им е незначителна, 17% считат, че ще има резултат, 32 % считат че няма да има резултат и 14% нямат мнение. Гражданите са скептично настроени към ролята на неправителствените организации в постигане основната цел на гражданското общество да бъде коректив на управляващите. Считам, че е от решаващо значение да бъдат осигурени повече възможности за участие на неправителствените организации в сфери на обществения живот, които се нуждаят от гъвкави решения, където е необходимо да бъдат установени конкретните нужди на общностите и да бъдат взети конкретни мерки за задоволяване на техните интереси. Важно е държавния апарат да работи в сътрудничество с неправителствения сектор. Огромна роля за осигуряване на адекватни услуги на гражданите е да бъде дадена възможност на неправителствения сектор трайно и стабилно да участва в тяхното предоставяне. От една страна това ще доведе до осигуряване на един жизнеспособен коректив при тяхното предоставяне – не във всички случаи общините са в състояние на осигурят необходимият експертен капацитет и за тях е много трудно създаване на гъвкава структура на работа, която да





Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

е ориентирана към действителните обществени нужди и от друга страна така ще се осигури взаимен контрол. Ще бъде спазен държавния принцип на оперативна самостоятелност и обвързана компетентност, без да има елемент на стриктна бюрократична система на държавното управление. В случай, че се делегират повече права на неправителствения сектор, то това ще осигури по-добра жизнеспособност на организациите, ще се реши проблема с кадрите, които в 95% от случаите работят на краткосрочни граждански договори и така не може да се изгради устойчива структура и да има трайно установени авторитети особено в областта на предлагане на социални услуги в общността. Щом като трайно в обществото се налага присъствието на неправителствените организации като необходим изразител на обществените нужди и интереси, то държавата следва да осигури механизъм за тяхното съществуване под формата на държавно субсидиране на принципа на делегирането на права и дейности.

## **7. Ролята и авторитета на неправителствените организации и възможността им за влияние върху обществените нагласи по значими и болезнени за обществото теми.**

Забелязва се тенденцията, че гражданите не се доверяват на обществените организации по отношение на резултатността от техните действия, но значително да се влияят от техните становища, каузи и мнения от неизвестни, спонтанно възникнали групи на гражданите. Като цяло обществото е скептично настроено към услугите предоставяни от неправителствените организации поради техния непостоянен характер, което е резултат от схемата на финансиране и неустойчивостта на резултатите, пак поради същата причина, но не подлага на съмнение твърденията им за нарушен обществен интерес, директно им се доверява, като авторитетен източник, във всички случаи когато те представят социален или друг вид обществен проблем, свързан с нарушаване на гражданските права и са резултата от незаконосъобразна или порочна практика.

Считам, че предвид този извод неправителствените организации следва да ориентират своята дейност към контрол, препоръки и съдействие върху дейностите на общинските и държавни структури, предоставящи услуги в общността, без значение от сферата, в



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

съответствие с целите и капацитета на организациите, разбира се. Особено значима е ролята в хода на обсъждане проблеми в законодателството и съответно прилагане на практика законодателството на ЕС.

Като изразител на интересите на гражданското общество в хода на обществено обсъждане на от законодателни промени до промени в методите за предоставяне на услуги на общността следва да се взема предвид становището на неправителствения сектор. От важно значение е и създаване и обединения на неправителствени организации по определена тема или интерес, която обаче да няма формален характер, а да има действително равнопоставена възможност за участие на всички.

## **8. Участието на гражданите в обществения живот.**

Българските граждани се затрудняват определено да дефинират своето гражданско участие. Определено е незначително тяхното участие във формални структури, каквито са неправителствените организации. Наблюдава се тенденция те да членуват в организации, които са свързани с техните спортни интереси и цели. Не е за пренебрегване фактът, че това са организации които са финансирани от държавата, които имат изградена републиканска клубна структура и разчитат на стопанска дейност от обучение на своите членове и външни лица. В голяма част от случаите те разполагат с помещения, безвъзмездно предоставени от държавата или общината и допълнително се финансират от бизнеса и гражданите с оглед на това, че предоставят отлични възможности за реклама. Това се отнася и за образователни и други културно-развлекателни отрасли, където държавата предоставя определени възможности за устойчиво развитие на организациите.

## **9. Феноменът инцидентно гражданско съзнание.**

Наблюдават се свободни, спорадични инициативи, които феноменално предизвикват общественото участие без да са предварително организирани. Те касаят конкретна дейност,



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

стихийни са и постигат определен резултат, но не са част от стратегически план. Така например във Фейсбук се поде инициатива Да помогнем на Ани с администратор майката на детето, която организира напълно свободен пазар между фейсбук потребителите да продават свои вещи, като купувача внася цената по сметката на детето. Така за 24 часа бе събрана сумата от 250 хил. евро, която е огромна за нашите мащаби и за този срок. Инициативата продължи за друго дете и т.н. Какъв е извода, хората се обединяват около инициатива за кратко време, която не изисква усилия, носи ползи за всички страни. Може да не е най-добрият пример за гражданско участие или съпричастност, но целта е постигната – гражданите реализират сами без регулация инициатива, с която подкрепят уязвим член на обществото и това предизвиква у тях задоволство и удовлетвореност. Бързината с която същата се реализира е показател за необходимостта на хората да участват в реализацията на конкретна идея, която да не е свързана с индиректна инициатива, в която личността се губи, както и с незначително дарение – в значимостта на хората не вярват, както и в случаите, когато е свързано с допълнителни ангажименти – в случая директно помагаш, като се освобождаваш от ненужна вещ, ценна за друг и в същото време помагаш лично за една кауза. Актуална за съвременния свят проява на гражданско общество пазарно ориентирано, но работещо.

Инцидентни граждански инициативи са основната работеща форма на гражданска активност. В цялост гражданите са пасивни и трудно участват в инициативи. Официалните представители на гражданското общество – неправителствените организации не се ползват с общественото доверие, така както спорадично възникналите организации на граждани – онлайн групи, инициативни групи, протести и т.н. които възникват за задоволяване на болезнен конкретен за обществото проблем стихийно, като търсят разнообразни и понякога необичайни форми за въздействие и решаването му. Като цяло обществото изпитва силно недоверие в институциите, към които причислява / поради организационната му структура/ и неправителствения сектор, поради което само прави опити да търси инцидентно решение на проблем или реализиране на идея от значение за някаква общност. Тази констатация навежда в посока общините да търсят комуникация с гражданите и да не подчиняват проблемите на конкретните общности, както и решенията които те предлагат с оглед да се избегне общественото напрежение от една страна и от друга да се осигури сътрудничество между



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

властта, неправителствения сектор и проблемите на общността, които водят до стихийни и кампанийни действия.

## 10. Препоръки

Препоръчвам на общините да работят в тясно сътрудничество с неправителствени организации, които да играят ролята на действителен глас на гражданското общество. Това ще даде възможност да бъдат анализирани обществените потребности гъвкаво и в кратки срокове, поради неформалната форма на общуване между страните граждани и НПО, от една страна, а от друга все пак облечени в подходяща законосъобразна форма за да може да се постигне ефективен резултат. Това е легитимната форма на гражданско общество и за да се възстанови доверието в институциите, чрез непряк контрол на гражданите е необходимо преосмисляне ролята на неправителствените организации при вземане на стратегически и оперативни документи и програми, от една страна, а от друга да им се даде реална възможност да участват в контрола по измерване удовлетвореността на гражданите от предприетите за изпълнение действия.

Следва да се изработи и приеме стратегия за отговорностите на неправителствения сектор във връзка с мониторинг на разработването на специфични инструменти и механизми за конкретни публични политики, администрации и обществени проблеми. Основните дългосрочни цели свързани с повишаване на ефективността и времето за реакция на администрацията, намаляване на корупционния риск, повишаване доверието в институциите, подкрепа на инцидентните граждански инициативи, синтезиране на проблемите и допълване и актуализиране на текущите стратегически програми. Възможно е да се предприемат мерки за участие на гражданите в управлението и то по-отношение на контрол над управлението. Следва да се осигури на гражданите пряко да оценяват възможностите на администрацията. Активният неправителствен сектор е гаранцията за позитивна промяна в общественото развитие. Овластяване на корупцията и равнопоставеност при получаване на услуги и подкрепа при нужда може да се постигне само чрез гражданска активност и граждански контрол на управлението при активно взаимодействие между гражданите и неправителствените организации.