

POSSIBILITIES OF THE LOCAL REFERENCE FOR THE INFLUENCE OF THE DEVELOPMENT OF SOCIAL PROCESSES

Abstract: The European Charter lays down the right of small communities themselves to settle their organizational issues through local referendums. The article lists a broad palette of world examples of how local communities use direct democracy to conduct their own local policies. Such examples are also mentioned in Bulgarians, which are in line with our national legislation.

Author information:

Ivan Ivanov

PhD in History

✉ ivan.2000@gmail.com

🌐 Bulgaria

Keywords:

Referendum, local referendum, municipal self-government

Когато говорим за присъединяването към Европейския съюз като важна стъпка в демократичното развитие на страната трябва да отбележим, че Европа не се състои само от държави, столици и големи градове. Около 150 хил. Общини, повече от 1000 региона и др. административни единици участват в нейното изграждане. Затова в приетата “Европейска харта” за местно самоуправление - Страсбург, 15.X.1985 г. Още Преамбюла пише “... считайки, че правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела е един от демократичните принципи, споделяни от всички държави членки на съвета на Европа.” Посоченото в Преамбюла се утвърждава в чл. 3 ал.2 където по въпросите на местното самоуправление се отбелязва “... да се прибегва до събрания на гражданите, до референдуми или всички други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона”. А в чл. 5 се подчертава категорично [7]: “За всяка промяна на местните териториални граници, заинтересованите местни общности трябва предварително да бъдат консултирани, евентуално, когато това е разрешено от закона, чрез референдум.”

В страни, включително и България, които се намират в демократичен преход, въпросът за пряката демокрация, респективно за референдума са уредени от вътрешното законодателство в духа на Европейската харта. Чрез местни референдуми, например, се решават въпроси от териториално – селищното устройство, както е посочено в чл. 5 на Хартата. В Унгария така се създава ново селище, обединяват се селища или се прекратява подобно обединяване, основават се общини. /Според унгарското постановление № 15 за местното самоуправление от 1993 г./. Освен тези случаи в Албания се решават спорове на граници, уточняват се строежи на мостове и др. /Според Албанския Закон за местното самоуправление № 7572 /VI.1992. г. / В духа на демократичните ценности заложиени в Хартата чрез местни референдуми се одобрява дейността на местните ръководства и техните решения. Например, в Беларус, всички важни решения на общинските съвети се одобряват чрез местно допитване. / Беларуски Закон за местно самоуправление от 1991 г./ Същото е положението в Естония, където законодателен акт на местния съвет може да бъде отменен чрез референдум. /Според Естонския Закон за структурата на местните управи от м.VI.1993

г./ А в Полша чрез местно санкциониране могат да бъдат отзовани действащи съветници. /По Закона за местно управление от 1993 г./

В Европа, обаче, има държави, където по друг начин е уредено участието на гражданите в управлението и референдумът отсъства като правно-политическо средство в демократичния процес на местно ниво. Така например в Латвия всеки има право на участие в съвещанието на местния съвет, може да се запознае с всички документи на съветите, но това не дава право на гражданите да говорят пред съветите. Те имат възможност да внесат писмени предложения за нови закони или разпоредби, но местните управи не са задължени да вземат под внимание подобни предложения. /Латвийски Закон за местно самоуправление от м.VI.1994 г./ В Литва положението е подобно – според техния Закон за местно самоуправление от 12.II.1990 г., не съществуват законни форуми /референдуми, петиции, обществени изслушвания/, чрез които гражданите да участват във взимането на общински решения /макар, че подобно участие е споменато в законите, дори в Конституцията/. Местните власти могат да организират проучвания на общественото мнение по повод на отделни решения взети от местната администрация, но нямат никакви задължения свързани с резултатите свързани с тези проучвания [4].

В самите европейски държави отношението към референдум а на местно ниво не е еднозначно и той не се прилага във всички териториални единици. Да вземем за пример една държава от сърцето на Европа – Германия, която има хилядолетна история в местното самоуправление. То е един от най-главните елементи на демократичната правова държава в политическата традиция на Германия. Тази страна няма федерален закон за местно самоуправление, но в чл. 28 ал. 2 от Конституцията се гарантира на местните власти право да регулират на своя отговорност всички въпроси, свързани с местната общност в рамките на закона. Извън това, местното управление е регламентирано от провинциалното право, което определя широк спектър от съществуващите форми [6].

Според **Волфганг Гизевиус** [1] под пряка демокрация в Германия се разбират две неща: гражданите да вземат решение за определена личност /плебисцит/ и гражданите да вземат решение по определен, конкретен проблем /референдум/. Плебисцитите са фактически преките избори за кмет в Бавария, Хесен, Саксония и др. А референдумите сега са възможни в Баден Вюртенберг, Шлезвиг – Холщайн, Хесен. Предвижда се в скоро време те да станат факт и в други федерални провинции.

В Италия населението може да участва в процеса на създаване на законите в областта чрез референдум. Има и ограничения в това отношение: не може да се иска по този начин отмяна на бюджетния закон и закона за градостроителството, ако те са били приети с болшинство 2/3 от членовете на областния съвет. Във Франция чрез референдум се решават сливания и присъединявания на комуните [6].

Интересно е да се отбележи как стои въпросът с пряката демокрация в САЩ, където както вече бе отбелязано в първа глава, национални референдуми не се предвиждат. Там Конституцията регламентира правото на местната единица да приема нормативни актове за осъществяване общото управление на съответната територия. В някои щати общините имат право чрез референдум гражданите да изберат един от няколкото възможни типа статут за местно самоуправление определени във Вариантната харта или в общи закони на щата [5].

Въпросът за провеждане на местни референдуми в България бе вече изяснен подробно в глава 1 на настоящата работа , но с оглед съпоставката, следва да се изясни че:

Например, според Закона за местното самоуправление и местната администрация от 1991 г. референдум се постановява в следните случаи: местни въпроси, които са от

компетентността на общинските органи; местни въпроси, за които законът изрично предвижда това например според ЗТСУ, създаване, разделяне и сливане на общини; за одобряване на конкретни решения на ОБНС отнасящи се до: заеми на общината от банки и др. финансови институции, продажби, концесии, наем или аренда на общинско имущество със значителна стойност и особена важност за общината; строителство изискващо средства, които не могат да се осигурят от общината.

Въпроси, които не могат да се решават чрез местен референдум, са: свързани с общинския бюджет и данъчното облагане; местни въпроси, за чието решаване закон предвижда специален ред.

Право на инициатива имат $\frac{1}{4}$ от гласоподавателите в общините, районите или населените места, $\frac{1}{4}$ от общинските съветници, както и областният управител.

Сравнявайки възможностите на българските граждани и тези, на страните, които посочихме по-горе, можем да направим извода, че и българското законодателство с нищо не отстъпва при прилагане на Европейската харта на местно самоуправление. По друг начин стои въпросът за практическото приложение на тези възможности.

Възможностите на местния референдум, според Закона от 2009 г. бяха подробно обяснени в Първа глава на дисертацията.

По какви въпроси са провеждани местни референдуми у нас?

След 1989 г. у нас най-вече са провеждани референдуми по въпроси за присъединяване или отделяне от друга област или община. Такъв беше референдумът в **Балчик** от април 1998 г. за присъединяване към Варна, при 51,66% от населението гласува за “шапка” Варна, а не Добрич, при 51,66% участие на гласоподавателите. Такива бяха и референдумите в **Сопот** за отделяне от Карлово като самостоятелна община където почти 100% от гласоподавателите през февруари 1999 г. гласуваха “за” отделянето при участието на 61,51% от гласоподавателите. В тази поредица могат да бъдат прибавени местните референдуми в **Кнежа**, за отделянето от Враца и присъединяването към Плевен, на **Кричим** и Стамболийски и т.н. Другите възможности за местен референдум да сега не са използвани като демократична процедура в нито една община, кметство или район. А налице бяха много възможности, с които би се ускорил демократичния процес у нас на местно ниво.

Да вземем един пример: на 17.II.1993 г. два града в Естония - **Нарва** и **Силамае** проведеха референдум за селищна автономност тъй като са населени с етнически руснаци. Т.е. това бе референдум на едно етническо обединение, насочено към териториално селищна самоидентификация. По подобен начин у нас, в България, би следвало да се реши въпросът със самостоятелното отделяне на град **Кърджали** в община. След местните избори от 1994 г. когато Расим Муса бе избран за кмет на града предимно гласовете на етническите турци от прилежащите към община **Кърджали** села, тази необходимост бе изтъкната от различни представители на политическия ни елит. През април 1998 г. БСП внесе и след това оттегли предложение пред сесията на Кърджали предложение за референдум за отделяне на Кърджали в самостоятелна община. А през 1999 г. в навечерието на местните избори, коалиция от 11 партии и организации с наименованието “Ние” постави отново на дневен ред същия въпрос. Очевидно там назрява все повече необходимостта на местен референдум да се реши териториално-селищната самоидентификация на град Кърджали така, както вече този въпрос е решен в посочените два далечни естонски града. Вероятно това, да се възпрепятства на Конвенцията за малцинствата през 1999 г. от България и преговорите ни за присъединяване към Европейския съюз.

Между впрочем, ако гледахме какво става в Европейския съюз, до сега такъв референдум можеше да бъде проведен. Европа не бе обявена от никого в недемократичност, ксенофобия или етническа нетърпимост, когато на 14.III.2000 г. в

Швейцария изгониха имигранти с референдум в гр. Емен. От 56 чужденци само 8 италианци получиха право на гражданство. Гласоподавателите лишиха от такова останалите – турци, поляци, унгарци, югославяни. Местните жители решавали по снимка кого да одобрят. Трябва ли да обвиним французите също в недемократичност, когато казаха “не” на просящите в Ница, чрез местен референдум през 1995 г. ? Изводът е: селищните общности трябва да решават онези свои направили проблеми така, както Конституцията и законите им дават възможност, тъй като понякога това е единствено правилният път за тяхното функциониране.

По какви други въпроси може да се проведат референдуми на местно ниво, които биха били по посока на трансформиращото се общество? Според обобщените резултати на проекта “Гражданите и местната власт” на БСЧИГН след проведените повече от 70 дискусии в много общини на страната – Бургас, Варна, Велико Търново, Пловдив, Плевен, Русе, Шумен и др. , най-важните проблеми за местната власт са ранжирани по следния начин [2]:

1. Благоустройственият проблем.
2. Икономиката /съживяване и производството/ и приватизацията /главно общинската/.
3. Безработицата.
4. Престъпността, респективно корупцията и борбата с нея. 5. Здравеопазване и образование.
6. Жилищният въпрос.
7. Социалните групи.
8. Използването и опазването на природните условия и ресурси с общинско значение.
9. Опазване на културните, исторически и архитектурни паметници.
10. Развитие на спорта, отдиха и туризма.
11. Изискване активност и отговорност от ОБНС.
12. Бездомните кучета – за отговорността на общината, за заплахата, която представляват.

Кои от тези въпроси биха могли да се решат категорично по пътя на референдумите? Всъщност, само въпросите с безработицата и престъпността остават извън регламентирания у нас чрез Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт от 2009 г., обсег на местния референдум. Вместо това, наличните данни за провеждани допитвания на местно ниво показват, че те са произвеждани само във връзка с териториално – селищни претенции, във връзка със ЗТСУ.

През последните десет години имаше достатъчно местни проблеми, които трябваше да бъдат решени чрез пряк народен вот. Най-типичен пример в това отношение е Мавзолеят на Георги Димитров, който бе разрушен по официално обявена причина: загрозяване на централната част на града. Тъй като той представляваше не само материална и архитектурна стойност, а и историческа такава, този въпрос трябваше да се реши от гражданите на София /поне/ на референдум. Още повече, че в последните години Мавзолеят бе открита оперна сцена, в сърцето на София, достъпна за много хора. И – отново да се посочи какъв е европейският опит, след като сме европейци, които искат да членуват в Европейския съюз. През м.П.1997 г. градската управа в Женева проведе референдум дали незаконно построената от скулптора Винсент Кесерлинг седем-тонна статуя “Целувката” да остане на брега на Женевското езеро. Въпреки нежеланието на властите, чиито мотиви са също свързани със загрозяване на градската среда, гражданите оставиха с категоричен вот статуята на местото ѝ. Оказва се, че Софийската община е имала опит, от който да се поучи, още повече, че става въпрос за нещо, което има място в ценностната система на голяма част от българите [4].

Като по-актуални примери за местни референдуми могат да се посочат следните:

На местен референдум през 2013 г. 89,6% от жителите на община **Горна Малина** гласуваха **против** откриването на кариери, мини и сметища за опасни отпадъци край техните селища, съобщиха организаторите на референдума. **Причина за референдума е "тежката едногодишна битка**, водена от гражданския комитет и общината срещу опитите на фирма "ИН МАТ ИНЖЕНЕРИНГ" ООД да се слобие с разрешително за добив на строителни материали на 500 метра от Негушево, където са снимани десетки български филми", се казва в съобщението. На същия парцел трябвало да бъде засадена гора по спечелен от общината европейски проект на стойност 540 000 лева.

През 2008 г. в **Нови хан** се произнесоха за незабавна ликвидация на сметището за радиоактивни отпадъци при 65.8% избирателна активност.

През 2009 г. в **Поморие пък отхвърлиха изграждането на** петролопровода Бургас-Александропулис през тяхната община. През март тази година в Кюстендил гласуваха дали в града да се изгради здравен център с външно финансиране, но избирателната активност беше едва 18,99 процента, при необходима по закон повече от 50 на сто.

Местен референдум в **гр. Трън** - 93% от хората в община Трън не желаят златодобивната мина, показват резултатите от паралелното преброяване на Инициативния комитет срещу добива за метали. С избирателна активност от близо 59% - далеч над необходимите 40, резултатите от референдума стават задължителни. Бюлетина пуснаха над 2000 от общо 3684 души с право на глас. Особено активни бяха в селата в региона, където активността на места гони 70%.

96,9% казаха **„Не“ на добива на природен газ в Добруджа на референдум в Генерал Тошево** през м. декември 2017 г. 2,8% са гласували против, а 15 бюлетини са били недействителни.

Избирателната активност е била 58%. С тези резултати референдумът е валиден и вече задължителен. Той беше инициран от общинската администрация заради масовите протести. Референдумът се отнася също и за добива на нефт, твърди горива и и минни отпадъци.

Въпреки лошото време млади и стари застанаха пред урните, за да гласуват за бъдещето на Добруджа. Искането на фирмата „Русгеоком БГ“ да добива природен газ в региона изкара хората на протести. Местните жители са притеснени, че водата и земята ще се замърсят.

Освен посочените примери в България на местен референдум могат да се решат и други въпроси свързани с етничните и селищните обединения. През 1984 г. на местен референдум в град Доспат е взето решение за събаряне на местната джамия. По аналогичен път сега биха могли да се решат въпросите за построяване на нови християнски и мюсюлмански храмове в районите със смесено население, което освен че ще парира евентуални социални и междуетнически конфликти, би подпомогнало цялостното социално функциониране на дадено населено място или регион, по пътя на интегриране на обществото.

В тази посока биха могли да се изредят и други преимущества на местния референдум като катализатор на социалната промяна. В една малка политическа единица, каквато е отделната община, населено място – село, град е възможно жителите да дебатират и да обсъждат въпросите, които смятат за важни. По този начин те си съставят мнение свързано както с ползата така и с вредата от въпроса, който ще бъде обсъждан на местния референдум [4].

В заключение следва да се посочи мнението на **Робърт Дал** [3], който смята, че ако трябва да се установи демократична система на управление, която да осигурява максимум възможности на гражданите да участват във вземането на политически решения, тогава предимствата са категорично на страната на пряката демокрация, в по-малка политическа система. Т. е. колкото по-малка е демократичната единица,

толкова по- големи възможности предоставя тя за пряко участие на гражданите във властта и вземането на решения.

References:

1. **Gizevius, V.**, Obshtinskata politika v Germania, Sofia, 1995
2. Grazhdanite i mestnata vlast, sb., pod red. Georgi Fotev, Sofia, 1994
3. **Dal, R.**, Za demokratiyata, Sofia 1999
4. **Ilieva, S.**, Mestniyat referendum kato sotsialna praktika, Sofia, 2001
5. **Kandeva, E.**, Mestnoto samoupravlenie na SASht, Sofia, 1993
6. **Kandeva, E., Panayotova, E.**, Obshtini i obshtinski deynosti v razvitite strani, Sofia, 1993
7. Mestno samoupravlenie, sb., sast. Ginka Chavdarova, Sofia, 1993