

2.6. Антикорупционни практики в местната власт

Д-р Живка Дамянова

План

1. Реформата в местното самоуправление: принципи на публичност и прозрачност, социална практика
2. Корупцията на местно ниво
3. Антикорупционни механизми и добри практики в общините

1. Реформата в местното самоуправление: принципи на публичност и прозрачност, социална практика

Ограничаването и предотвратяването на корупцията в местните власти - изборните общински органи - кмет и общински съвет, както и в общинската и областната администрации - е част от реформата на местното самоуправление в България, започнала в началото на 90-те години на миналия век. Целта на реформата беше да създаде условия за реално функциониращо местно самоуправление на мястото на тоталитарното централизирано управление през последните 50 години, както и да възроди демократични традиции в правната уредба на живота на местните общности, заложен в законодателството след освобождението на България от османско робство.¹

Новата Конституция от 1991 г. предвижда, че Република България е единна държава с местно самоуправление, територията на страната се дели на общини и области. Съгласно член 136 общината е определена като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Орган на местното самоуправление е общинският съвет, избиран от населението за срок от 4 години. Общинският съвет определя политиката на изграждане и развитие на общината и поради широките си правомощия често се нарича местен парламент. Изпълнителната власт в общината се представлява от кмета, който от своя страна назначава и ръководи общинската администрация.

Същевременно кметът на общината действа и в качеството на представител на държавната власт, поради което характеристиката на правния му статус не е еднозначна, говори се за "двойствено битие" на кметската институция.

В по-широк план към органите на местното самоуправление в България се причисляват и областните управители, които са призвани да осъществяват връзката между централната и местната власт и които се назначават от Министерския съвет, както и регионалните звена на централните ведомства като районните дирекции на Министерството на вътрешните работи, инспекторатите на Министерството на образованието, службите по труда и социалните грижи и други.

¹ Преди Освобождението общината е единствен орган на българската държавност. Търновската конституция на България от 1879 установява тристепена система на управление на местните структури, включваща окръжия, околии и общини, и предвижда приемането на специален закон за началата на местното самоуправление. През 1882 година се приемат Законът за общините и градското управление и Законът за окръжните съвети, а през 1886 - Законът за градските общини и Законът за селските общини, които се прилагат до държавния преврат в 1934 година. В проведената тогава административна реформа надделяват централистичните тенденции на управление на териториалните поделения, изборността на общинските съвети се ограничава с голям брой членове по право, кметовете се назначават от министъра на вътрешните работи и народното здраве.

Реформата беше продължена със Закона за местното самоуправление и местната администрация /1991/, Закона за административно-териториалното устройство на Република България /1995/, Закона за местните избори /1995/ и Закона за допитване до народа /1996/. Тази законова рамка, доразвита с приемането на Закона за администрацията /1998/, Закона за държавния служител /1999/, законите за общинската собственост /1996/ и за общинските бюджети /1998/, Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности, Закона за достъп до обществена информация /2000/ и Закона на устройство на територията /2001/, съдържа и условията за увеличаване на публичността и прозрачността на местните власти. Регламентирано е участието на гражданите в местното самоуправление: непряко - чрез избор на кмет на общината и на общински съвет и пряко - чрез референдум, общо събрание и подписка.

За формирането на законовата база на местното самоуправление и принципите на публичност и прозрачност важно значение имат императивите, произтичащи от преговорите за присъединяване на България към Европейския съюз и международните документи, ратифицирани и от България. На първо място е Европейската харта за местното самоуправление от Страсбург, 1985 година, влязла в сила и в България от 1995 година, която наред с другото дава и легалното определение на местното самоуправление: “Под местно самоуправление се разбира правото и реалната способност на местните власти да регулират обществените дела на своя собствена отговорност в полза на своето население”.²

Всяка община приема и свои нормативни актове, действащи на нейната територия и регламентиращи решаването на въпроси от местно значение: Правилник за организация на работата на общинския съвет, Правилник за опазване на обществения ред в общината, Наредба за разпореждане и отдаване под наем на общинска собственост.

Реализирането на реформата в местното самоуправление в законодателен план включва и специалните закони, приети през последните години, като например законите за обществените поръчки, за местните данъци и такси, за опазване на околната среда и др., и редица актове с важно значение за управлението на общините в сферата на собствеността, приватизацията, защитата на икономическите интереси и социалните права на гражданите. Правната уредба на местните дела включва и огромен брой подзаконови актове, укази, постановления и наредби на Министерския съвет и на отделните министерства, както и тълкувателни решения на върховните съдебни инстанции.

Може да се каже, че правната уредба на местното самоуправление представлява съвкупност от различни по своята същност и юридическа сила правни актове, трудна за прилагане, което се потвърждава и от социалната практика.

Негативно въздействие върху процеса на утвърждаване на принципите на публичност и прозрачност в местното самоуправление имат:

- Нестабилността, създавана от честите промени и допълнения на законите. Така например ЗМСМА се изменя и допълва осем пъти за осем години. Първоначалната идея на реформата – да бъде приет пакет от взаимосвързани и допълващи се законодателни актове, не беше осъществена; отделните закони се приемаха “на парче”, без предварително разработена цялостна концепция.

² Европейска харта за местно самоуправление, чл. 3

- Традиционната централизация, създаваща условия за непрозрачност и злоупотреба с властта, продължава да бъде отстоявана на практика от законодателите и от администрацията в държавата. Запазва се централизираното финансиране на общините. Запазва се и управлението на социалните, типично общински дейности от централните ведомства, което не е оправдано при липсата на централизирано планиране на стопанството. Като се изключи сферата на градския транспорт, локалната пътна мрежа и сметосъбирането, местните органи на властта са зависими в по-голяма или по-малка степен от съответните министерства и други държавни институции. При сегашния социално-политически менталитет в България принципите на децентрализацията трудно достигат до съзнанието на гражданството и, което е по-странно, до съзнанието на политическите и управленчески елити.³
- Местните бюджети се гласуват формално от общинските съвети, но границите и приоритетите са регламентирани в държавния бюджет и наредбите на съответните министерства. Населението плаща данъци, но дори не знае къде отиват парите му. Местните приходи не могат да въздействат за промяна в местната политика, защото управлението им не е от компетенциите на общинската управа.

Така например кметът, веднъж избран и встъпил в длъжност, установява, че управлението на общината зависи тотално от централната власт. За решаване на местните проблеми се търси опора не в местните общности, а в “Центъра”, откъдето идват финансите и всички ”блага”. При изпълнение на своята мисия кметът е зависим не от своите избиратели, а от министрите и правителството. И който е по-близо до централната изпълнителна власт, има по-големи шансове за успех. За нормална се възприема ненормалната практика голяма част от работното си време кметът да прекарва в столицата в “търсене” на финанси, използвайки личните си връзки и партийна принадлежност.

Така поради липса на икономически и административни гаранции за осъществяване на общинските дейности и програми и поради известните трудности за осигуряване на финансови ресурси от държавата се създават условия за злоупотреби и нарушения, за напускане почвата на законността и преминаване на “ръчно управление”, т.е. разпределяне на наличните ресурси по целесъобразност.⁴

• Корупционното поведение както на изборните органи, така и на служителите в общинската администрация се основава и на съзнанието за безнаказаност, тъй като липсват действени механизми за вътрешен контрол в общината. За контрол над работата на общинския съвет в ЗМСМА се споменава единствено в членове 48 и 49, съгласно които контролът над изпълнението на решенията на общинския съвет се възлага на постоянните общински комисии. В същите текстове на постоянните общински комисии се възлага да служат като трансмисия за граждански инициативи в общинския съвет.

³ *Гражданите и местната администрация. Център за социални практики и сдружение “Подкрепа на местни инициативи”.* София, 1998, с. 7

⁴ *Местни бюджети в България. Фондация за реформа в местното самоуправление, Асоциация на холандските общини.* София, 1998, с.17

Общинските комисии обаче се оказват най-слабото звено в системата на местните органи на властта, особено в средните и малките общини. Заседанията се водят формално, когато изобищо се провеждат. Разпространена е практиката в случай на необходимост председателят на комисията да обикаля членовете по домовете им, за да положат подпис под един или друг документ, без да се е обсъждал. Системен контрол над изпълнението на решенията на местния парламент не се извършва.

- Не функционира ясна прозрачна система от гаранции за законност в действията на общинската администрация, за защита на правата на гражданите и гражданските организации; налице е т.нар. конфликт между основни и защитени права, което значи, че правото, за което не е предвиден ефективен механизъм за защита, се превръща в декларация с чисто пожелателен характер. Макар че на общинско и национално ниво се дискутира необходимостта от ефективен вътрешно-административен контрол, не се осъществяват практически мерки за създаване на звена за вътрешен контрол на общинско ниво.
- Неясни и понякога влизаци в противоречия законови разпоредби създават условия за произволно тълкуване, за злоупотреби с властта и за корупция. Налице са неефективни, нерационални механизми в администрацията, дублиране на функции на централни и местни органи, размиване на правомощия и отговорности. Неуреденият и спорен правен статус на областния управител например поражда напрежения и конфликти, завършващи често в полза на централната администрация и в нарушение на правомощията на местната власт. Липсата на яснота в съотношението на дейностите и отговорностите на местната власт, от една страна, и на централните власти, от друга страна, не допринася за по-голяма прозрачност и ефективност на администрацията и в крайна сметка – за по-добро местно самоуправление.

Може да се заключи, че реформата и утвърждаването на принципите на публичност и прозрачност не са на нивото на съвременната практика и законодателството в развитите европейски страни, където институцията на местното самоуправление е възприета като основен носител на демократичните ценности, основен носител на най-значителната част от реалните събития в обществения живот, за което са предвидени съответни законови гаранции. В страните с развито местно самоуправление е гарантирана стабилността и самостоятелността на местните финанси, а с това и решаването на специфичните местни проблеми със свои ресурси. В това отношение България е още далеч от принципната позиция, формулирана в Европейската харта за местно самоуправление - член 9, според който местните власти имат право на достатъчно собствени средства, с които да разполагат свободно при осъществяване на компетенциите си, предвидени в Конституцията.

От друга страна, сред населението широко са разпространени пасивност, апатия, недоверие към държавата и общината, непознаване на правилата и процедурите за защита на гражданските права и интереси. Липсва съответстваща правно-институционална култура. Все още общинската администрация, въпреки новоприетите закони, трудно

излиза от представите, че е ментор и опекун на обществото, за да се превърне в “слуга на народа”. В настоящите условия на утвърждаване на гражданско общество, трансформация на държавността и социалните и икономическите структури, преосмисляне на духовните ценности и морала, все още не е установена обществено-политическа практика, адекватна на приетите норми и правила, деклариращи прозрачност на местните власти.

2. Корупцията на местно ниво

Корупцията и корупционните нагласи сред служителите от администрацията на местно, както и на централно равнище, съществуват в комбинация с множество други проблеми. Много от тях носят белега на държавния социализъм: казионният характер на обществените организации и инициативи, отчуждението на властта от хората, провинциализмът като резултат от свръхцентрализацията, изкривяването на понятията, обезсмислянето на демократични по своята същност институции и пр. Неблагоприятни последици има и българската традиция за консервативно-патерналистично разбиране на характера на публичната власт.

Към причините за корупция в администрацията на изпълнителната власт /разгледани в предшестващата глава/ се прибавят и причини, произтичащи от спецификата на работата на местната администрация и на местните органи на властта.

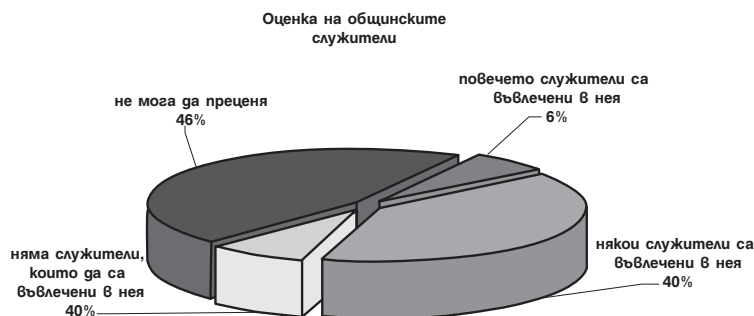
Корупцията на местно ниво - подкупи на полицаи, лекари, данъчни служители, администратори в общината за разрешително за строеж или за сергия на общинския пазар, се нарича масова, ежедневна или корупция на ниско ниво. В класацията на *Коалиция 2000* за корумпираност на държавните служители общинарите заемат традиционно 11-12-то място. Основната причина за такава позиция е обстоятелството, че те осъществяват най-непосредствен контакт с гражданите във връзка с най-търсените услуги от населението. Тук най-ясно се вижда ефективността или неефективността на администрацията, качествените или некачествените услуги, безвъзмездното или “възмездното” удовлетворяване на потребностите на гражданите, тъй като административните услуги имат конкретен адрес и непосредствен и видим резултат.

Наличието на корупционен потенциал в общините се потвърждава и от социологическите проучвания и анкети, провеждани през последните години от местни неправителствените организации, ангажирани с проблемите на борбата срещу корупцията. Така например организацията Инициатива за устойчиво развитие “Местен дневен ред 21 век” - Велико Търново в рамките на антикорупционен проект, подкрепен от *Коалиция 2000*, през октомври 2000 година провежда социологическо проучване, което обхваща 195 служители в община Велико Търново, местната данъчна служба, митницата в Горна Оряховица и юристи от великотърновската магистратура. Изследването показва, че 23% от анкетираните служители смятат за допустим подкупа в неговите различни форми и проявления, а 67% са убедени, че колегите им не биха отказали, ако им бъде направено подобно предложение. Най-разпространеното средство за корумпиране на общинските служители са безплатните обеда и вечери, също и услугите. Съответно 35% и 28% смятат за допустими обед или услуга, а 71% не биха отказали подобни предложения. Принципът “услуга за услуга” е най-масовата форма на корупционно договаряне между служители и граждани, за което се изказват 29%, следват парите - 17%

и подаръците - 16%. Друг съществен извод от изследването е, че не е малък делът на служителите, върху които през годината е оказван корупционен натиск от страна на граждани. Наблюдава се и друг вид корупционен натиск - институционален или йерархичен: 44% от запитаните споделят, че са били принуждавани от своите началници да извършват неща, които противоречат на професионалната етика и морал, като 35% казват, че тази практика съвсем не е изключение в работата на общинската администрация.⁵

Интерес представляват и резултатите от анкета на организацията Инициатива за гражданска активност - Пазарджик, проведена паралелно сред общинските служители и сред гражданите.⁶ На въпроса “Доколко широко е разпространена корупцията в общинската администрация” от анкетиранияте служители отговарят: 6% - повечето служители са въввлечени, 40% - някои служители са въввлечени, 8% - няма въввлечени служители, 46% - не могат да преценят. Според тези отговори за разпространението на корупцията в общинската администрация се получава корупционен индекс със стойност 1,73, т.е. ниско ниво на разпространение. Според методологията на Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000* стойността на индекса се движи от 0 /институция без корупция/ до 10 /висока корупция/.

ГРАФИКА 2.6.16. Доколко широко е разпространена корупцията в Общинската администрация



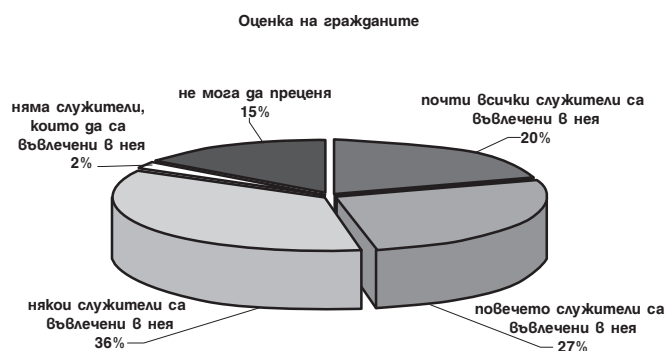
Източник: Инициатива за гражданска активност, Пазарджик, Проект “Гражданска активност срещу корупцията”
 «<http://www.online.bg/coalition2000/bg/municipalities/PazarjikReport.PDF>»

⁵ Чакъров Румен, Теодора Калейнска. *Корупцията през погледа на институциите*. 2000, Велико Търново

⁶ Проект на Фондация “Инициатива за гражданска активност” - Пазарджик:
 «http://www.online.bg/coalition2000/index_html»

Анкетираните граждани обаче смятат, че служителите от общинската администрация са въввлечени в корупционни практики в значителна степен: 2% отговарят, че корупцията е слабо разпространена, 27% - повечето служители са въввлечени в корупция, 20% - почти всички, 36% - някои са въввлечени, 15% - не могат да преценят. Според отговорите на гражданите се образува корупционен индекс със стойност 5, което определя високо ниво на разпространение на корупцията, противоположно на резултата от самооценката на служителите.

ГРАФИКА 2.6.17. Разпространение на корупция в Общинската администрация



Източник: Инициатива за гражданска активност, Пазарджик, Проект "Гражданска активност срещу корупцията" «<http://www.online.bg/coalition2000/bg/municipalities/PazarjikReport.PDF>»

Аналогични са резултатите от анкетата, проведена в Плевен на тема "Граждани – корупция - местна администрация", в която са анкетирани 171 пълнолетни жители на Плевен: 6% от тях смятат, че почти всички общински администратори са корумпирани, 32% - повечето са корумпирани, 28% - някои са корумпирани, 11% - почти няма корумпирани служители, 23% - не знаят или не могат да преценят.⁷

Според проучвания на бизнес средата на местно ниво корупцията се нарежда сред основните проблеми и бариери пред частния бизнес наред с високите данъци и бюрокрацията. В контактите си с местната администрация бизнесмените се сблъскват с проблеми като: неумение да се работи с гражданите като с клиенти на публичните услуги, враждебно отношение към частния сектор, труден достъп до информация, отсъствие на прозрачност, трудно получаване на обичайни услуги, неопитни служители, не познаване на нормативни актове и закони.

⁷ Иванова Елена, Регионално сдружение "Възродено гражданско общество" – Плевен. В: Локални инициативи срещу корупцията. Център за изследване на демокрацията и Коалиция2000. 1999, София, с. 64-66

Конфликти и условия за корупционни практики възникват в случаите на отказ на чиновниците за достъп до информация по различни въпроси. При липсата на правна дефиниция на понятието “служебна тайна” и при недостатъчно ясният регламент за “обществената информация” в Закона за достъп до обществена информация, практически е дадена възможност на служителите да интерпретират въпроса според собствените си виждания.

Макар че през последните години започна изграждане на общински информационно-комуникационни системи и бяха въведени службите за връзки с обществеността, информационното обслужване на гражданите в общините е все още на ниско ниво, не са премахнати условията за произвол на чиновника над гражданина, вкл. и за нередламентирани “услуги” в информационното обслужване.

“Гражданите и местната администрация. Наръчник на обществения посредник/омбудсман/”. Център за социални практики и сдружение “Подкрепа на местни инициативи”. София, 1998

“Входните пространства на институциите са организирани в два варианта. В централните институции липсва каквато и да е било информация по какъв въпроса към кого и по какъв начин да се обърне посетителят. В общините – е обратното. Входната информационна среда е претоварена и неорганизирана, така че е необходимо да се търси допълнителна информация. Особено затруднение в комуникацията са неразбираеми за гражданите абривиатури на имената на отделите, например АПОН – БИДАО.

Гишетата “Информация” продължават да са устроени така, че гражданинът да заема йерархически ниска позиция: той се навежда, за да срещне в лице или в корем портiera/информатора/. Подобна пространствена техника за интериоризиране на гражданина се проявява и в някои случаи на устройство на кабинети.”

Най-често срещаните корупционни практики в общинската администрация са свързани с административните услуги по молби на гражданите, лицензи, търгове, особено при издаване на строителни разрешения. Тук се откриват възможности за лично облагодетелстване на служители и фактори в местната власт - от една страна, от друга - готовност за даване на подкуп от гражданите за по-бързо и лесно уреждане на даден въпрос. Именно в публичните услуги, където администрацията влиза в широк непосредствен допир и личен контакт с гражданите, се очертават основните “сиви зони” или сферите с повишен корупционен риск в работата на общинската администрация:

- възлагане на общински поръчки;
- лицензиране на стопански и търговски дейности;
- отдаване под наем, ремонт и строителство на общински обекти;
- търгове за приватизация на общинска собственост;
- снабдяване на общински обекти с гориво и консумативи.

Друг важен корупционен ресурс, особено в по-малките общини е назначаването на хора на общински служби. Тук големият проблем се състои в размиването на границата между “приятелската” и “купената услуга”, в това, че територията на “непаричния подкуп” се разширява по линия на “посредници” - роднини, приятели, съпартийци.

На равнището на ежедневието корупцията се разглежда като опит за “ефикасно” решаване на даден въпрос: граждани се оправдават, че с подкуп или подарък по-бързо и по-лесно решават свои лични проблеми. От друга страна, прави се признанието, че този вид корупция помага на хората от администрацията да оцелеят икономически. По такъв начин – подобно поведение се превръща в норма, което носи сериозни рискове за подкопаването на обществения морал.

Негативните последици от една корупционна сделка не се свеждат до простото нарушение на закона и наредбите на общината. По-същественото е, че онова, за което се вземат и дават подкупи, има дългосрочни икономически последици за дадена община, за социалните и икономическите измерения на общинското развитие. Става дума за последиците от недобросъвестна приватизационна сделка, необложена с данък фирмена печалба, необмитен внос или отминати с мълчание нарушения на Кодекса на труда, неправилно даден лиценз, неспазване правилата за възлагане на обществените поръчки, нерегламентирано финансиране на политически партии.

Повечето форми на корупционно поведение - търговия с влияние, злоупотреба с политическа, икономическа и административна власт - реално представляват множество измерения на лошо управление. Това обстоятелство сериозно застрашава формирането на местното самоуправление в страната, току-що възродено с демократизацията след периода на тоталитарното свръхцентрализирано управление. С оглед на бъдещото развитие и продължаването на реформата в местното самоуправление положително въздействие може да се очаква от изпълнението на Национална стратегия за противодействие на корупцията, приета от правителството през 2001 година, в която в частта за противодействие на корупцията в местната власт се предлагат редица конкретни дейности и мерки: за повишаване на гражданския контрол над общинските изборни органи, подобряване работата на общинските администрации за връзки с обществеността и на информационната работа, премахване на неефективни и дублиращи се механизми и други.

3. Антикорупционни механизми и добри практики в общините

Идеите и конкретните предложения за създаване на антикорупционни механизми и структури в общините, за по-голяма прозрачност и добро местно самоуправление бяха първоначално инициирани от третия сектор, от неправителствените организации. Осъществяването им обаче стана възможно в резултат на установяване на диалог и разбирателство с местната власт, на едно партньорство, ползата от което беше осъзната и от двете страни. Важен принос има широката информационно-образователна дейност на *Коалиция 2000* и нейната програма “Прозрачност на местната власт”, както и дейността на Националното сдружение на общините в Република България и Фондацията за реформа на местното самоуправление. Реализирането на антикорупционните местни инициативи беше подкрепено от ААМР, правителството на Холандия и други международни донорски организации.

- **Обществен съвет за борба срещу корупцията**

В Обществения съвет за борба срещу корупцията влизат представители на местната власт, неправителствени организации, медии, бизнеса. Основна функция на този съвет е да генерира и поддържа местни антикорупционни инициативи, да осъществява

координация на антикорупционните дейности и да предлага антикорупционни мерки на общинско или областно ниво, да оказва експертна и консултантска помощ за предотвратяване на корупционни практики.

Областен обществен съвет беше създаден в Смолян в рамките на антикорупционен проект на Българска младежка легия “Стефан Стамболов”. В Съвета влизат още: представители на областната администрация, на община Смолян, прокуратурата, съда, регионалната дирекция на вътрешните работи, регионалното управление “Митници”, КТ “Подкрепа” и КНСБ, районната лекарска колегия, журналисти и редактори от местните и регионалните медии, бизнесмени. На сесиите на Областния обществен съвет в Смолян, които са открити за широката публика, се обсъждат проблеми на корупционната обстановка в региона, сигнали на граждани и мерките, взети от съответните органи.

Обществен съвет за превенция и борба с корупцията беше създаден във Варна, иницииран по проект на Независимата екологична и социална инспекция. В Съвета влизат наред с представители на неправителствени организации и на общинския съвет и представители на Агенция за икономическо развитие, Районна инспекция по труда, Регионална служба по заетостта, Бюрото по труда, Индустриално-стопанската камара. Основни приоритети в работата на Обществения съвет във Варна бяха проучвания и анализи на корупционната обстановка, работа с медиите за отразяване на проблемите с корупцията в региона, повишаване на информираността на институциите, ангажирани с борбата срещу корупцията, и подпомагане на правозащитните органи.

Програмна декларация на Съвета за превенция и борба срещу корупцията, Варна, 25.01.2000

Ние долуподписаните,

Обединени от желанието да повишим ефективността на борбата срещу корупцията, като една от гаранциите за развитие на демокрацията и гражданското общество в България, водени от гражданско самосъзнание и професионалните си задължения РЕШИХМЕ:

- 1. Създаваме Съвет за превенция на корупцията, който :*
 - а. Обединява усилията на неправителствени организации, бизнес средите, медиите, правоохранителните органи, общинска администрация, областна администрация, морска администрация, данъчна служба и митница в борбата им срещу корупцията.*
 - б. Определя приоритетните проблеми, които да залегнат в стратегията.*
 - в. Приема стратегия за превенцията и борба срещу корупцията в регионален мащаб.*
- 2. Избираме Постоянна комисия, която представлява Съвета за превенция и борба срещу корупцията и*
 - а. Извършва оперативна дейност съобразно делегираните от същия правомощия;*

- б. Стимулира разработването и изпълнението на проекти, способстващи постигането на целите, залегнали в стратегията.*
- 4. Изграждаме следната организационна структура на Съвета за превенция на корупцията:**
- а. Съветът се състои от постоянни представители на приелите настоящата програмна декларация.*
- б. Постоянна комисия в състав и правомощия, утвърдени от Съвета.*
- в. Временни работни групи по конкретни проблеми, излъчени от Съвета.*
- Съветът е отворен и допуска в дейността си и други организации и институции.*
- Следват: Подписи на упълномощените лица...*
- Източник: http://www.online.bg/coalition2000/bg/municipalities/Varna_declaraciya.html*

Антикорупционните обществени съвети извършват значителна дейност по събирането на информация за корупцията, с което оказват съдействие на правозащитните и правоохраняващи органи, чиито официално регистрирани данни за корупцията не винаги представят действителния размер на проблема поради големия брой неразкрити корупционни престъпления. В рамките на дейността на обществените съвети се експериментират различни форми и средства за създаване на канали за подаване на жалби от граждани, пострадали от корупция, за събиране на сведения от жертви на корупция, откриват се **“горещи телефони”** за сигнали, както и **специални пощенски кутии и приемни за граждани**. Полезен антикорупционен инструмент е **Наръчник на гражданина**, представящ в популярен, синтезиран и достъпен вид административните услуги на общината съгласно действащата нормативна уредба. Подобен наръчник, който съдържа и актуална информация за контакти с ръководители и служители в съответните отдели и кабинети, улеснява достъпа до публичните услуги и повишава прозрачността в работата на администрацията.

Друга инициатива, насочена към повишаване на прозрачността, доброто управление на общината и намаляване на корупционния риск, представлява приемането на **Общинска програма за антикорупционни мерки**. Такава програма беше изготвена от Регионалното сдружение на общините “Марица” и препоръчана на общините-членовете на сдружението.

Информационен Бюлетин на Регионално сдружение на общините “Марица”, №2, 2000 г.

Програма за антикорупционни мерки в общините-членове на РСО “Марица”

- *Ефективна информационна политика, базирана на прозрачни процедури и ясни правила, на системно партньорство, работеща изцяло за подобряване на обществения имидж на общините.*
- *Изработване на Стратегия за комуникация на РСО “Марица”.*
- *Периодични пресконференции за реализираните инициативи в РСО “Марица”.*
- *Запознаване с проблемите на отделните общини, търсене партньорството на*

медиите, неправителствените организации и гражданите при вземането на решения по важни обществени въпроси и тяхната реализация.

- *Изготвяне и популяризиране на ясни правила по обявяването и провеждането на търговете.*
- *Проучване мненията на потребителите на услуги.*
- *Изготвяне на Указател за предлаганите общински услуги.*
- *Повишаване на контрола от страна на общинските ръководства.*
- *Повишаване на гражданското участие и обществения контрол.*
- *Разделяне на функциите на служителите при вземането на таксата и извършването на услугата.*
- *Минимизиране на бюрократичните изисквания при административното обслужване.*
- *Стриктно прилагане на нормативните изисквания.*

- **Етичен кодекс на служителите в общинската администрация**

Приемането и въвеждането в практиката на етични кодекси за администрацията, които – в допълнение към законодателството, да регламентират моралните и етични норми и антикорупционното поведение при изпълнение на служебните задължения, се препоръчва в редица документи на Съвета на Европа и Европейския съюз. Българското правителство в лицето на министъра на държавната администрация декларира своята добра воля за приемане на Кодекс за поведение на държавния служител. Досега обаче такъв кодекс, който да включва ясни антикорупционни правила и норми за служителите в централните ведомства и в общинските администрации, не е въведен в практиката.

- **Етичен кодекс за поведение и политически морал на общинския съветник**

Изискванията за етични норми на поведение и политически морал на представителите на изборни длъжности на общинско ниво, както и на национално, стават особено актуални в страните в преход и по-специално в България. Дискусиите по този въпрос, обсъждането на проекти на регионални сдружения на общините и в национален мащаб потвърждават необходимостта от приемане на етичен кодекс на общинския съветник. В 1999 година екип за новаторски практики в местното самоуправление със съдействието на Фондация за реформа в местното самоуправление и ААМР подготви проект за Етичен кодекс на общинския съветник, който представляваше важна стъпка към по-отговорна и прозрачна местна власт и морална норма, запълваща липсата на законодателство в тази посока. Проектът се препоръчва на общинските съвети. Приемането на етични норми на поведение обаче, след като не се предвижда в Закона за държавния служител или в ЗМСМА, остава в сферата на пожеланията. В тази връзка добър модел и универсален инструмент за прозрачност и добро местно самоуправление е Етичният кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти, изготвен и одобрен от Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа като Препоръка № 60 /1999/. В европейския етичен кодекс се предвижда, че при встъпването си в длъжност всички изборни органи са длъжни да декларират, че ще изпълняват настоящия кодекс.

Етичен кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти/ Препоръка № 60 /1999/ на Съвета на Европа. Член 13 - “Забрана за корупция”:

“При изпълнението на своите функции представителите на изборна длъжност следва да се въздържат от всякакво поведение или постъпки, определени от действащия национален наказателен кодекс или международното криминално право като активна или пасивна корупция”.

- **Общински центрове за услуги и информация на гражданите**

Създадени с подкрепата на ААМР и ФРМС в около 60 общини в страната, центрoвете за услуги и информация на гражданите имат за цел да издигнат на качествено ново ниво публичните услуги за гражданите, в т.ч. издаване на документи за гражданското състояние, проектиране и строителство, различни видове разрешителни, лицензи и много други. Освен с компютъризация, работа с база данни, въвеждане на информационна система на общината, работата в центрoвете е реорганизирана по системата “обслужване на едно гише”, при което гражданите подават необходимите молби и документи в една служба, която осъществява необходимите контакти със съответните отдели и служители на общината и от която гражданите получават крайния продукт - документ или разрешително и т.н.

Чрез системата ”обслужване на едно гише” се елиминират възможни корупционни практики чрез пресичане на контактите между потребител и пряк изпълнител на услугата, предотвратява се обикалянето на гражданите от врата на врата, намалява се бюрокрацията и изобщо възможностите за нерегламентирани действия.

Като цяло работата на общинските центрове за услуги на гражданите в Благоевград, Габрово и Стара Загора се оценява положително от над 95% от анкетираните граждани.⁸ Натрупаният опит на общините, в които бяха разкрити центрoвете, представлява сериозно постижение и практически модел за организиране на работата на общинските администрации.

- **Граждански наблюдател**

Тази нова инициатива за осъществяване на граждански контрол над общинските органи – общински съвет и общинска администрация, беше утвърдена на Обществено-политическия форум срещу корупцията на *Коалиция 2000* през декември 1999 година и разработена в повече подробности на национален семинар с участието на общински съветници, кметове и местни неправителствени организации в Центъра за изследване на демокрацията в началото на 2000 г. В рамките на няколко антикорупционни проекти на *Коалиция 2000* Граждански наблюдатели бяха въведени в общините Шумен, Варна, Смолян.

Гражданският наблюдател се избира и издига от местните неправителствени организации и се легитимира пред обществеността, медиите и местните власти като ключова фигура в осъществяването на гражданското наблюдение в общинските форуми.

⁸ Центрове за услуги и информация на гражданите – настояще и бъдеще. ФРМС, Информационен бюлетин № 8, 2001

Компетенциите на Гражданския наблюдател са упражняване на мониторинг в сферата на следните общински дейности: възлагане на общински поръчки, лицензиране на стопански и търговски дейности, отдаване под наем, ремонт и строителство на общински обекти, работата по разглеждане на молби, жалби и предложения на гражданите и други сфери с важно значение за общината.

Гражданският наблюдател осъществява мониторинг на процеса на взимане на решения в определени сфери на сесиите на Общинския съвет, на заседанията на общинските постоянни комисии и други специализирани общински органи; има достъп до документи, протоколи и решения на съответните органи, право на устни и писмени справки за работата на общинската администрация. Той следи за съблюдаването на законните правила и процедури, за спазване правата на гражданите и техните организации.

Гражданският наблюдател изготвя своевременно отчети за дейността си, запознава обществеността и медиите с резултатите от наблюдението. На интернет-страницата на *Коалиция 2000* се открива специална рубрика за отчитане на Гражданския наблюдател и за периодични анализи на корупционната ситуация в съответните градове и общини, както и за предложения за подобряване дейността на общинските органи.

Институционализирането на Гражданския наблюдател изисква доброволното съдействие на местните общински власти на основата на законодателството, регламентиращо гражданските права и участието в местното самоуправление. За целта се подписва специален меморандум/ споразумение за сътрудничество и въвеждане на Граждански наблюдател между общината и неправителствената организация. В него се регламентира пълномощията на Гражданския наблюдател и взаимодействието с общинския съвет, кмета на общината и общинската администрация в степен и граници, формулирани съобразно местните условия и договорености.

МЕМОРАНДУМ

Шумен, 15.12.1999

За

Диалог на доверие и сътрудничество между граждански организации и общински власти за борба срещу корупцията на Община Шумен, представлявана от Веселин Златев - кмет и Асен Георгиев - председател на Общински съвет и сдружение "Център за изследване на политическите процеси" със сътрудничеството на "Център за изследване на демокрацията" – Коалиция 2000.

Основната цел на настоящия меморандум е създаването на условия за трайно сътрудничество в борбата срещу корупцията в сферата на общинските услуги, създаването на модел на партньорски взаимоотношения между Общински съвет-Шумен и неправителствените организации и реален механизъм за граждански контрол и прозрачност на местната администрация чрез въвеждане на Граждански наблюдател

1. Дейността на Гражданския наблюдател се състои в следното:

- да наблюдава процеса на вземане на решения в определени сфери;
- да следи за спазването на процедурите, които допълнително ще се съгласуват с общинската администрация за опазване правата на гражданите,
- да информира обществеността,
- да представя ежесмесечни публични отчети.

2. За изпълнение на дейностите в рамките на компетенциите си Гражданският наблюдател има право:
- да получава при поискване копия от проекторешенията на комисиите, както и копия от решенията на общинския съвет;
 - да извършва устни и писмени справки във връзка с работата на общинската администрация и да има достъп до съответната документация, освен ако не се касае за поверителна информация за ведомството.
3. На Интернет - страница на Коалиция 2000 се открива специална рубрика за отчитането на резултатите от работата на гражданския наблюдател и периодични анализи на корупционната обстановка в общината.

При неколккратно неизпълнение на задълженията, приети по настоящия меморандум, и след преговори страните могат да заявят, че прекратяват сътрудничеството си и действието на настоящото споразумение.

«http://www.online.bg/coalition2000/index_html»

• Местен омбудсман

Местният омбудсман, известен в България и като обществен посредник или граждански посредник, е широко разпространена институция в европейската и световната практика. Тази институция, освен като защитник на граждански и човешки права, се използва и като антикорупционен инструмент, подпомагащ доброто управление, прозрачността и публичността на общинската и регионалната администрация.

Правилата и общите условия за регулиране изпълнението на задълженията на местния омбудсман се съдържат в международните актове, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България като Рекомендация /85/ 13 на Съвета на Европа от 23 септември 1985 г., Резолюция на Съвета на Европа и Комитета на министрите за сътрудничеството между омбудсманите на държавите – членки и Решения на Европейския парламент.

В България институцията местен омбудсман/местен граждански посредник беше предвидена в проекта за *Закон за народния защитник и гражданските посредници*, подготвен от експерти на Центъра за изследване на демокрацията през април 2000 г. /Виж предшестващата глава/. Законодателното решаване на въпроса за създаване на институции от типа омбудсман на местно равнище беше уредено едва през юли 2003 година с измененията и допълненията на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Новоприетите текстове предвиждат възможност за общинските съвети да избират с квалифицирано мнозинство обществен посредник, като приемат правилник за организацията и дейността му. Общественият посредник ще съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

Още преди това решение на Народното събрание, въпреки, че институцията омбудсман в национален мащаб не беше уредена законодателно, редица общини в партньорство с неправителствени организации реализираха пилотни проекти за въвеждане на гражданско посредничество на местно равнище. Бяха инициирани обществени посредници въз основа на специални споразумения с местните органи. Беше

разширен обхватът на правомощията на общинските съвети и беше показана на практика способността им да взимат самостоятелни решения в името на обществения интерес. Първите местни омбудсмани или обществени посредници бяха въведени в общините Копривщица, Севлиево и в Младост-София, последвани от общините Велико Търново, Разград и други. През 2001-2002 г. интересът към институцията местен омбудсман сред кметове и общински съвети нарасна, бяха организирани редица семинари и кръгли маси за обсъждане на възможностите за въвеждане на такава институция в отделните общини. Инициативата беше подкрепена и от Националното сдружение на общините.

ДЕКЛАРАЦИЯ

на представителите на местните власти – участници в семинара

Възможности за установяване на институции от типа омбудсман на местно ниво в България. Опит и перспективи.

организиран от

Фондация “Фридрих Еберт”

Националното сдружение на общините

в Република България

Центъра за изследване на демокрацията

Представителите на местните власти – участници в семинара,

Имайки предвид установили се от десетилетия в европейските страни обществен модел на взаимоотношения между граждани и институции;

Отчитайки ролята и значението на гражданското общество за развитието на демократичните процеси;

Решени да установят демократични взаимоотношения и активен диалог на всички нива на управление – централна власт – местно самоуправление – граждани;

Заявяват желанието и амбицията си да търсят и прилагат различни форми за реализиране на демократично управление, изискващо активно гражданско участие;

Подкрепят:

- Ускоряването на законодателния процес и приемането на Закон за обществен посредник (омбудсмана), регламентиращ статута, основните принципи, правомощията, мандата, реда и организацията на дейността му.
- Законово въвеждане на институцията обществен посредник (омбудсман) на ниво централна и местна власт, при осигуряване на необходимите финансови средства чрез съответните бюджети.

София, 20 ноември 2002 г.

През май 2001 г. Столичният общински съвет прие Правилник за организацията и дейността на обществен посредник на територията на Столичната община. Детайлно беше уреден редът за конституиране на обществен посредник, за отчет и контрол върху

дейността му, както и способите за популяризиране на изводите от неговата работа. Финансирането на институцията се осъществява от проекти на неправителствени организации, като средствата се превеждат в бюджета на общинския съвет.

Общественият посредник на територията на Столична община не създава правозадължителни актове, нито може да спре или отмени акт или действие на местен орган. Посредникът търси решенията за оплакванията на гражданите в контекста на действащото право и със социални и морални средства на въздействие. Посредникът осъществява пълномощията си чрез предложения и сигнали до органите, автори на правните актове и действия, по отношение на които гражданите подават жалби. Така например общественият посредник в Столична община разглежда жалби на граждани във важни области на общинската дейност като жилищна политика, управление и разпореждане с общинска собственост, незаконно строителство, възстановяване на земеделски земи в регулация, административно обслужване. Освен, че служи като достъпна форма за защита на правата на гражданите, посредникът въздейства и като коректив на администрацията, тъй като в редовните си отчети на основата на повторемите се жалби прави препоръки за промяна в наредби и правилници или в механизми на функционирането на общинската администрация.

Практиката показва, че местните омбудсмани изпълняват и важна образователна функция, с което се дава отговор на реална потребност в българското общество за повишаване институционалната и правната култура на гражданите, за преодоляване на отчуждението от властта и за повишаване доверието в държавните институции.

ОБЩЕСТВЕН ПОСРЕДНИК⁹

София 1000, ул. "11 Август" № 4, ет.3, тел. 987 13 41; 987 34 49, факс 9377 390

ГОДИШЕН ДОКЛАД /извадка/

/27.02. - 31.12.2002 г./

В изпълнение на чл. 27 от Правилника за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община представям отчет за дейността си за периода от 27.02. 2002г. до 31.12.2002г.

За изминалите 10 месеца натрупаният опит и практика сочат, че гражданите добре се ориентират във функциите на институцията и имат устойчива нагласа за обществения посредник, като орган извън структурите на общинската администрация, независим в своите действия и преценки от местната изпълнителна власт.

Създадената организация на работа осигурява ежедневен прием и предоставя възможност на гражданите да посочат удобни за тях часове за среща през цялата седмица. Извън организирания по график прием офисът се посещава и от други граждани, търсеци различен вид информация за общински и държавни структури, за организации, предоставящи обществени услуги - В и К, топлофикация, транспорт и др.

⁹ <http://www.sofia.bg/posrednik.asp>

За изминалите 10 месеца на 2002 г.:

- са посетени 21 районни администрации, някои от които повече от един път;
- поставени са за обсъждане на срещи с администрацията 103 жалби и сигнали;
- регистрирани и разгледани са общо 381 случая.

В 149 от тях гражданите са потърсили контакт с институцията, за да получат писмена или устна консултация за реда и начина за получаване на административни и обществени услуги, за установените административни практики и процедури, както и за законосъобразните способи за постигане на целения от тях резултат. В 54 от случаите гражданите са се обърнали за съдействие към обществения посредник по проблеми извън кръга на неговата териториална и предметна компетентност, предвид което са били насочени към оправомощената за разглеждането на същите институция.

За 232 от случаите са извършени проверки по документи и/или на място за разрешаване на проблеми, възникнали между гражданите и администрацията.

Така още преди законодателното уреждане на институцията местен омбудсман в България се формираха такива практики по отношение на функции, процедури, избор и т.н., които позволяват да се говори за български модел на местния обществен посредник, вкл. и като инструмент за превенция и борба с корупцията на местно ниво. За разлика от други страни в преход, където законът за омбудсман предшества социалната практика, в България се наблюдава обратният процес: пилотните проекти, които реализираха обществени посредници на местно ниво, са определен ресурс за приемането на законопроекта и въвеждането на практика на тази демократична институция.

Антикорупционните механизми и добри практики, експериментирани в общините, разкриват потенциал за умножаване на организационно-правните форми на гражданско участие и контрол, гарантиране правата на гражданите и техните организации, за по-нататъшно усъвършенстване на законодателството и социалната практика в областта на местното самоуправление. Наред с това в хода на реализирането на пилотните проекти бяха формулирани и конкретни предложения за промени в законодателното регламентиране на социалния статус на общинските служители с оглед повишаване на прозрачността и доброто управление на общините:

- Разработване на примерни модели за структурата и оптимизиране числеността на общинската администрация.
- Приемане на ясни критерии и механизми за оценка на професионалните знания и умения на общинските кадри.
- Разработване на модели за повишаване прозрачността на тържните процедури и пилотното им прилагане в общините, намаляване броя и опростяване процедурите по прилагане на ограничителни режими.
- Въвеждане на етични кодекси за различните категории служители в общинските администрации и за изборните местни власти.
- Провеждане на държавна политика за изграждане на звена за вътрешен контрол на общинско ниво.
- Промени в ЗМСМА с оглед институционализиране на граждански контрол в местното самоуправление.

- Финансова децентрализация, насочена към усъвършенстване на правата и отговорностите на държавата и общините при предоставяне на публични услуги.

Литература

1. Гражданите и местната администрация. Наръчник на обществения посредник /омбудсман/. *Център за социални практики / Сдружение "Подкрепа за местни инициативи"*, 1998, София
 2. Локални инициативи срещу корупцията, *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, 1999, София
 3. Българската община – какво е необходимо да знаете за нея? *Национално сдружение на общините в Република България*, 1999, София
 4. Противодействие на корупцията в местната власт. *Коалиция 2000 / Асоциация АКСЕС*, 2000, София
 5. Публични регистри – как да търсим справки и услуги в общината и съда, *Програма "Достъп до информация"*, 2000, София
 6. Корупцията през погледа на институциите, 2000, Велико Търново
 7. Проект за Етичен кодекс на общинския съветник. В: "Противодействие на корупцията в местната власт, *Коалиция 2000 / Асоциация АКСЕС*, 2000, София
 8. Европейска харта за местно самоуправление, *Фондация за развитие на местното самоуправление*, 2000, София
 9. Етичен кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионалните власти, *Препоръка №60/1999/ на Съвета на Европа*, 1999
 10. Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект, *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София
 11. Информационен бюлетин на ФРМС, *Фондация за развитие на местното самоуправление*, София
- [«http://www.anticorruption.bg»](http://www.anticorruption.bg) – Българският антикорупционен портал
 - [«http://www.anticorruption.bg/bg/coalition/partners.htm»](http://www.anticorruption.bg/bg/coalition/partners.htm) - Програми за малки проекти на *Коалиция 2000* "Прозрачност на местната власт", 1999-2001, и "Гражданското общество срещу корупцията", 2002-2003
 - [«http://www.bulgaria-gateway.org»](http://www.bulgaria-gateway.org) – Български портал за развитие
 - [«http://www.cityandculture.ida.bg»](http://www.cityandculture.ida.bg) - Фондация "Град и култура", Варна
 - [«http://www.corruption-bg.org»](http://www.corruption-bg.org) - Гражданско сдружение "Обществен барометър", Сливен

Ключови термини

Местно самоуправление – Правото и реалната способност на местните власти да регулират обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население.

Децентрализация – процес на прехвърляне на компетенции от държавата на общините.

Местен омбудсман – обществен посредник на местно ниво, местен граждански посредник – независима институция, която разглежда жалби на гражданите срещу администрацията в определени сфери на общинската дейност и прави предложения и препоръки до съответните общински учреждения. В европейската практика местният омбудсман работи на същите принципи като националния/ парламентарния омбудсман, регламентиран в Конституцията или в специален закон.

Граждански наблюдател – представител на граждански организации, който следи за законността в работата на общинския съвет и общинските комисии, както и на общинската администрация в сферата на публичните услуги. Той се легитимира чрез подписване на меморандум/споразумение между местните власти и неправителствените организации.

Въпроси

1. Какви са основните недостатъци на реформата в местното самоуправление, които създават условия, благоприятни за корупцията на местно ниво?
2. Кои са “сивите зони” на корупцията в общините?
3. Какви са организационно-правните форми на гражданско участие и граждански контрол в местното самоуправление?
4. Каква е ролята на етичните кодекси за антикорупционно поведение на общинските власти?

Основни тези

1. Противодействието на корупцията на местно ниво е част от реформата на местното самоуправление в България
2. Корупцията на местно ниво, наричана масова, ежедневна, се използва от гражданите за по-лесно и по-бързо решаване на лични проблеми, а от общинската администрация – за икономическо оцеляване. Подобно поведение се превръща в норма, което носи сериозни рискове за подкопаване на обществения морал.
3. Новата визия на общината като доставчик на публични услуги все още няма адекватна социална практика и правна уредба в съответствие с европейските стандарти.
4. Повишаването на гражданското участие и на гражданския контрол в местното самоуправление е гаранция за по-ефективни антикорупционни мерки, за ограничаване и намаляване на корупционните практики в общините.