

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

В периода от края на 90-те години на XX век до 2003 г. инициативите в страната за установяване на институции от типа на омбудсмана на местно равнище се осъществяваха предимно в рамките на процеса *Коалиция 2000* и акцентираха върху противодействието на злоупотребите с власт и корупционни практики. Местните антикорупционни инициативи на *Коалиция 2000* бяха предизвикани както от наличието на корупционни практики на общинско равнище, така и от убеждението, че противодействието им в рамките на местната власт може да даде по-бързи и непосредствено осезаеми за гражданите резултати за по-голяма прозрачност и публичност на обществената сфера. Без да изчерпват целия диапазон от дейности на местните обществени посредници, институциите от типа на омбудсмана поставиха на вниманието на българската общественост важни въпроси, свързани с нарушаване на интересите и правата на гражданите и формулираха приоритети за по-нататъшната реформа на местното самоуправление и на дейността на администрацията в центъра и по места.

Обобщените изводи за централното равнище на администрацията важат най-общо и за местната власт. И тук корупцията и корупционните нагласи сред служителите в публичния сектор съществуват ведно с други недъзи на администрацията и на взаимоотношенията граждани-публична власт на равнище община. Повечето от тях са с дълбоки корени и носят белега на половинвековния държавен социализъм с тоталната казионност на обществените организации и инициативи, отчуждението на властта от хората, провинциализма като резултат от свръхцентрализацията и т.н. Бюрокрацията, неефективността, липсата на информация, незаинтересоваността от мнението на гражданите за качеството на публичните услуги и др. са хронични заболявания на местната власт, които създават обективни предпоставки за корупционни практики. Затова местните инициативи на *Коалиция 2000* са и принос за определяне на онези аспекти от реформата, които се отразяват пряко върху разпространеността на това явление.

Едно от определящите условия, генериращи корупция, е липсата на прозрачност и публичност в областта на обществените услуги. В обстановка на ведомствено затъмнение и непрозрачност гражданите лесно могат да бъдат изнудени да заплащат по принцип безплатните услуги, както и да бъдат унижавани от недобросъвестни чиновници.

Проблемът с информацията и информираността за публичните услуги е двояк. От една страна, става дума за преодоляване на инерцията или осъзнатия интерес от страна на чиновника към монополизиране на информацията. Разбира се, невинаги в подобни случаи се касае за преднамерени корупционни нагласи. Там, където е налице некомпетентност на съответния служител, липсата на яснота

по процедурите служи и за прикриване на тази некомпетентност. Крайният резултат на подобни мотивации е очевиден: съчетанието на некомпетентност и корист води до накръняване на интересите на гражданите, а в случаите на корупционен натиск – и до финансови загуби в съчетание с унижението на личността и разочарованието от местните институции.

Поради това основната и непосредствена задача в рамките на местните антикорупционни инициативи, в контекста на взаимодействието с представителите на местната власт и гражданското общество, бе разширяването на прозрачността на публичните услуги и създаването на предпоставки за граждански контрол върху институциите на властта. Във всички случаи самата постановка на проблема предполага демократична нагласа от страна на ръководителите на местните публични институции, както и общност на интересите към “отваряне” на съответната община.

Местните инициативи на *Коалиция 2000* се вписват и в процеса на възраждане на гражданското общество и моделиране на социалната му роля. В частност тези инициативи, наред с дейността на други неправителствени организации, направиха възможно въвеждането на фигурата на местния обществен посредник в сферата на публично-частните взаимоотношения на равнище община. Осъществяването в края на 90-те години и в периода 2001-2003 г. пилотни проекти иницираха създаването в десетки български общини, включително и в най-големите градове в страната, на редица институции с посреднически и контролни функции – местен омбудсман, граждански наблюдател, обществени съвети и др.

Този процес на социално новаторство не можеше да бъде гладък и безконфликтен, тъй като антикорупционните инициативи засягаха пряко интересите на корумпираните представители на местната власт и администрация, от една страна, а от друга и поради факта, че се осъществяваха без необходимата законодателна уредба и разчитаха предимно на добрата воля на управляващите в рамките на общината. Към тези трудности се добавиха и липсата на опит и професионални умения от страна на редица неправителствени организации, които също така правеха първите си крачки в тази проблематика. В някои общини се стигна до обструкция от страна на властимащите и до ограничаване на обхвата на антикорупционните проекти (например в Плевен и Пловдив в края на 90-те години). В други, представителите на местната власт формално се включиха в антикорупционните форуми, но на практика не бяха заинтересовани от установяването на ефективно партньорство с гражданските фигури и организации. Най-общо могат да се опишат три типа взаимодействие в рамките на тези инициативи:

Тип ситуация	Реакция на местната власт	Характеристика на общината
Коалиционна	Сътрудничество	Прозрачна/Отворена
Имитационна	Пасивна съпротива	Частично реформирана
Конфронтационна	Открита съпротива	Нереформирана/ Затворена

Най-важното постижение на антикорупционните инициативи на местно равнище бе разчупването на традиционните стереотипи на взаимоотношенията община-граждани, съживяване на обществения диалог по жизненоважни проблеми и публично легитимиране на гражданските фигури от посреднически тип. То бе реализирано от една страна чрез преодоляване на естествената инертност на властовите структури и на общинската администрация, а от друга – посредством постепенното извоюване на доверие от страна на местната общественост. С осъществяването на частична устойчивост на някои от проектите гражданството в съответните общини припозна в местните обществени посредници защитниците на своите права и интереси. При успешния тип сътрудничество с властите, последните на свой ред допринесоха за легитимирането на местните обществени посредници като техни партньори в усилията за увеличаване на прозрачността на местната власт. Не на последно място, конструктивната роля на гражданските организации и отделните посредници в контекста на антикорупционните инициативи допринесе за професионалното им утвърждаване и за придобиването на уникален обществен опит.

Натрупаният първоначален опит има важно значение за процеса на въвеждане на обществени посредници, започнал в началото на 2004 г. след влизането в сила на поправките в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* от 2003 г. Практиката на обществените посредници (и техните предшественици) може да подпомогне съществено и започването на дейността на националния омбудсман. Същевременно има голяма вероятност социалната практика да постави на дневен ред следните въпроси:

- съдбата на заварените местни омбудсмани, които са били избрани и работят в съответствие със споразумения с общинските власти и неправителствения сектор;
- постигането на *modus vivendi* между новите обществени посредници и онези граждански фигури, които ще продължават да осъществяват дейности в рамките на проекти за прозрачност на местната власт.

В някои общини беше реализирана приемственост между антикорупционните проекти и публично-граждански инициативи за избор на новите обществени посредници. Пример в това отношение е ролята на Българска младежка легия “Стефан Стамболов” – Смолян, която придоби опит от

осъществяват антикорупционни проекти в няколко родопски общини и стана инициатор на процедурата по избор на местен обществен посредник в община Баните.

До голяма степен в резултат на тази приемственост досегашните процедури по избора на местни обществени посредници и приемането на правилниците за дейността им протичат сравнително безпроблемно и се вписват във вече утвърдените модели на публично-частно партньорство. Това обаче съвсем не означава, че въвеждането на новите местни обществени посредници в социалната практика ще бъде безпроблемно. Една от основните причини за подобна прогноза е в твърде оскъдната правно-институционална основа на тяхната дейност:

- Негативен ефект ще има обстоятелството, че *Законът за омбудсман* не съдържа разпоредби за дейността на местните обществени посредници, нито за взаимодействието между тях и парламентарния омбудсман. Това означава, че взаимодействието между националния омбудсман и местните обществени посредници ще зависи повече от текущата практика.
- *Законът за местното самоуправление и местната администрация* не урежда нито финансовите аспекти от дейността на местните обществени посредници, нито правомощията им, нито организацията на тяхната дейност. Тези въпроси ще следва да се решават с отделни актове на общинските съвети.

Необходима предпоставка за установяване на институцията обществен посредник е приемането на процедура по издигане на кандидатури и провеждане на избор. Доколкото в закона този въпрос не е решен, това може да стане по следните начини:

- Най-добре би било процедурите да бъдат включени в правилника за организацията и дейността на общинския съвет. По този начин вече са постъпили в общинския съвет във Велинград.
- Друго решение е те да бъдат включени в правилника за организацията и дейността на обществения посредник (този начин са избрали в Разград).
- Това може да стане и с решение *ad hoc* на общинския съвет, предшествашо издигането на кандидатурите и избора, какъвто например е случаят в Ботевград.

По един от тези три начина се решава и въпросът за продължителността на мандата на обществения посредник, изискванията, на които той трябва да отговаря, и процедурата за извършване на подбор и избор.

Независимо от това кой подход ще бъде избран, в Правилника за организацията и дейността на общественя посредник⁵ следва да бъдат уредени детайлно:

- правомощията на общественя посредник;
- организацията на неговата дейност;
- отчетността в работата му;
- взаимодействието му с останалите обществени посредници и националния омбудсман.

Първо, по отношение на правомощията

Изрично следва да бъдат уредени процедурите, по които общественят посредник приема жалби и сигнали от граждани, извършва проверки по тях, отговаря писмено на жалбоподателя, отправя предложения и препоръки до засегнатите органи, посредничи между административните органи и засегнатите лица за отстраняване на допуснати нарушения. Тъй като в *ЗМСМА* липсва ограничението на *Закона за омбудсмана*, към общественя посредник могат да се обръщат както физически, така и юридически лица и неформални организации и следва да се предвиди редът за това. Общественият посредник може да бъде оправомощен да изготвя предложения за изменения и допълнения към подзаконовы нормативни актове, които се приемат от общинския съвет, както и да прави предложение за приемане на наредби и правилници за подобряване на предоставяните публични услуги.

Второ, по отношение на организацията на неговата дейност

Общественият посредник следва да организира своята дейност по начин, който в максимална степен да улесни контакта на гражданите с него. Жалбите и сигналите могат да бъдат писмени или устни, като процедурите по приемането им следва да са облекчени – чрез попълване на стандартни формуляри (Приложение I,3.5). Те могат да бъдат различни в различните общини, но в тях задължително трябва да се посочи името и постоянният адрес на жалбоподателя, описание на нарушението, органът, администрацията или лицето, срещу което се подава жалбата. Към жалбата могат да бъдат приложени и писмени доказателства. Ако жалбата е устна, се съставя протокол, в който се описва посочената по-горе информация. Препоръчително е да бъде въведен и срок, в който общественят посредник е длъжен да отговори на подателя на оплаквания. Наред с това е желателно да се въведе “давност” за случаите, за които лицата се обръщат към общественя посредник – например той да е обвързан с разглеждането само на случаи, извършени най-много две години преди датата на подаване на оплакването или сигнала, а за останалите да има право на преценка. В досегашната практика на местните омбудсмани (преди измененията в *ЗМСМА*) единствено в район “Младост” - София и във Велико

⁵ Виж Приложение III

Търново бе въведено подобно ограничение (съответно 2 години и 1 година) и то се отрази благоприятно върху ефективността на дейността на местния омбудсман. Особено важно е да бъде предвиден определен срок и за отговор от страна на засегнатия орган/лице, в който се уведомява обществения посредник за приемането/неприемането на отправените от него препоръки.

Трето, по отношение на **отчетността**

Общественият посредник следва да има правото и задължението да изготвя годишен доклад за своята дейност, който да внася за разглеждане от общинския съвет. По своя инициатива или по искане на общинския съвет, общественият посредник може да изготвя доклади по отделни случаи или по важни въпроси от неговата практика. Тези доклади следва да се публикуват и да бъдат достъпни за всички граждани и медии.

Четвърто, по отношение на **взаимодействието** му с националния омбудсман и останалите обществени посредници.

Поради липсата на законова регламентация е препоръчително да се предвиди възможност за взаимодействие и сътрудничество с обществените посредници от други общини, както и възможността за отнасяне на определени въпроси към бъдещия национален омбудсман и за търсене на методическа помощ от него.

В заключение, натрупаният опит в периода 1998 – 2003 г. и първите стъпки в процеса на въвеждане на обществени посредници показват, че при установяването на добро сътрудничество между местното самоуправление и администрация и гражданското общество може да бъде създадена и успешно да действа институцията обществен посредник⁶.

Общественият посредник може да се превърне в партньор на местната власт, който умело “превежда” на езика на бюрокрацията очакванията и потребностите на гражданите. Познавайки в детайли проблемите на местната общност и имайки пряк достъп до всички ключови фактори в местното самоуправление, местният омбудсман е един от каналите за обмен на идеи между гражданското общество и властта за едно по-добро управление.

Общественият посредник е застъпник за интересите на гражданите и коректив на местната власт, даващ предупредителни сигнали в случаите, когато администрацията не реагира в съответствие с принципите и правилата, които имат за нея задължителен характер. В годишния си доклад, чрез своите анализи и публично оповестени мнения, общественият посредник

⁶ Относно практическите стъпки за установяване на институцията обществен посредник, виж препоръките в Приложение IV

посочва проблемите в нейната дейност, отправя препоръки за оптимизиране на административните процедури и настоява за прозрачна, коректна и компетентна в отношенията си с гражданите община. От начина, по който общественят посредник използва правото си на публична изява, зависи в голяма степен какъв респект ще има институцията в средите на администрацията. Медийният натиск, като способ за въздействие, следва да се използва едва след като са изчерпани всички други възможности. На административния орган трябва да се даде възможност за коригиране преди на помощ да се призоват медиите и чрез тях да се въздейства върху общественото мнение като вид морална санкция.

Възможността да се получи подкрепа и съдействие при възникнали конфликти между гражданите и органите на местната власт гарантира сигурно защитата на достойнството на гражданите, поддържа доверието в институциите и подхранва идеята за гражданско участие и контрол над управлението.