



МЕСТНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ В БЪЛГАРИЯ



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

МЕСТНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ В БЪЛГАРИЯ

Център за изследване на демокрацията
София 2004

В настоящата публикация е представен опитът от установяването на институции от типа на омбудсмана на местно ниво в България в периода 1998 – 2003 г., както и първите стъпки в процеса на избор и въвеждане на обществени посредници от началото на 2004 г. в съответствие с чл. 21а от Закона за местното самоуправление и местната администрация. В нея се предлагат редица препоръки за създаване на допълнителни правно-регулативни и институционални механизми за успешното изграждане и развитие на националния омбудсман и на местните обществени посредници. Приложени са документи на местни омбудсмани, действали експериментално в посочения период, както и на избраните през 2004 г. обществени посредници.

Публикации на Центъра за изследване на демокрацията по проблемите на омбудсмана:

- *Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България, чуждо законодателство. С., 2000.*
- *Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект. С., 2002.*
- *Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа. С., 2002 (съвместно с Фондация “Фридрих Еберт”).*
- *Институцията омбудсман в Европа и България. С., 2003.*
- *Равнопоставеност на половете и институцията омбудсман. Велико Търново, 2003.*



Изданието е част от проект за установяване на институцията омбудсман в България, финансиран от Комисията на Европейските общности.

ISBN 954-477-121-2

© Център за изследване на демокрацията
Всички права запазени.

Център за изследване на демокрацията
ул. “Александър Жендов” № 5
София 1113
тел. (359 2) 971 3000
факс (359 2) 971 2233
e-mail: law@online.bg
www.csd.bg; www.anticorruption.bg/ombudsman

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕГОВОР	5
ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН НА НАЦИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО	9
1. Възникване, същност, разновидности	9
2. Институциите омбудсман и обществен посредник в България – законодателна рамка	14
ПЪРВОНАЧАЛЕН ОПИТ В УСТАНОВЯВАНЕТО НА МЕСТНИ ИНСТИТУЦИИ ОТ ТИПА НА ОМБУДСМАНА (1998 - 2003 г.)	21
1. Ролята на антикорупционните граждански инициативи и институции от типа на омбудсмана на местно ниво	21
2. Институционален опит на местните институции от типа на омбудсмана	33
3. Функции, субекти, инструменти и критерии за оценка: опит за класификация	36
УСТАНОВЯВАНЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОБЩЕСТВЕН ПОСРЕДНИК В СЪОТВЕТСТВИЕ С ЧЛ. 21А ОТ ЗАКОНА ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ	43
1. Първи стъпки	43
2. Проблеми при установяването на институцията обществен посредник	48
ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	51
ПРИЛОЖЕНИЯ	59
Приложение I: Документи на местни обществени посредници от периода 1998 - 2003 г.	61
1. Район Младост – София	61
2. Община Лозница, област Разград	74
3. Община Завет, област Разград	84
4. Столична община	100
Приложение II: Документи на обществени посредници във връзка с чл. 21а от Закона за местното самоуправление и местната администрация	135
1. Община Разград	135
2. Община Ботевград	141
3. Община Велинград	147
Приложение III: Примерен правилник за организацията и действието на обществения посредник	149
Приложение IV: Как да институционализираме обществен посредник в нашата община	159
Приложение V: Национален и/или регионален/местен омбудсман	163

“В класическата си форма омбудсманът има мандат да се занимава с пропуските на цялата държавна администрация. С течение на времето, обаче, е забелязана нужда от регионални и общински омбудсмани или омбудсмани, натоварени с контрола на определена институция, административна област или даден аспект на административното обслужване.”

Якоб Съодерман, бивш
Европейски омбудсман¹

ПРЕДГОВОР

Настоящото издание е поредната публикация, подготвена от Центъра за изследване на демокрацията, по проблемите на установяване на институции от типа на омбудсмана на национално и местно ниво в рамките на *Коалиция 2000*. Обозначаван с труднопреводимия термин “омбудсман”, този феномен не е просто поредната неусвоена ниша в дейността на формиращото се гражданско общество в България. В развитите демокрации институционализирането на фигурата на омбудсмана представлява опит да се въведе допълнителна гаранция за ненакърнимостта на правата на човека. Става дума за автономна от държавата правозащитна институция, която обаче е припозната от обществото като легитимен участник в общественения живот с висок морален кредит и прерогативи на гражданския контрол. С въвеждането в социалната практика на тази фигура демократичното общество сякаш признава, че органите на държавната власт не само не са безгрешни, но по дефиниция тяхната власт би следвало да бъде балансирана чрез дейността на неополитическа институция, чийто единствен властови ресурс е моралният авторитет и публичността.

Може би е закономерно, че в България тази практика възникна не като следствие на правна норма, а в рамките на сложния и нееднозначен процес на установяване на партньорство между граждански организации и представители на властта, предимно на местно равнище. Ако може да се говори за публично-частно партньорство, неговата най-висша изява е в консенсуса около съществуването и дейността на институцията омбудсман, постигнат в

¹ Д-р Якоб Съодерман е първият Европейски омбудсман, избран от Европейския парламент през юли 1995 г., преизбран за втори мандат през октомври 1999 г., пенсиониран по негово желание на 31 март 2003 г. поради навършване на 65-годишна възраст. Пълният текст на неговия доклад “Как се става добър омбудсман”, представен на Конференцията на европейските университетски омбудсмани в Мадрид, 12-13 януари 2004 г., е достъпен на адрес <http://www.anticorruption.bg/ombudsman>.

рамките на редица общини. Изпреварващото практическо установяване на институцията местен обществен посредник бе предизвикано и от обстоятелството, че страната бе една от последните европейски държави, приела законодателство за институцията омбудсман едва през 2003 г., при това по инициатива и под натиска на гражданското общество. Доста по-рано – от началото 1998 г. – в рамките на антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000* започнаха да се развиват редица форми на общественото посредничество, които се доближават по своите функции до ролята на местния омбудсман в други европейски държави. Макар и дефинирана по-широко като инструмент за прозрачност и отчетност на местната власт, дейността на първите граждански посредници в рамките на тези проекти е едновременно принос за ускоряване на административната реформа и конкретна помощ за гражданите, чиито права са накарнени от органите на местно самоуправление и местната администрация. В този смисъл, различните форми на посредничество на местно ниво съчетаваха обществения и частния интерес в името на прозрачността и отчетността на властимащите.

Гражданските посредници в редица български общини бяха излъчени от местни неправителствени организации, които чрез участието си в антикорупционните проекти и дейности направиха заявка за значима роля в обществения живот. По обясними причини този ангажимент бе и най-сериозното предизвикателство пред гражданското общество, което за пръв път влезе в ролята на коректив на публичните власти. Друго предизвикателство бе свързано с пасивността и недоверието на местната общественост във възможността да отстоява своите интереси срещу администрацията и отделни нейни корумпирани представители. В този смисъл антикорупционните инициативи на неправителствените организации в рамките на *Коалиция 2000* представляваха важна школа за натрупване на социален опит. За експертите от третия сектор това бе възможност да се запознаят отблизо с проблемите в сферата на публичните услуги и с функционирането на администрацията на общинско равнище. За представителите на местната власт, които за пръв път се превърнаха в обект на граждански контрол, взаимодействието с неправителствените организации и обществените посредници също имаше положителен ефект, тъй като стимулираше преодоляването на наследените от миналото стереотипи на непрозрачност и безотчетност на местната власт. За гражданите тези първи стъпки и постигнатите резултати в разширяването на прозрачността бяха повод за постепенното преодоляване на недоверието в ролята на гражданските организации и на местното посредничество. Всичко това подготви условията за законодателно закрепване на институцията обществен посредник с приемането през 2003 г. на промените в *Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)*, както и на парламентарен омбудсман с приемането на *Закона за омбудсмана*.

В настоящата публикация е изложен и обобщен досегашният опит от установяването на институции от типа на омбудсмана, както и от първите

стъпки в процеса на избора и установяването на обществени посредници от началото на 2004 г. На основата на постигнатото през последните 6-7 години са предложени редица препоръки за създаване на допълнителни правно-регулативни и институционални условия, които биха позволили по-нататъшното успешно развитие както на националната институция омбудсман, така и на местните обществени посредници в страната. Приложени са документи на местни омбудсмани, действали експериментално в периода 1998 – 2003 г., както и на избраните през 2004 г. обществени посредници. Включени са също така и примерен Правилник и конкретни препоръки, които могат да послужат като ориентир в процеса на установяването и утвърждаването на институцията обществен посредник в България.

Изданието има за цел да подпомогне работата на вече избраните и бъдещите обществени посредници и да улесни лицата, които ще се обръщат към тях за защита на своите права. То съдържа полезна информация и за общинските съвети и органите на местната администрация, с които дейността на обществените посредници е най-тясно свързана.

ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН НА НАЦИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО

1. Възникване, същност, разновидности

Властта съобразно принципите на представителната демокрация се осъществява чрез делегиране на правата на гражданите към определени органи, които осъществяват управление в интерес на обществото. Този механизъм за управление предполага активното участие само на ограничен кръг лица и постепенно превръща администрирането в тяхно професионално занимание. Така голяма част от гражданите остават извън структурите на управление и разполагат с ограничени възможности за въздействие върху вземането на решения. В резултат органите на управление и администрацията нерядко губят своята прозрачност, откритост и способност за комуникация с гражданите извън установените бюрократични процедури, а решенията им често в по-голяма или по-малка степен се разминават с обществения интерес.

Тези процеси пораждат или се съпътстват от ниска ефективност на управленските решения и лошо качество на административните услуги. Това нерядко подтиква гражданите да търсят нерегламентирани контакти с администрацията за разрешаване на проблемите си, което създава сериозни предпоставки за корупция. Същевременно до високите етажи на административната пирамида достига малко и недостоверна информация за реалното състояние на отделните ѝ структури, което намалява възможността за ефективни действия в рамките на закона и ерозира цялостната структура на управлението.

Подобни явления се наблюдават не само в авторитарните, но и в демократичните системи на управление и са причина да се потърсят модели за преодоляването им чрез разширяване на достъпа до управлението на по-широк кръг лица и чрез въвеждане на нетрадиционни механизми за контрол върху администрацията. В случай на успешно осъществяване, тези механизми позволяват да се повиши ефективността на администрацията и предоставят по-добра защита на правата и интересите на гражданите. Сред тези механизми се откроява институцията омбудсман, зародила се в Швеция през XVIII век като механизъм за защита на правата на личността от действия и актове на държавата. След Втората световна война и особено след 60-те години на миналия век институцията омбудсман се установява и развива в една или друга форма в редица демократични държави. Предшественици на тази все по-популярна днес институция се срещат още в древността – такива са например плебейските трибуни и народните защитници в Римската империя, различните представители или пратеници на краля или кралски трибунали в Средновековието.

Основната функция на съвременния омбудсман е да осъществява наблюдение и своеобразен контрол върху дейността на органите на публичната власт, като предлага мерки за възстановяване на накърнени от действията на институциите права, за преустановяване на нарушенията и за създаване на условия за тяхното безпрепятствено осъществяване.

Това е институция за осъществяване и гарантиране на човешките права и свободи, а често и на правата и интересите на юридическите лица, чрез създаване на благоприятна среда за тяхното зачитане и спазване, механизъм, който съхранява автономността на обществото от администрацията, като му позволява да влияе върху нея и създава условия за нейната откритост, прозрачност и отчетност.

Утвърждаването на институциите от типа на омбудсмана е от особено значение за младите демокрации, осъществяващи преход от авторитарна форма на управление към демокрация в края на XX и началото на XXI век. В тези страни липсата на утвърдена в достатъчна степен демократична традиция, неизяснената структура и задачи на органите, ангажирани с осъществяването на законността и обществения ред, както и икономическите процеси за реструктуриране на собствеността в условията на непрозрачно, затворено и безотчетно управление, водят до неефективност и корупция в администрацията. Така стремежът към осъществяване на човешките права и свободи се съчетава с острата нужда от утвърждаване на демократично и прозрачно управление. Този процес може да бъде в сериозна степен подпомогнат от въвеждането на институциите от типа на омбудсмана.

Практиката показва, че омбудсманът може да функционира като централизирана институция на национално ниво, както и като регионални/местни институции. Създаването на местни омбудсмани се обуславя най-често от конкретни потребности и исторически дадености. Подобни институции функционират в редица държави, независимо от наличието или липсата на национален омбудсман.² Техните правомощия са сходни с тези на националния омбудсман, но са ограничени до контрол върху дейността само на администрацията в дадена административно-териториална единица (община, област, регион). Те със своята дейност допринасят за установяване на прозрачност и отчетност при вземането на решения от регионалните/общинските власти, като повишават степенята на осъществяване на гражданските права и свободи и посредничат при решаването на споровете и социалните конфликти с администрацията. В

² Например в Англия и Нидерландия наред с парламентарните омбудсмани действат и омбудсмани за местната администрация в редица по-големи градове (Лондон, Амстердам, Наймеген и др.). В Испания са утвърдени институциите народен защитник на общодържавно равнище, народен защитник на автономните области и местни институции от типа на омбудсмана в рамките на отделни автономни области (Каталуния, Астурия, Валенсия, Страната на баските и др.), като най-много са те в Каталуния, където от 2002 г. действа и специален закон, регламентиращ дейността на местните народни защитници. В Италия граждански защитници има в почти всички региони както и в някои автономни провинции.

този смисъл е и Препоръка 61 (1999) на Конгреса на местните и регионални власти в Европа към Съвета на Европа относно ролята на местните и регионалните обществени посредници/омбудсмани за защита на правата на гражданите.

В много случаи определени обществени групи се нуждаят от допълнителна или специализирана защита поради спецификата на тяхното положение в обществото или значимостта на обществените отношения, в които участват. По тази причина в редица страни наред с националните, регионалните и местните омбудсмани и най-често извън тяхната система, действат и различни специализирани омбудсмани. В едни случаи те се създават със специален закон, в други – с актове на институцията, в рамките на която извършват своята дейност. Наименованието им ясно очертава кръга на тяхната сфера на дейност (специализация). Познати са: омбудсмани в структурите на въоръжените сили и на органите за сигурност (в Норвегия - омбудсман по въпросите на отбраната, във Федерална република Германия - полномощник на германския Бундестаг по въпросите на отбраната, генерален (военен) инспектор на Кралство Нидерландия, обществен защитник за въоръжените сили в Чешката република).

Представители на наборните военнослужещи в Българската армия

Дейността на представителите на наборните военнослужещи в Българската армия е регламентирана в специален Правилник, обявен със заповед на министъра на отбраната през 1993 г.

Избор и мандат

Наборните военнослужещи избират свой представител в подразделенията (рота или самостоятелен взвод). Той се избира на събрание, на което присъстват само наборни военнослужещи от ротата (самостоятелния взвод). Условието, на които трябва да отговаря, са да не е осъждан и срещу него да няма образувано предварително производство. Кандидатите се издигат само на събранието без предварително съгласуване с командирите (началниците), като изборът се провежда с тайно гласуване. Представителят на наборните военнослужещи преустановява дейността си при уволнение, при преместване в друго подразделение, при образуване на предварително производство срещу него, при отсъствие от подразделението повече от 30 дни и след констатиране на извършени от него нарушения като кражба на лично или държавно имущество, насилие срещу военнослужещ, отклонение от военна служба за повече от 24 часа и употреба на алкохол или наркотични вещества.

Правомощия

Представителят на наборните военнослужещи е оправомощен да поставя пред командира на ротата (самостоятелния взвод) исканията и да защитава интересите на наборните военнослужещи от подразделението по въпроси, касаещи войсковите условия за живот и труд, взаимоотношенията между военнослужещите, социалното подпомагане и организацията на свободното време в казармата. Той има право да контактува с командира на ротата (самостоятелния взвод) по всяко време по поставени от военнослужещите въпроси, а така също има право да поставя и искания по своя инициатива, като съответният командир е длъжен в едномесечен срок да даде отговор по исканията. В случай, че командирът на ротата (самостоятелния взвод) не даде отговор в този срок, представителят на наборните военнослужещи има право да информира непосредствения му началник.

Представителят на наборните военнослужещи осъществява своята дейност в съответствие със законите и вътрешнонормативните актове, като дейността му се прекратява при привеждане на подразделението в по-висока степен на бойна готовност.

В редица страни са създадени и действат специализирани омбудсмани срещу дискриминацията и за равните възможности (омбудсман за равните права, омбудсман срещу етническата дискриминация, омбудсман за хората с увреждания), омбудсман за защита на правата на потребителя, омбудсман за защита на личните данни, омбудсман по здравеопазването, финансов омбудсман, банкови и застрахователни омбудсмани и др.

Съществуват и други социални практики, насочени към отваряне на управлението към проблемите на обществото, например обществените съвети, различните структури за граждански натиск и медиация и други извънсъдебни способи за разрешаване на правни спорове. Тяхното прилагане и разгръщане зависи и същевременно е предпоставка за отворено и обществено отговорно управление.

С оглед особеностите на ситуацията в България особено значение има създаването и развитието на институции от типа на омбудсмана на местно ниво (ниво община). Това се дължи на обстоятелството, че най-голям брой административни услуги се предоставят на населението именно на общинско ниво, което предполага, че и основните конфликти и ежедневна корупция възникват именно там. В общините най-силно се усеща необходимостта от персонализирана комуникация с администрацията като предпоставка за преодоляване на общия модел на избягване от лична отговорност под прикритието на бюрократичния апарат и възможност за ефективно разрешаване на проблемите на гражданите главно чрез механизмите на посредничеството, осъществявано от личностни институции.

Развитието на институцията на местно ниво в България предшества създаването ѝ на национално ниво и е резултат на действията и натиска на гражданското общество и установяването на успешно публично-частно партньорство. След 1997 г. в редица общини на страната (Велико Търново, Русе, Разград, Завет, Лозница, Севлиево, Копривищица, София и др.) по инициатива на гражданското общество и на основата на сътрудничество с органите на местно самоуправление бяха осъществени проекти за въвеждане на подобни институции, подкрепени от чуждестранни организации. Беше натрупан опит от тяхната дейност, насочена към улесняване на достъпа на гражданите до предлаганите обществени услуги и към ограничаване на нерегламентираните контакти между тях и служителите в общинската администрация. В основата на подготовката и приемането на законодателната рамка на институцията на национално и местно ниво в България също беше инициативата на гражданското общество - *Закона за омбудсмана* (обн., ДВ, бр. 48 от 23 май 2003 г., в сила от 1 януари 2004 г.), който въвежда институцията на парламентарния омбудсман, и *Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация* (обн., бр. 69 от 5 август 2003 г., в сила от 27 октомври 2003 г.), който предоставя възможност на общинските съвети да избират обществен посредник – институция от типа на омбудсмана на местно равнище.

Анализът на натрупания до сега опит на институциите от типа на омбудсмана на местно ниво разкрива, че тяхната дейност най-често се изразява в посредничество между гражданите и администрацията за разрешаване на конкретни проблеми, предоставяне на информация и консултации на гражданите за техните права. Ангажираността на омбудсманите с конкретни жалби на граждани дава по-бързи резултати в сравнение с другите механизми и институции – например по-бавната и скъпа съдебна процедура. Опитът от осъществяваните проекти показва също, че гражданите се нуждаят от посредник, до когото имат лесен и безплатен достъп и който може да им помогне да разрешат даден проблем небюрокралично. Това важи особено за лицата и социалните групи в неравностойно положение, тъй като посредникът ги подпомага при тяхната социална интеграция и отстоява правата им пред често недостъпната администрация. В този контекст подобен вид институции са в много случаи единствената възможност за ежедневното осъществяване на правата на широк кръг лица. Тяхната ефективност е в пряка зависимост от успешното им взаимодействие, координация и не на последно място от успешната комуникация с местните общности.

Функциите на омбудсмана (независимо от разновидностите му) по закрила на човешките права и свободи и по контрола върху администрацията са неотделими, тъй като при лошо администриране човешките права биха останали само добро пожелание.

2. Институциите омбудсман и обществен посредник в България – законодателна рамка

За пръв път въвеждането на институцията омбудсман в България се поставя на дискусия в самото начало на демократичните промени – при разработването на новата *Конституция*, приета през 1991 г. Тези идеи не получават развитие и подкрепа поради липсата на традиция и достатъчно познаване на съществуващите практики.

Впоследствие инициативата за създаване на институция, която да контролира и наблюдава администрацията (омбудсман или граждански/обществен защитник), включително в случаите на корупция, беше подета в началото на 1998 г. от *Коалиция 2000* и Центъра за изследване на демокрацията. Създадена бе работна група, която анализира съществуващата законодателна уредба и опита от действието на институцията в редица класически и нови демокрации и на основата на подробна концепция разработи законопроект за България. В резултат на опита на неправителствени инициативи за установяване на местни посредници и граждански наблюдатели в отделни общини на страната към първоначалния вариант на законопроекта беше разработена и включена нова част, регламентираща институцията местен граждански посредник.

По време на изготвянето на концепцията и първоначалния вариант на законопроекта в периода 1998 – 2000 г. бяха проведени редица срещи, консултации и публични обсъждания, включително съвместно с парламентарни комисии и български и чуждестранни експерти. Подготвеният Законопроект за омбудсмана беше внесен от група депутати в 38-то Народно събрание, но не беше разгледан.

Междувременно експертите на Центъра за изследване на демокрацията продължиха работата си по усъвършенстване на законопроекта. Полезни мнения, коментари и препоръки бяха предоставени на работната група от парламентарните омбудсмани на Швеция Клаес Еклунд и Керстин Андре, проф. Антонио Ровира, тогава първи заместник на народния защитник на Испания, бившия европейски омбудсман Якоб Съгерман, гръцкия национален омбудсман проф. Никифорос Диамандурос (от 1 април 2003 г. – Европейски омбудсман), федералните омбудсмани на Белгия г-р Херман Вутс и Пиер-Ив Монет и други. Повечето от отправените бележки бяха взети предвид и отразени в последния вариант на *Законопроекта за гражданския защитник и местните граждански посредници*, който беше изпратен до председателя на 39-то Народно събрание и до Комисията по правата на човека и вероизповеданията и беше широко представен за обсъждане на форуми на местно, национално и международно равнище, но не беше внесен за разглеждане в парламента. В този усъвършенстван законопроект бяха ясно дефинирани механизмите за финансиране, принципите на независимостта и възможността и начините за

съчетаване на дейността между парламентарния омбудсман и местните граждански посредници.

В 39-то Народно събрание бяха внесени три законопроекта, уреждащи тази материя. Законопроектът, внесен от Екатерина Михайлова и група народни представители от ОДС, съдържаше основни текстове, предвидени в изготвения от Центъра законопроект, а този, внесен от народния представител Любен Корнезов от Коалиция за България – редица сходни законодателни решения по някои от основните въпроси в уредбата на институцията. Третият законопроект беше внесен от Емил Кошлуков и група народни представители от парламентарната група на НДСВ в началото на 2002 г. Трите законопроекта бяха приети на първо четене на 5 юни 2002 г. и Комисията по правата на човека и вероизповеданията, определена за водеща по законопроекта, изготви обобщен вариант, внесен за гласуване на второ четене. С малки изменения той бе приет на 8 май 2003 г. и влезе в сила на 1 януари 2004 г.

Приемането на *Закон за омбудсмана* беше отговор, макар и закъснял, на необходимостта от нов механизъм, който да не дублира функциите на съществуващите в страната правозащитни, контролни и правоохранителни механизми, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да инициира пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи да бъде и тяхна алтернатива. Успешното постигане на тази цел зависи от въвеждането и ефективното прилагане на международните и европейските стандарти за тази институция, както и от намирането на отговор на очакванията на българските граждани. То е в пряка зависимост от закрепването в законите разпоредби на няколко основни принципа – независимост на омбудсмана; възможността да защитава ефективно правата на гражданите със средствата на публичността и на моралния авторитет, а не чрез властнически правомощия; бърз, безплатен и свободен достъп до него; гарантиран достъп до необходимата за дейността на омбудсмана информация; запазване на държавната, служебната или търговската тайна и на поверителността на обстоятелствата от личен характер и т.н.

Въпреки редица добри решения, приетият *Закон за омбудсмана* не отговаря в достатъчна степен на международните и европейските стандарти за тази институция и поради това неговите цели едва ли ще бъдат осъществени в необходимия обем. Законодателят не успя да се възползва от много от полезните предложения за законодателни решения, които биха предоставили реална възможност омбудсманът да съдейства ефективно за упражняването на човешките права и свободи в страната и да допринесе за по-голяма прозрачност и отчетност на администрацията. Сред отхвърлените предложения при приемането на *Закона за омбудсмана* беше и останалият в обобщения законопроект единствен текст, регламентиращ възможността на общинските съвети да избират местни обществени посредници (омбудсмани). Впоследствие под натиска на гражданското общество и в резултат на

установеното публично-частно партньорство, на 18 юли 2003 г. бе приет *Закон за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация*, в сила от 27 октомври 2003 г. С това изменение в *ЗМСМА* беше създаден нов чл. 21а, който съдържа четири текста, уреждащи възможност за общинските съвети да избират с квалифицирано мнозинство (2/3 от общия брой на общинските съветници) "обществен посредник" – институция от типа на омбудсмана, предназначена "да съдейства за спазване на правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация", както и да приемат правилник за организацията и дейността му.

С тази, макар и оскъдна законодателна уредба, бе направена първата стъпка към създаване на правна основа за закрепване на дейността на съществуващите обществени посредници и за установяване на нови институции по места.

Тъй като *ЗМСМА* не предвижда никакви детайли относно организацията, дейността и функциите на институцията обществен посредник, неминуемо ще се наложи прилагането по аналогия на нормите, уреждащи общите положения на статуса, целите, предназначението и основните принципи в дейността на парламентарния омбудсман, както и тяхното инкорпориране, доколкото е възможно, в съответните правилници за организацията и дейността на обществените посредници. Същевременно, недостатъците в *Закона за омбудсмана* ведно с липсата на практика на парламентарния омбудсман, неминуемо ще рефлектират негативно и върху процеса на установяването и дейността на обществените посредници.

Основните пропуски и недостатъци на *Закона за омбудсмана* и на *Закона за местното самоуправление и местната администрация*, които имат отношение и към установяването и дейността на местните обществени посредници, могат да се обединят в следните няколко групи:

- Възприетият подход по отношение кръга от лица, които могат да се обръщат към омбудсмана с жалби и сигнали за нарушения на права и свободи, е твърде ограничен.

Необосновано беше отхвърлена идеята към него да могат да се обръщат не само физически, но и юридически лица и неформални организации. Подобна възможност би осъществила конституционния принцип на равнопоставеност на всички лица, включително и юридическите лица и неперсонифицираните образувания, чиито права твърде често се нарушават от публичната администрация. Липсата на възможност те да сезират омбудсмана е неприемлива. Приетото решение значително стеснява сферата на дейност на омбудсмана и това с течение на времето може да доведе до нежелателно намаляване на ефективността на институцията, което да повлияе

отрицателно на авторитета ѝ. Това важи и за обществените посредници. Напротив, за болшинството по-нови институции в европейски и световен мащаб все повече се утвърждава тенденцията за разширяване на кръга от лица, които имат право да сезират омбудсмана, като той обхваща най-общо гражданите и техните организации.

- Законът не определя ясно кръга държавни органи, спрямо които омбудсманът може да осъществява наблюдение и проверки. Твърде широката формулировка “държавни и общински органи” не изключва изрично органите, спрямо чиито актове и действия омбудсманът по силата на своя замисъл не може да осъществява наблюдение и контрол, например по отношение на Народното събрание, президента, Висшия съдебен съвет и Конституционния съд, както и на дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт, националната сигурност и външната политика на страната. Неяснота внася и непрецизната употреба на понятието “общински органи”, което не е легално дефинирано в законодателството.

За разлика от това в разпоредбата на чл. 21а от *ЗМСМА* е използвана коректната формулировка “органите на местното самоуправление и местната администрация”. Липсата на терминологично единство между двата закона обаче може да доведе до противоречия при приложението им поради отсъствието на ясни критерии за разграничаване на компетенциите на омбудсмана и обществените посредници по отношение на органите на местно самоуправление и местна администрация.

- Съществуват редица неясноти и непоследователни решения в текстовете, уреждащи избора и заемането на длъжността, правното положение и прекратяването на правомощията на омбудсмана, а в *ЗМСМА* изобщо липсват такива по отношение на обществените посредници.
- Съществени изисквания, на които трябва да отговаря омбудсмана, за да изпълни своето предназначение (пълна политическа необвързаност, високи професионални постижения, навършена определена възраст и съответна горна възрастова граница, висше образование в областта на хуманитарните науки, висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта), не са предвидени в закона, макар и да присъстваха като предложения в някои от внесените в Народното събрание законопроекти. Не бе предвидена горна възрастова граница, а долната е неоправдано ниска (приравнена на тази за избор на народен представител – 21 години). Пренебрегнато бе изискването омбудсманът да има познания в областта на националното, международното и европейското право, което е наложително с оглед характера на дейността му. По този

начин не се създават достатъчно гаранции, че омбудсманът ще притежава необходимите качества, опит и познания, за да упражнява ефикасно правомощията си и да спечели доверието на широки обществени кръгове.

- Не са достатъчно прецизно регламентирани случаите на несъвместимост и забраната за получаване на други възнаграждения. Липсва забрана омбудсманът да изпълнява друга обществена функция по време на мандата си, както и да получава възнаграждения по граждански договори (би следвало да се уреди изрично възможността омбудсманът да получава възнаграждение само за преподавателска дейност и научни публикации). Създава се възможност за потенциален конфликт на интереси, което би повлияло негативно върху авторитета на институцията.
- По своето същество изборът на омбудсмана и неговия заместник с обикновено мнозинство се основава на много ограничен брой депутати и се поставя в силна зависимост от волята на мнозинството в парламента. Наред с това, във връзка с издигането на кандидатури за омбудсман и реда за провеждането на избора е предвидено предложенията да се правят от народните представители и парламентарните групи. Възможността за издигане на кандидатури от лица и институции извън парламентарните групи и народните представители, която беше включена в законопроекта, подготвен от Центъра за изследване на демокрацията, беше отхвърлена и на второ четене бе гласуван вариант, който в много голяма степен обвързва избора на омбудсмана с налагането на партийната воля на мнозинството в парламента. Това положение създава предпоставки за политическа зависимост на омбудсмана, което противоречи на естеството на неговата дейност и следва да бъде преодоляно по пътя на съответни конституционни и законодателни промени. Евентуалната партийна или политическа обвързаност на парламентарния омбудсман би внесла допълнително напрежение в и без друго неясните и нормативно неуредени отношения между него и местните обществени посредници.
- Някои правомощия на омбудсмана са спорни, а процедурата по приемане и разглеждане на жалби и сигнали не е достатъчно пълно уредена.
- В окончателния текст на закона възможността омбудсманът да налага административни наказания (предвидена в първоначалния вариант на законопроекта, внесен от Емил Кошлуков и група народни представители) бе заменена с възможността той да определя длъжностно лице, което да съставя актове за установяване на административни нарушения и да ги изпраща на съответния районен

съд. Макар тази законова възможност да цели повишаване ефективността и авторитета на институцията, тя противоречи на принципа за налагане на административни наказания, от една страна, и косвено – на невластническата природа на институцията омбудсман, от друга.

- Процедурата по разглеждане на жалбите е уредена непълно. Не е предвидено задължение за омбудсмана да отговаря в определен срок на подателя дали приема или не жалбата или сигнала.
- Не са уредени правомощията на омбудсмана по отношение на непроизнасянето на администрацията в законовите срокове (т.нар. мълчалив отказ), което е съществен проблем в отношенията на частните лица с администрацията. Съществуващата правна възможност за обжалване на мълчаливия отказ пред съда не е достатъчна да обезпечи зачитането на правата на гражданите, тъй като съдебната процедура по обжалване е бавна и скъпа и голям брой частни лица са принудени да се примиряват с незачитането на правата им. Възможността омбудсманът да препоръчва на административния орган да се произнесе изрично по отправено искане към администрацията би стимулирало зачитането на гражданските права и свободи. Такава възможност беше предвидена в някои от проектите, но не беше приета в закона.
- Не са достатъчно подробно и безспорно уредени въпросите за организирането на дейността на омбудсмана и нейното финансиране, както и определянето на възнаграждението му.
 - В закона само се споменава, че омбудсманът има своя администрация, но въпросът за административната служба, която следва да го подпомага, изобщо не е уреден. Липсата на такава уредба може сериозно да възпрепятства работата на институцията на национално ниво. Още по-големи трудности биха възникнали пред обществените посредници, тъй като в ЗМСМА изобщо не е уреден и въпросът за техническите служби, които да подпомагат дейността им.
 - Законодателят предвижда дейността на омбудсмана и неговата администрация да се финансира от държавния бюджет. Не бе прието предложението разходите във връзка с дейността на омбудсмана да се определят в отделен раздел на държавния бюджет, т.е. въпросът да се реши по начин, сходен със самостоятелността на бюджета на съдебната власт, като гаранция за по-голяма независимост.
 - Предвижда се омбудсманът да получава месечно възнаграждение, равно на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в общественния сектор, съобразно данни на

Националният статистически институт при забрана да получава друго възнаграждение по трудово или служебно правоотношение. Това решение очевидно е неприложимо за обществените посредници и определянето на тяхното възнаграждение следва да бъде регламентирано по начин, който гарантира тяхната независимост.

- Липсва каквато и да е нормативна уредба на възможността за взаимодействие между националния омбудсман и обществените посредници.

Нито в *Закона за омбудсмана*, нито в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* бяха включени разпоредби, които да уреждат съотношението на правомощията между двете институции; не е предвидена възможност за местните обществени посредници да работят в сътрудничество и под методическото ръководство на националния омбудсман, както и той да им възлага извършването на проверки и вземането на мерки по разглежданите от него случаи. Отпадна и предвидената възможност обществените посредници по места да се финансират от бюджета на националния омбудсман с оглед тяхната независимост от финансовото положение на съответната община.

Така на практика установяването на институцията на обществения посредник беше поставено в зависимост от доброто желание и конкретните финансови възможности на общинските съвети, което създава предпоставки за намаляване на независимостта и ефективността на институцията на местно ниво.

- С приетото през 2003 г. законодателство не беше уредено положението и на заварените местни омбудсмани.

Независимо от изброените несъвършенства, с приемането на тази законодателна рамка бе даден тласък за ускореното въвеждане в страната на фигурата на местния обществен посредник. Този процес съпътства и дори изпревари избора на националния омбудсман, което на свой ред разкрива редица проблеми пред бъдещата му дейност.

Преодоляването на повечето от посочените проблеми би се осъществило най-добре с приемането на съответни поправки в *Конституцията* и законодателството (*Закона за омбудсмана* и *ЗМСМА*), съобразени с европейския и световния опит, които биха позволили да се разгърне в достатъчна степен уредбата на омбудсмана на национално и местно ниво, като се отчетат европейската и световната практика, да се постигне необходимата степен на ефективност, независимост и авторитет и да се отговори в най-голяма степен на очакванията и изискванията на гражданското общество у нас.

ПЪРВОНАЧАЛЕН ОПИТ В УСТАНОВЯВАНЕТО НА МЕСТНИ ИНСТИТУЦИИ ОТ ТИПА НА ОМБУДСМАНА (1998 - 2003 г.)

1. Ролята на антикорупционните граждански инициативи и на институциите от типа на омбудсмана на местно ниво

Първоначалните прояви с антикорупционна насоченост датират от 1997-1998 г., а от началото на 1999 г. те се подкрепят от програмата “Малки проекти” на *Коалиция 2000*. След проведен конкурс тринадесет неправителствени организации, по-голямата част от които базирани в различни български градове, получиха финансиране на своите антикорупционни проекти. Впоследствие бяха проведени още две кампании по подпомагане на антикорупционни проекти с местен характер. По такъв начин в “картата” на неправителствените организации, ангажирани с антикорупционни дейности под формата на посредничество между гражданите и администрацията, бяха включени почти всички големи региони на страната.

- През 1997 г. в **Разград** бе създаден Граждански съвет за наблюдение на процеса на разпределение и използване на спешната социална помощ в областта, съгласно получена акредитация от областния управител. Представители на Гражданския съвет участваха активно в обществените съвети към общинските администрации и към областния управител, а експерти на съвета изготвиха конкретни предложения при подготовката на *Законопроекта за социално подпомагане*. През 1999 г. част от членовете на Гражданския съвет се ангажираха открито с подкрепа на политически каузи и участие в изборни кампании, което намали доверието в неговата работа и обезсмисли в значителна степен съществуването му. Разградският клуб на Българското сдружение за честни избори и граждански права (БСЧИГП) и Центърът на неправителствените организации – Разград продължиха дейността на Гражданския съвет като насочиха усилията си към институционализиране на обществен посредник в общините Завет, Лозница и Разград.
- В **Лясковец** и **Плевен** още през 1998 г. Асоциацията на младите юристи сформира групи за посредничество между гражданите и местните власти. Редица проблеми, свързани с предоставянето на административни услуги, бяха решени чрез осъществяването от тях застъпничество пред съответните административни звена. При необходимост те оказваха конкретна помощ на гражданите при изготвяне на предвидените от законите документи, а в определени случаи и на жалби и сигнали до висшестоящи органи. За ползата от групите за посредничество в Плевен и Лясковец свидетелства фактът, че към тях за 2 месеца с молба за помощ и съдействие по различни случаи на конфликти с общинската администрация в двете общини са се

обърнали около 200 граждани. За тяхно улеснение са изготвени и размножени стандартни формуляри за писмени консултации, сигнали и предложения. Наред с това групите за посредничество са осъществили мониторинг на дейността на местните власти с оглед ограничаване на корупцията и лошите административни практики.

- В началото на 1999 г. в рамките на антикорупционен проект, подкрепен от *Коалиция 2000*, в **Смолян** бе основан Обществен съвет на областно ниво. Местната партньорска организация Българска младежка легия “Стефан Стамболов” покани в него представители на неправителствени организации, на областната администрация и на община Смолян, на прокуратурата и съда, на Регионалната дирекция на вътрешните работи, Регионалното управление “Митници” и на други държавни органи, на КТ “Подкрепа” и КНСБ, на Районната лекарска колегия, редактори и журналисти от местни и регионални медии, бизнесмени. На ежемесечните сесии на Обществения съвет в Смолян, открити за широката публика, се обсъждаше корупционната обстановка в региона, сигнали на граждани и предприетите мерките от съответните органи – прокуратура и полиция.
- През 1999 г. във **Варна** беше създаден Обществен съвет за превенция и борба с корупцията, в рамките на антикорупционния проект на местната неправителствена организация “Независима екологична и социална инспекция”. В обществения съвет наред с експерти на неправителствените организации участваха представители на КТ “Подкрепа”, Агенцията за икономическо развитие, РДВР, Районната инспекция по труда, Регионалната служба по заетостта, Бюрото по труда, общинския съвет, областната администрация, Индустриално-стопанската камара – всички на територията на Варна. Основните приоритети в работата на Обществения съвет бяха: проучвания и анализи на корупционната обстановка; работа с медиите за отразяване проблемите на корупцията в региона; повишаване на информираността на институциите, ангажирани с борбата срещу корупцията; подпомагане работата на правозащитните органи с цел повишаване на тяхната ефективност.
- Друга неправителствена организация от **Варна** - Фондация “Град и култура” – осъществи проекта “Инициатива за гражданска култура”. В рамките на проекта беше проведено антикорупционно обучение в средните училища, което обхващаше повишаване на правната култура на учениците, въвеждане на алтернативни форми на обучение и социални контакти, поощряване на младите хора за реализация в сферата на публичното управление, разбиране и създаване на нетърпимост у младите хора към проблемите, които поражда корупцията в обществото. В рамките на проекта се издаваше месечен бюлетин

“Корупция и гражданска култура”. Освен обучението бяха проведени “Дни на откритите врати”, в рамките на които ученици от Варна бяха запознати с работата на съда, общината и РДВР и бе насърчено партньорството с публичните институции в града. Проведен бе и конкурс за афористично есе на антикорупционна тема. Сдружението също така стана инициатор на стаж на гимназисти и студенти в държавни институции по програма “Прозрачно управление”.

- В **Шумен** по проект от 1999 г. бе създаден Граждански наблюдател. В меморандум, подписан от община Шумен и Центъра за изследване на политическите процеси, партньор на *Коалиция 2000*, бяха регламентирани неговите права и задължения. Наблюдението беше проведено в периода януари 2000 – януари 2001 г. и след приключването му беше изготвен отчет, който беше предоставен на община Шумен, на медиите и на обществеността. Отчетът съдържа резултатите от проведеното наблюдение и редица изводи и конкретни препоръки.

Граждански наблюдател – гр. Шумен

“Дейността на Техническа служба в община Шумен е обект на много критики от страна на граждани и фирми, които желаят да се снабдят с разрешения за строежи и преустройства, да им бъдат узаконени незаконни строежи, да бъде извършена регулация на парцели, изчертаване на скици и т.н. Критиките са в няколко посоки:

- *неспазване на установените срокове за извършване на услугите;*
- *избирателен подход по неясни критерии за законност;*
- *привилегировано отношение към определени фирми, предлагащи архитектурни и строителни услуги, като техните документи се оформят бързо и безпроблемно, което им осигурява положение на скрит монопол на строителния пазар в общината.*

Всички интервюирани без изключение твърдят, че предпочитат да дадат подкуп под формата на пари, услуги, консултантски хонорар на поставени лица или фирми, за да спестят време, финансов ресурс и да реализират намеренията си.

Администрацията в Техническа служба е подложена на силен корупционен натиск от страна на граждани и фирми. Наред с това обаче, самата законова уредба на този отрасъл е генератор на корупционни действия. Променящото се законодателство, уреждащо строителните дейности (ТСУ, ППЗТСУ, Наредба №1, Наредба №5, новоприетият Закон за устройство на територията), многобройните подзаконовни нормативни актове, вътрешноведомствени инструкции и наредби често си противоречат и изключват взаимно. Това дава възможност на административните лица да тълкуват и прилагат нормативната база в много широк диапазон и да подхождат избирателно към конкретните случаи.

Понякога, както в случая с приемането на Закона за устройство на територията (обнародван в Държавен вестник на 2 януари 2001 г. и влязъл в сила на 31 март с. г.), се получава времеви вакуум, в който старите разпоредби са отменени, а нов Правилник за приложение на закона липсва. Това създава условия за хаос, неспазване на законоустановени срокове, недоволство и на гражданите, и на администрацията”.

(Из доклад на Центъра за изследване на политическите процеси, Шумен).

- Антикорупционната инициатива на Черноморската правна общност в **Бургас** от 1999 г., продължена и за периода 2002 – 2003 г., имаше специфична насоченост. Характерното за нея е ангажирането на местни

магистрати с антикорупционната тематика и разработването на нейните правни аспекти. Една от целите на проекта на Черноморската правна общност “Холистичният подход в борбата срещу корупцията” беше провеждането на национално пилотно изследване за корупцията в съдебната система. Резултатите от това пилотно изследване трябваше да послужат за основа при изработването на цялостна рамка за текущо изследване на корупцията в тази сфера по региони. В рамките на проекта бяха проведени интервюта с прокурори, съдии, адвокати и граждани за основните корупционни практики, произтичащи от законови несъвършенства, резултатите от които бяха анализирани. В тази връзка бе разработена и специална методология, която би могла да бъде приложена и на други места в страната. В рамките на проекта бяха проследени сигнали за корупция в съдебната система. Резултатите от проучването бяха публикувани в отделна брошура, съдържаща и препоръки за противодействие на корупцията в съдебната система и за създаване на вътрешни механизми за ограничаване на явлениято.

- Във **Враца** през 1999 г. местният партньор на *Коалиция 2000* – ИнфоЕкоКлуб реализира антикорупционен проект в сферата на екологията. Сформиран бе Обществен консултативен съвет по екологични и здравни проблеми и бяха направени редица конкретни предложения за промени в законодателството, насочени към гарантиране на прозрачност и отчетност в дейността на местните власти и към опазването на околната среда и здравето на гражданите. В рамките на проекта бяха проведени редица информационно образователни прояви – публични дискусии, пресконференции, конкурс за плакат и детски рисунки, издаване на бюлетин “Чисто бъдеще” и др.
- През 1999 – 2001 г. Федерацията на потребителите в България с подкрепата на Британския Ноу-хау фонд стартира проекта “Съвети за гражданите – България”. В рамките на проекта пилотно бяха разкрити 5 Бюра за информация и съвети на гражданите като форма на граждански контрол на действията на администрацията, които обслужват местното население в общините – район **Красна поляна – София, Хасково, Видин, Кърджали и Разград**. Бюрата са създадени по примера на Великобритания, където след Втората световна война тази практика намира широко разпространение и над 90% от гражданите търсят услугите на подобни местни структури. Най-важните принципи в тяхната работа са: независимост, безпристрастност, конфиденциалност, обективност на информацията, съпричастност към проблема на гражданите. Основните услуги, които предоставят бюрата, са информационни, административно-правни консултации, посредничество между гражданите и администрацията, социални дейности, насочени към хората в неравностойно положение. Обслужването в бюрата е безплатно за гражданите. Отговорите на

въпросите се дават в писмен вид. Създадените по проекта бюра продължиха своята работа и след неговото приключване през 2001 г. Нещо повече, тяхната мрежа се разшири до 13, като обхвана и общините Търговище, Димитровград, Стамболово, Разлог, Свищов, Лом и Антоново. Бюрата се обслужват на доброволен принцип от един сътрудник, преминал курс на обучение във Федерацията на потребителите. Изготвена е и постоянно се актуализира база данни, съдържаща всички постъпващи въпроси и отговорите на тях, групирани по теми. Дейността на Бюрата за информация и съвети на гражданите се финансира съвместно от Федерацията на потребителите и съответните общини, които предоставят помещения и оборудване, необходими за работата им.

- Във **Велико Търново** от пролетта на 2001 г. съществува Гореща телефонна линия против насилието срещу жени и деца. Впоследствие стартира инициативата „Връстници помагат на връстници“, в рамките на която беше открита детска телефонна линия, където децата могат да поставят свои проблеми и да получат информация за техните права. В помощ на детската телефонна линия бяха създадени групи, в които на доброволен принцип участват психолог, социален работник и ученик от 11-12 клас. Членовете на групите са преминали обучение за придобиване на специализирани умения за индиректна комуникация.
- През 2002 г. в редица родопски общини започна реализацията на друг проект на сдружение Българска младежка легия „Стефан Стамболов“ - „Местен омбудсман в родопските общини – изграждане на устойчив модел на мониторинг, граждански контрол и партньорство в местното самоуправление“. Целите на проекта са свързани с институционализирането на местен омбудсман в общините **Чепеларе**, **Баните** и **Негелино**, с установяване на ефективен граждански контрол върху местната власт и гарантиран достъп на гражданите до обществените услуги. В рамките на проекта бяха организирани и проведени редица публични изяви, в това число дискусии, кръгли маси, в помощ на установяването на постоянен диалог с местната общинска администрация, и беше издадена антикорупционната брошура „Как да постъпим при корупционен натиск“.
- В **Перник** през 2002 г. Фондация за развитие на предприемачеството в партньорство с местна неправителствена организация реализираха проект за противодействие на корупцията в местната власт на територията на общините Перник, Радомир, Ковачевци, Земен, Трън и Брезник. Целта на проекта бе подобряване на взаимодействието между администрацията, гражданското общество и бизнеса на общинско и регионално равнище. В рамките на проекта бе сформиран и Обществен

антикорупционен съвет за наблюдение на корупцията в различните сфери на бизнеса, за идентифициране на "сивите зони" с повишен корупционен риск и за изготвяне на препоръки за тяхното ограничаване.

- **В София** през 2002 г. Гражданско сдружение за борба срещу корупцията и незаконното строителство осъществи проекта "Граждански натиск срещу корупцията и некомпетентността в общинската и държавната администрация", подкрепен от *Коалиция 2000*. В различни софийски общини редовно се правеха проверки на издаваните разрешителни за строеж и реконструкции, както и на цялата документация, свързана с одобряването на проектите. Сдружението изготви препоръка за персонални промени в администрацията с цел промяна в начина на управление и в отношението на общинската и държавната администрация към гражданите. В рамките на проекта бяха реализирани редица информационни антикорупционни прояви – пресконференции, участия в предавания в електронните медии, публикации в пресата, посветени на злоупотребите в тази особено важна за гражданите област. Благодарение на тях инициативите на сдружението получиха широк обществен отзвук и бе установено партньорство с множество други организации от София и страната, работещи по сходни проблеми.
- **В Пловдив** особено активна дейност в областта на посредничеството и помирението развиват сдружение "Българска асоциация за извънсъдебно решаване на спорове" и създаденият впоследствие по негов проект Център за семейна и трудова медиация за социално слаби граждани. Центърът предлага безплатна за социално слабите граждани свободна, неутрална, поверителна и професионална медиация, безплатна експертна консултация за същността и предимствата на медиацията, а по конкретни спорове се произнася със становище за решаването им или чрез медиация, или чрез друг способ за извънсъдебно решаване на конфликти. За деветте месеца на 2003 г., за които е функционирал (от март до декември), центърът е сезиран с 89 спора за разрешаване чрез медиация, като са проведени 34 процедури по медиация и са постигнати 28 споразумения. Центърът е установил различни гъвкави модели на медиация като: трудова медиация, основана на отделни срещи и устни споразумения, изпълнявани в кратки срокове; семейна медиация, включително и по телефона; медиация в рамките на висящ съдебен процес (съгласно подписаното на 21 юли 2003 г. "Съгласие за партньорство" с Пловдивския районен съд, от септември същата година пет съдебни състава препращат случаи към центъра за споразумяване чрез медиация); сътрудничество с други държавни органи във връзка с провеждане на медиация (особено с отделите за закрила на детето към служба "Социални грижи" - най-често при спорове между родители за случаи на деца в риск) и др. Освен със семейни и трудови спорове (главно за неполучени трудови възнаграждения и обезщетения, произтичащи от

трудова правоотношение, както и за задържане на трудова книжка), центърът посредничи по спорове във връзка с разпределяне ползването на съсобствени недвижими имоти, делба на движими вещи между бивши съпрузи след развод и потребителски спорове (с Електроснабдяване и Топлофикация).

- Във **Велико Търново** през 2002 г. със съдействието на преподаватели в Юридическия факултет на Великотърновския университет “Св. Св. Кирил и Методий” и на Ресурсен център “Отворена врата” – Велико Търново е учредено сдружение “Правна клиника за извънсъдебно решаване на спорове”. Сдружението извършва медиация и арбитражиране при решаване на правни спорове в различни области на правото, както и консултации по проблеми на домашно насилие, сексуален тормоз, защита на правата на детето и др. Главните му цели са: подпомагане на социално слаби и безработни граждани при решаване на правни спорове; повишаване на практическата подготовка на студенти от специалностите право, социални дейности и психология; изучаване и анализиране на икономическите, социалните и правните проблеми на социално слаби и безработни граждани, деца в неравностойно положение, дребния и средния бизнес и разработване на програми за тяхното преодоляване; усъвършенстване и популяризиране на дейността на правните клиники и други средства за алтернативно решаване на спорове в страната. Правната клиника има обособени четири секции: административно, гражданско, наказателно и семейно право и работи четири дни в седмицата. В нея на доброволен принцип участват студенти по право от четвърти и пети курс, преподаватели и действащи юристи. Трима адвокати оказват безвъзмездна помощ и съдействие на студентите по възникналите случаи. Материалите по разглежданите казуси се съхраняват и предстои да бъдат включени в компютърен справочник, достъпен на интернет страницата на Правната клиника.
- В **Сливен** в периода 2002 – 2003 г. гражданското сдружение “Обществен барометър” си постави задачата за повишаване прозрачността в работата на общините от региона и стимулиране на гражданския контрол и участието на гражданите при формирането и реализирането на местната икономическа и социална политика. Пример за дейността на това сдружение е довеждането до успешен край на разследваните конкретни корупционни казуси, включително и срещу областния управител на Сливен. Друга обществена акция на сдружението бе насочена към нарушенията в сферата на водоснабдяването. Тя стана повод за национална дискусия, последвана от парламентарен дебат и изменения на *Закона за водите*, според които договорите, перфектни от юридическа гледна точка, могат да бъдат прекратени, ако причиняват обществена вреда. Така скандалният договор между частните водни

сдружения и държавното ВиК – Сливен бе обявен за акт на корупция от правителствената Комисия за борба с корупцията. Сдружението осъществява мониторинг върху местната власт в общините Котел, Твърдица, Нова Загора и Сливен, като в частност следи за разпореждането с общинската собственост и дейността на търговските дружества с общинско участие.

- В **Свищов, Силистра, Тутракан и Варна** местните журналистически дружества се включиха в дейностите на *Коалиция 2000* с проекта “Заедно срещу корупцията”, чиято цел беше установяване на постоянен диалог с представителите на властта и намиране на съвместни решения за предотвратяване и борба с корупцията в съответните общини. В рамките на проекта сред колегията се проведе анкета, в която бяха включени въпроси за журналистическата етика, за наличието на корупция сред журналистите, за взаимоотношенията между собствениците на вестници и практикуващите журналисти, за ролята на журналистиката в антикорупционните усилия на обществото. Сред темите на организираният дискусии бяха взаимоотношенията с местната власт, достъпа до информация, отварянето на българските общини към гражданското общество. В резултат на положените усилия, в Силистра беше създадено неформално общество “Заедно срещу корупцията”, в което се включиха журналисти и представители на местната власт – едно реално местно измерение на публично-частното партньорство в борбата срещу корупцията.

Освен тези антикорупционни инициативи, в края на 90-те години на миналия век бяха реализирани няколко пилотни проекта за въвеждане в социалната практика на фигурата на местния омбудсман. В редица общини на страната по различни проекти, подкрепени от *Коалиция 2000*, Центъра за изследване на демокрацията, Центъра за социални практики, Фондация “Отворено общество”, посолството на Съединените щати в България и Европейския информационен център – гр. Велико Търново и от други граждански организации, бяха установени експериментално институции от типа омбудсман.

- В периода 1999 - 2001 г. включително, на територията на **район “Младост” - София** по проект на Центъра за социални практики беше избран и успешно осъществяваше своята дейност обществен посредник (местен омбудсман).

Район "Младост" – София (1999 – 2001 г.)

"Съгласно проекта на Центъра за социални практики местният обществен посредник в район "Младост" – София има задачата да примирява позициите на жалвящия се гражданин и административния апарат и да посредничи при решаването на споровете им. Общественият посредник разглежда жалби на граждани срещу прояви на лошо администриране от страна на администрацията. Той може да взема отношение по жалби, отнасящи се до неспазване на установени със закон срокове, проява на отношение, нахърняващо достойнството на гражданите, подаване на невярна или недостатъчна информация за правата на гражданите и условията за извършване на административна услуга, злоупотреба с власт. От компетенциите на обществения посредник в район "Младост" са жалби, свързани с общинските жилищни и нежилищни имоти; регистрация на търговски обекти; сметоизвозване и чистота на улиците и др. Службата не разглежда жалби с давност над една година, такива, които вече са изпратени за решаване в съда, случаи, които се отнасят до частния живот на гражданите, трудовоправни и синдикални спорове.

Правила за работа на обществения посредник:

- Равни възможности на гражданите да отстояват правата си, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статус, политически или религиозни вярвания.
- Проява на коректност към страните от жалбите, като ги уведомява за действията и намеренията си, изслушва и отчита съображенията им и им дава възможност да преразгледат собствените си позиции.
- Запазва дискретност за имената на лицата по разглежданите случаи и за други данни с конфиденциален характер.

В работата си общественият посредник от район "Младост" имаше подкрепа от страна на кмета на общината, което осигури необходимия достъп до администрацията и информацията по отделните случаи. Кметът на общината вярва, че системата на омбудсмана значително ще облекчи работата по жалбите, което е от голямо значение за подобряване качеството на услугите в общината."

(Из доклада на Центъра за социални практики)

- В общините **Разград, Лозница и Завет** в периода 1999 – 2001 г. Българското сдружение за честни избори и граждански права (БСЧИГП) - клуб Разград въвежда тази институция в две малки общини и в областния център като се съобразява с няколко основни елемента – отношението на местната администрация и на общинския съвет; нагласата на гражданите да работят и да сътрудничат; какви граждански групи има в района, тяхната активност и желание да помагат на институцията. Това стана възможно благодарение на подкрепата съответно от програма МТРА/КАР на Холандското посолство, от Фондация "Отворено общество" и от посолството на САЩ. Бяха избрани местни омбудсмани, които в течение на една година (толкова беше продължителността на всеки проект) приемаха жалби и сигнали от граждани, предоставяха им консултации и информация (само за 2000 г. в Завет са разгледани повече от 160 сигнала, жалби, предложения и са предоставени консултации). В помощ на институцията се подписаха споразумения с местните служби "Социално подпомагане" и "Образование и култура", както и с районното полицейско управление. Непосредственият резултат от реализацията на тези проекти е изграденото по-високо доверие между гражданите и администрацията и

възможността за обратна връзка като фактор за подобряването на нейната дейност.

- В **Плевен** през 1999 г. регионалното сдружение "Възродено гражданско общество" положи сериозни усилия за изготвянето на Статут и Правилник за действие на омбудсман на общината, проведе информационно-образователна кампания и получи гражданска и медийна подкрепа. Целите на проекта бяха постигнати: прозрачност в дейността на общинската администрация, облекчена процедура на предлаганите услуги, ясна структура на общинската администрация, конкретни отговорности на служителите, както и повишена правно-институционална грамотност на гражданите. Впоследствие обаче, поради незаинтересованост от страна на кмета на общината, идеята за омбудсмана беше изоставена и не получи реализация.
- В **Стара Загора** в началото на 2001 г. бе създадено "Регионално сдружение Омбудсман" като колективен орган с 32-ма члена, което има функции, сходни на тези на омбудсмана. Сдружението извършва широка дейност по консултиране, посредничество, предоставяне на безплатна съдебна защита и арбитраж при спорове, безплатни консултации по правни и административни въпроси на гражданите (с неговото съдействие за 2 години успешно са били решени 240 случая). В периода 2001-2003 г. сдружението реализира и няколко тематични проекта, насочени към укрепване на гражданското общество и защита правата на гражданите на територията на общината.
- Във **Велико Търново** от април 2002 до март 2003 г. по едногодишен проект, подкрепен от посолството на САЩ и с подкрепата на Европейския информационен център – гр. Велико Търново, беше установен специализиран омбудсман – антикорупционен посредник, чиято дейност беше насочена основно към противодействието на случаите на неспазване на закона, нанасяне щети на гражданите, злоупотреба с власт и корупционни прояви. Изготвени са формуляри за жалби като е ползван формуляра на Европейския омбудсман от неговата страница в интернет. Около 90 % от случаите са решени чрез медиация.
- В **Ямбол** през октомври 2003 г. започна работа обществен посредник по проблемите на здравеопазването. Той работи в рамките на проект, осъществяван от Фондация "Индекс" с подкрепата на програма "МАТРА/КАР" на Холандското посолство. Беше проведено обучение на журналисти и на медици от града за това, какво представлява омбудсмана и каква ще е неговата роля в Ямбол. За информирание относно дейността на посредника всяка седмица по кабелните телевизии се излъчва десетминутно предаване. Най-често гражданите отправят жалби до медицинския омбудсман, свързани с безплатните талони за прегледи.

- Най-широк обществен отзвук получи дейността на обществения посредник за **Столична община**. Проектът “Столичен омбудсман” бе двегодишен (февруари 2002 – февруари 2004 г.) и се осъществи от Центъра за социални практики в партньорство със Столична община и с финансовата подкрепа на Фондация “Отворено общество”. Мандатът на институцията беше също двегодишен и изтече в края на февруари 2004 г. Според годишните доклади за 2002 и за 2003 г., столичният обществен посредник е разгледал общо 834 жалби, 381 за първата и 453 за втората година (Приложение I, 4.2. и 4.3.). Техният анализ показва, че се очертават две основни групи жалби. Първата група са случаи, при които се изисква помощ от обществения посредник в процеса на развитие на административната процедура по предоставяне на административна услуга или издаване на административен акт. По тях гражданите са получили консултация (писмена или устна) за реда и начина за упражняване на техните права и защитата на законните им интереси пред администрацията, предвидени в нормативната уредба. Другата група случаи са със сложна фактическа и правна страна и изискват задълбочено проучване и проверка, преглед на нормативната уредба и среща с длъжностни лица. Гражданите много често търсят обществения посредник и за да получат информация за правомощията и дейността на различни общински и държавни структури, както и за операторите на обществени услуги – ВиК, топлофикация, дейността на топлоразпределителните фирми, транспорта, образованието и др.

Сътрудничеството между неправителствените организации, работещи по антикорупционни проекти, от една страна, и местните власти, от друга, закономерно доведе до начални стъпки към съвместно формулиране на необходимостта от институция от типа омбудсман на ниво община. Установено бе и плодотворно сътрудничество с Националното сдружение на общините в Република България. Пример за резултатите от това сътрудничество е проведеният през ноември 2002 г. семинар на тема “Възможности за установяване на институции от типа омбудсман на местно ниво в България. Опит и перспективи”, организиран от Центъра за изследване на демокрацията, Фондация “Фридрих Еберт” и Националното сдружение на общините в Република България. Участниците в семинара предложиха и приеха декларация в подкрепа на въвеждането на институцията омбудсман на местно (общинско) ниво в страната.

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”

Представителите на местните власти – участници в семинара,

Имайки предвид установилия 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 (омбудсман), регламентиращ статута, основните принципи, правомощията, мандата, реда и организацията на дейността му.
- Законното 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.

* * *

Направеният преглед на местните антикорупционни инициативи не изчерпва всички граждански проекти, насочени към разширяване на диалога между местните власти и гражданите, към повече прозрачност и отчетност на местната власт. Общото за тях е, че те допринесоха и допринасят за нарастване на интереса към тази институция и нейното въвеждане в редица общини, особено след промените в Закона за местното самоуправление и местната администрация от 2003 г.

2. Институционален опит на местните институции от типа на омбудсмана

Опитът от установяването на местните обществени посредници през разглеждания период показва необходимостта от съсредоточаване на усилията в няколко направления. Преди всичко, основен проблем пред неправителствените организации, които се включват в антикорупционната дейност и в изпълнението на посреднически функции на местно равнище, е легитимността. В отсъствието на адекватна законова основа за работата на местните посредници до есента на 2003 г. особено важно условие за успеха на тяхната мисия бе установяването на добро взаимодействие с местната власт и регламентирането на конкретни процедури, необходими за стартирането на тяхната работа. Става дума преди всичко за две процедури – за утвърждаване на правилник за дейността и/или устав на местните посредници, както и на процедура за техния избор.

Правилник/устав и избор

Характерно за фигурата на местния обществен посредник е, че той извършва своята дейност на основата на правилник за организацията и дейността и/или на устав. В правилника са определени случаите, които са от компетенцията на обществения посредник, и тези, по които той не може да взема отношение. И двата документа се приемат най-често от съответния общински съвет.

Приложени бяха различни процедури за приемане на правилника/устава на съответните местни посредници:

- Общинският съвет определя правилника за работа на местния омбудсман. Пример в това отношение е общественият посредник на Столична община, който осъществяваше своята дейност на основата на правилник, пряко гласуван от общинския съвет (Приложение I, 4.1.).
- В друг случай общинският съвет приема устава и правилника, които дефинират най-общо функцията на тази фигура, докато общественият посредник сам формулира основните правила на своята работа. Такъв е примерът във Велико Търново.
- В община Завет пък бе изготвен Кодекс на обществения посредник, който се състои от три основни документа – правилник за работа, процедура за разглеждане на жалбите и процедура за избор на обществен посредник (Приложение I, 3.2., 3.3. и 3.4.).

Практиката показва, че изборът на местния омбудсман се осъществява или се утвърждава от общинския съвет в съответната община. В различните общини обаче бяха приложени специфични процедури на избора:

- В район **"Младост" - София** (1999 – 2001 г.) общественият посредник е избран от общинския съвет.

- Община **Разград** (2000 - 2001 г.) – тук подходът е бил обратният – не общинският съвет, а гражданските организации и самите граждани са издигали кандидатурите (28 на брой) и са участвали в избора. Проведени са 3 тура, за да бъде избран местния посредник. Според оценката на гражданските организации, този механизъм е изключение, но е дал много добър резултат.
- В община **Лозница** (1999 - 2000 г.) изборът също е бил в няколко тура, като последният му етап се е провел на сесия на общинския съвет. Смята се, че тук процедурата не е дала добър резултат.
- В община **Завет** (2000 г.) общинският съвет е одобрил цялата процедура по избора и всички документи за работата на местния омбудсман, но без да се намесва пряко в неговия избор. За да се избегнат затрудненията, възникнали при избора на местен омбудсман в община Лозница, общинският съвет на Завет одобри комисия от 17 души, на която делегира правото да проведе избора и да сключи трудов договор на основата на ясна длъжностна характеристика с конкретни права и задължения. Въпреки наличието на силно етническо разслоение в общината и в самия общински съвет, е подкрепен достоен кандидат, без да се отчита неговата етническа принадлежност. Изборът се оказва много успешен.
- В **Столична община** (2002 – 2003 г.) съгласно Правилника за дейността на обществения посредник, той бе избран от общинския съвет с мнозинство 50% плюс 1 от гласовете на общия брой общински съветници. Предварително бе съставена комисия, която разгледа и одобри издигнатите кандидатури. По време на предварителната дискусия е била обсъдена и идеята за пряк избор на столичния посредник от гражданите на София, която обаче не е била възприета.
- За избора на антикорупционния омбудсман във **Велико Търново** (2002 – 2003 г.) се провежда конкурс в три кръга в съответствие с решение на общинския съвет. Сформирана е комисия за провеждане на избора, която предлага на общинския съвет да утвърди най-подходящия кандидат, след провеждане на тристепенен конкурс.

Финансиране и отчетност

През периода 1998 - 2003 г. финансирането е почти изцяло от чуждестранни източници и донорски организации в рамките на предимно едногодишни проекти. Този факт свидетелства, че не може да се говори за устойчивост на институцията обществен посредник през разглеждания период. Няколко примера:

В район **"Младост" – София** проектът е финансиран от програма Фар Демокрация. Съгласно статута му (Приложение I, 1.1.), общественият посредник изготвя годишен доклад за дейността си. В него се включва информация за разрешените случаи; за случаите, при които намесата му е

останала без резултат и причините за това; информация за броя на подадените оплаквания и сигнали, за отправените предложения и препоръки, както и дали те са били взети предвид; становище за степента на зачитане на законните права и интереси на гражданите. Докладът е на разположение на всеки, който се интересува.

В община **Лозница** проектът е едногодишен и се финансира от Фондация “Отворено общество”. Дейността се отчита на сесия на общинския съвет на шест месеца и в края на годината се представя годишен отчет.

В община **Разград** проектът е едногодишен и се финансира от програма MATRA/KAP на Холандското посолство. Местният посредник се отчита пред органа, който го е избрал, на 6 месеца и в края на годината изготвя годишен доклад.

В община **Завет** проектът е едногодишен и се финансира от посолството на САЩ. Местният посредник се отчита на 6 месеца пред органа, който го е избрал, и представя годишен доклад в края на годината.

В община **Велико Търново** проектът също е едногодишен, финансира се от посолството на САЩ и е подкрепен от Европейския информационен център – гр. Велико Търново. Изготвя се ежемесечен доклад за това какво и как е извършено, който се представя на финансиращия орган, на общинския съвет и на медиите.

В **Столична община** се работи по двегодишен проект, финансиран от Фондация “Отворено общество” и от Столична община. Общественият посредник е задължен на три месеца да представя анализ за своята дейност на кмета на Столична община и на Столичния общински съвет. В тези анализи се прави преглед на постъпилите жалби по проблеми и се представят начините, подходите и препоръките, които омбудсманът е отправил към съответните администрации за отстраняване на допуснатите нарушения, както и на условията, които създават възможност за тяхното съществуване. Тези анализи са публични и се намират в официалната интернет страница на Столична община.

3. Функции, субекти, инструменти и критерии за оценка: опит за класификация

Досегашният опит от дейността на обществените посредници от типа на омбудсмана дава основания за обобщаването на основните характеристики на тези граждански институции по следния начин.

• Функции

Типологията на възникналите в рамките на различни проекти на неправителствения сектор посреднически практики се определя както от характера на техните функции, така и от тематичната специализация в конкретната им дейност. Най-общо посредническата функция може да се опише на "триъгълно взаимоотношение" по веригата клиент/гражданин - посредник/омбудсман - местни власти/общинска администрация. На основата на опита от последните 5-6 години могат да се изведат няколко типа взаимоотношения (функции) с участието на местни посредници както следва:

Медиаторска функция

Дейността на местните посредници (омбудсмани) до голяма степен допринесе за първите стъпки към институционализиране на диалога между гражданското общество от една страна и местната власт и общинската администрация – от друга, което се осъществява под различни форми и използва разнообразни процедури в зависимост от възникналите прецеденти и от местните условия.

Най-разпространената форма на посредничество са случаите, в които местният посредник съдейства на гражданите при формулиране на жалбата или сигнала до общинските власти, или при получаване на информация от общинската администрация за резултата от вече изпратения сигнал.

Друга форма на намеса на посредника е въздействието върху общинската администрация най-често с оглед ускоряване решаването на даден проблем. Този вид посредничество се доближава до лобирането, особено когато частният казус съвпада с обществен интерес и изисква съответна реформа във функционирането и в процедурите на административната дейност в рамките на общината. Все още обаче не може да се говори за регламентиране и утвърждаване на лобистки структури по места, при положение че липсва национална традиция на лобизъм и по отношение на централните органи на властта.

Функция на гражданския контрол

Спецификата на тази функция, за разлика от посредническата, се състои в оказване на съдействие на общинската администрация за рационализиране и

прозрачност на нейната дейност, което в максимална степен да съответства на интересите на гражданското общество. Прякото упражняване на граждански контрол се осъществява с разрешение и в тясно сътрудничество с ръководството на общината и в идеалния случай се вписва в административната реформа, насочена към преодоляване на предпоставките за корупция и бюрократично отношение.

Тази функция може да се упражнява и без сезиране от страна на граждани за проблеми в дейността на общината. Във всеки случай нейното осъществяване не е подчинено на отделни казуси на жалбодатели, а по-скоро зависимостта е обратна – сигналите от страна на гражданството насочват гражданския наблюдател или обществения посредник към “сивите зони” на административен произвол или хаос. В този смисъл, функцията на гражданския контрол тясно се доближава до дейността на профилираните неправителствени организации, които защитават интересите на гражданското общество.

Информационно-образователна функция

На много места акцентът в дейността на местните посредници е в предоставянето на информация на гражданите предимно за общинските служби и услугите, които предоставя общината, и изобщо за всякакъв вид обществени услуги, които все по-често излизат от публичната сфера и минават към частни организации. Проблемът идва от относително ниското ниво на информираност на населението както за структурата на общинските услуги, така и за структурата на самата общинска администрация. Това показва не толкова неразвитост на гражданското общество, колкото незнание и неподготвеност на гражданите. Така че, местният омбудсман, наред с основната си функция на защитник на правата на гражданите или механизъм, който създава среда на зачитане на тези права, изпълнява и функцията по предоставяне на информация. В този смисъл той играе ролята на филтър в контактите с администрацията и органите на управление. Тоест гражданите, обръщайки се към него, могат да получат отговор на въпросите си, дори без да влизат в досег със съответния административен орган.

В случая със столичния омбудсман например, самият правилник фиксира задачата на тази институция да работи за повишаване правната култура на гражданите и да ги информира за техните права. Подобни са функциите на Бюрата за граждански консултации на Сдружението за честни избори и граждански права в Разград и други по-малки общини. Подобни функции са залегнали в дейността и на Групите за посредничество, създадени през 1998 г. от Асоциацията на младите юристи. Те дефинират тази функция като “подпомагане на гражданите при осъществяване на правата им и повишаване на правната им култура в областта на административните услуги, извършвани от местните власти.”

Консултантска функция

Тя до голяма степен се слива и допълва информационно-образователната, но е съсредоточена върху жалбите и проблемите на гражданите и поради това обикновено предполага правна култура и познания за дейността на общинската администрация. Категоризирането ѝ като отделна функция, различима от тази на информационно-образователната и посредническата роля на местния омбудсман, е оправдано в случаите, когато не се осъществява контакт с представители на местната власт, а консултирането на гражданите е по-скоро личен, отколкото публичен акт. Практиката показва, че от консултации се нуждаят предимно хора, които не могат да си платят услугата при адвокат или друг експерт.

• Субекти на местното посредничество

В съответствие с различните акценти в дейността на местните омбудсмани се оформят и разнообразни по своята функционална характеристика субекти и фигури на общественото посредничество на местно равнище. Те могат да се обобщят в следните категории:

Наименование	Функция	Обект на дейността
Местен посредник/ омбудсман	Защита на правата на гражданите Посредничество Информационна Консултации	Общинска власт, общинска администрация Подразделенията на държавни институции Частни организации, предоставящи публични услуги
Граждански наблюдател	Граждански контрол	Общинска администрация
Обществени съвети	Информационно-образователна	Местната общественост Общинската власт

Както общо за антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*, така и конкретно за местните омбудсмани, функционирали в редица български общини, е характерно такова дефиниране на техните функции, което най-пълно се доближава до традиционната дейност на местния омбудсман в Европа. В рамките на местното посредничество има наченки и на колективни омбудсмани, при които една структура или цяла неправителствена организация осъществява посреднически функции (например в Стара Загора).

Гражданският наблюдател – Шумен например до голяма степен съсредоточава дейността си до мониторинг на общинската администрация, допринасяйки за диагностиката на “сивите зони” на корупционен риск в тази структура и чрез предложенията си за рационализиране и по-голяма прозрачност

на администрацията подпомага нейното реформиране. С други думи, ефектът от тази дейност е опосреден и се изразява в намаляване на корупционния натиск от страна на общинската администрация като цяло и на отделни корумпирани служители в нея.

Общественият антикорупционен съвет има по-различна функция и обхват, тъй като включват представители както на неправителствени организации, така и на местната власт и бизнеса. Като опит за институционализиране на диалога местни власти – граждани те носят в себе си определена посредническа функция, но главният резултат от тяхната дейност е информационно-образователен. В рамките на тези съвети обществеността на съответната община е информирана за целите на антикорупционните проекти, а представителите на местните органи на властта декларират ангажимента си по отношение на мерките за ограничаване на корупцията в публичния сектор. Затова и решенията и документите, които се приемат, обикновено не визират конкретни граждански жалби и сигнали.

• Инструменти и форми на инициативите за противодействие на корупцията и за установяване на местни омбудсмени

“Гореща телефонна линия”

В редица градове в рамките на инициативите за обществен посредник (омбудсман) бяха обявени горещи телефонни линии за сигнали и оплаквания на граждани. Антикорупционните обществени съвети извършваха значителна дейност по събирането на информация за корупция, с което оказваха съдействие на правозащитните и правоприлагащите органи, чиято официална информация за корупция не винаги съответства на действителните измерения на проблема. Бяха експериментирани различни форми и средства за създаване на канали за подаване на жалби и събиране на данни от граждани, пострадали от корупция, считани за сравнително достоверен източник за оценяване на ежедневната корупция. “Горещи телефонни линии” за сигнали за корупция от граждани и организации, както и специални пощенски кутии, бяха открити във Велико Търново, Варна, Враца, Плевен, Пловдив, Пазарджик, Смолян и др.

“През м. април-май 2000 г. “горещата телефонна линия” на Независимата екологична и социална инспекция – Варна получи 55 сигнала за корупция. 13 от тях са анонимни. Останалите 42 бяха изпратени на районния прокурор, който в специално писмо отговори, че в 14 от случаите е наредена прокурорска проверка, а останалите би следвало да потърсят адвокатска консултация за защита на правата си.”

(Из доклада на Независимата екологична и социална инспекция – Варна)

Работата по приемане на сигнали за корупция при гарантиране на анонимността - като една от новите антикорупционни практики – предстои да бъде преценена и регламентирана. Възникват редица проблеми като например

“недобронамерените” сигнали, които няма как да се квалифицират освен като клевети.

В много малко случаи обаче тези линии се превръщат в активна връзка между гражданите и посредниците. Не е преодоляна бариерата на недоверието, а антикорупционните “горещи линии” не могат да съперничат на телефоните на доверието например. Причините са свързани с недоверие на гражданите във възможността от предотвратяване и санкциониране на корупционните практики, липсата на достатъчно доверие спрямо обществения посредник, отсъствието на съответна традиция и т.н.

Приемни

По-успешна форма на комуникация между посредници и граждани е разкриването на приемни, където контактът е личен и съществува по-голяма вероятност за установяване на взаимно доверие. Успешен в това отношение е опитът на приемните във Велико Търново, Стара Загора, София и други общини в страната.

Социологически проучвания

Важната роля на социологическите проучвания и, разбира се, запознаването на обществеността с резултатите от тях, беше потвърдена в хода на изпълнението на местните антикорупционни инициативи. Анкети на тема корупция-антикорупция бяха организирани от местните партньори на *Коалиция 2000* във Варна, Смолян и общините Чепеларе, Баните, Неделино, в Хасково и Враца, Бургас, Пловдив, Плевен, Велико Търново, Свищов, Силистра.

Бяха проведени два вида социологически анкети – сред представители на различни обществени групи, например младежи, журналисти, юристи, бизнесмени и т.н. и отделно – сред самите общински служители. Така например проучването, осъществено по проект и от екип на сдружение Черноморска правна общност – Бургас през май 1999 г., обхваща един от утвърдените професионални елити: анкетиран са 90 юристи от почти всички юридически професии – съдии, адвокати, прокурори, юрисконсулти, научни работници и студенти по право. Основната цел на анкетата е проучване на разбирането на юристите за корупцията, сферите, където се среща тя, и факторите, които я предизвикват.

Публични дискусии, обучителни семинари, информационни дни³

Редица неправителствени организации провеждат публични дискусии, за да поставят в дневния ред на местната общественост проблема за необходимостта от по-голяма прозрачност на местните власти. В тези дискусии, наред с представители на третия сектор, участват кметове,

³ За повече информация: www.anticorruption.bg/ombudsman.

областни управители, общински съветници, ръководители на местните клонове на държавни институции, журналисти и общественици. Значителният медийен и обществен отзвук от подобни изяви допълнително ангажира местните власти с каузата на антикорупцията и закрилата на правата на гражданите, дава тласък за развиването на гражданско-публичния дебат по широк кръг проблеми.

С акцент върху образователния компонент са провежданите обучителни семинари, чиято целева група са представители както на неправителствени организации, така и на местните власти и медиите.

Информационните дни обикновено съчетават комплекс от изяви с медийна ориентация, включително пресконференции, открити дискусии, предавания по местните електронни медии, публикации в печата и др. Такива прояви бяха организирани във Велико Търново, Варна, Пловдив, Смолян, Ловеч, Троян, Кърджали, Гоце Делчев, Батак и други градове в страната. Характерно за тях е широкото участие на граждани, представители на администрацията и съдебната власт, медии, действащи и бивши местни посредници, на неправителствени организации, работещи по проблемите на човешките права и по антикорупционни проекти.

• Критерии за оценка на дейността на местните омбудсмени

Количествените критерии за оценка на дейността на местните омбудсмени – брой на постъпилите жалби, както и на случаите, по които са осъществени посреднически действия – са особено важни и показателни поради обстоятелството, че самата институция все още не е достатъчно популярна, а информацията за нейната дейност – недостатъчна. Освен това, увеличаването на броя на жалбите и сигналите на граждани свидетелства за засилване на доверието към конкретния обществен посредник, а в по-общ план и за преодоляването на песимистичните нагласи сред обществеността, според които оцетеният гражданин няма шансове при спорове с държавата и общината.

Критериите за успешността на медиаторската дейност на местния посредник са свързани с отговора на въпроса, доколко се изпълняват разнообразните функции, с които той е натоварен. Тъй като основна част от “клиентите” на омбудсмана обикновено търсят консултиране по административни и правни въпроси, ролята му в тези случаи се ограничава до предоставяне на компетентен съвет и правна консултация на жалбоподателите.

В случаи, свързани с нарушения на административна процедура (например пропуснати срокове за отговор или за извършване на административна услуга), местният посредник събира информация от двете страни по жалбата –

общинската администрация и гражданина – за да изясни съответния казус. След като се увери, че е налице лошо администриране, омбудсманът сезира ръководството на съответната структура или общинското ръководство за съществуването на подобен проблем. Както свидетелства опитът в някои общини, голяма част от спорните въпроси се решават успешно от местния посредник посредством медиация и установяване на личен контакт (във Велико Търново например това се случва по 90% от отправените жалби). Най-трудни за решаване са жалбите, в които се отправят обвинения към общински служители в корупция и злоупотреба с власт, но и в тези случаи омбудсманът би следвало да посредничи като насочва жалбоподателите към съответните компетентни органи.

В процеса на работа по решаването на индивидуални жалби общественият посредник установява слабите звена в общинската администрация и другите местни институции, където съществува завишен корупционен риск. Това му позволява да формулира конкретни предложения за отстраняване на системни проблеми в дейността на администрацията, както и за преодоляване на пречките пред прозрачността, отчетността, експедитивността и коректността спрямо гражданите. С други думи, практиката на обществения посредник е една отлична възможност за по-прозрачна администрация, по-информирано гражданско общество, по-отптитимизирани и ефективни административни практики и процедури. Формулирането на подобни конкретни оценки и препоръки представлява едно второ равнище в дейността на омбудсмана, на което той се превръща в активен участник в усилията по реформиране на българската администрация в съответствие със съвременните изисквания за прозрачност и отчетност.

УСТАНОВЯВЯНЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОБЩЕСТВЕН ПОСРЕДНИК В СЪОТВЕТСТВИЕ С ЧЛЕН 21А ОТ ЗАКОНА ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. Първи стъпки

След влизането в сила на новите текстове в ЗМСМА на 27 октомври 2003 г., непосредствено след местните избори, общинските съвети получиха законова възможност да избират местни обществени посредници и това вече е факт в няколко общини в страната.

- На 23 март 2004 г. на сесия на общинския съвет на **община Баните, област Смолян**, беше избран първият обществен посредник в страната в съответствие с новия чл. 21а от ЗМСМА – Зорка Карипова. Тя беше избрана с необходимото квалифицирано мнозинство (2/3 от състава на общинския съвет) за срок от 3 години. За финансиране на дейността на местния омбудсман беше учреден дарителски фонд, в който ще се набират средства по време на целия му мандат. Общината се ангажира с предоставяне на офис и компютърна техника, необходими за неговата дейност. Общинският съвет задължи председателя на съвета и новоизбрания обществен посредник да представят на сесия на общинския съвет проект на Правилник за дейността и график за открити приемни за жителите на 26-те села на общината, които бяха приети през месец май. На сесията присъстваха Райчо Данаилов – кмет, и Росен Кичуков – заместник-кмет на община Баните, Росен Деянов – заместник председател на Обществения съвет за борба с корупцията, Деян Ашков – председател на Българска младежка легия “Стефан Стамболов”, както и над 50 граждани.

Инициативата и подготовката за създаването на институцията обществен посредник в община Баните бе осъществена в рамките на проект на сдружение Българска младежка легия “Стефан Стамболов” – Смолян, с подкрепата на *Коалиция 2000* и на Инициатива “Отворено управление” на Американската агенция за международно развитие. На 29 март 2004 г. общественият посредник на Баните Зорка Карипова беше представена на работна среща в Центъра за изследване на демокрацията, София. Присъстваха представители на общинския съвет и общинската администрация на община Баните, депутати, участвали в изготвянето на законодателните промени в ЗМСМА, представители на екипа на бившия обществен посредник на Столична община, на неправителствени организации и медии. По време на срещата бяха обсъдени предизвикателствата пред новоизбрания обществен посредник, проблемите, които ще съпътстват работата му, и възможните практически решения за тяхното отстраняване, както и натрупаният до този момент опит и добри практики на подобни

институции в страната, които могат да допринесат за успешното въвеждане и ефективната работа на общественя посредник в община Баниче.

- На 30 март 2004 г. общинският съвет в **Ботевград** избра за обществен посредник на общината Васил Василев и гласува месечно възнаграждение на общественя посредник от бюджета на общината в размер от 100 лв., като няколко дена преди избора (25 март 2004 г.) с решение бе приет и Правилник за организацията и дейността на тази институция (Приложение II, 2.). С това първият в този регион местен омбудсман беше институционализиран в съответствие с промените в ЗМСМА от 2003 г.

РЕШЕНИЕ № 63

гр. Ботевград, 25.03.2004 година

ПО ДОКЛАДВАНЕ НА ВОЛОДЯ КАЗАКОВ – Председател на общинския съвет – Ботевград, във връзка с докладна записка относно приемане на Правилник за организацията и дейността на общественя посредник в община Ботевград и становища на Постоянните комисии по: децата, младежта, спорта, туризма; образование, наука, култура и духовни дейности; здравеопазване, социална политика, спорт и екология; бюджет и финанси; териториално развитие; местно самоуправление и законност и стопанска политика и инвестиции по същия въпрос, общинският съвет – Ботевград на основание чл. 21а, ал. 3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация с 24 гласа “за”, 0 гласа “против”, 0 гласа “въздържал се”, при общ брой общински съветници 29,

РЕШИ:

1. Приема Правилник за организацията и дейността на общественя посредник в община Ботевград.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОБС: /В. КАЗАКОВ/

РЕШЕНИЕ № 78

гр. Ботевград, 30.03.2004 година

ПО ДОКЛАДВАНЕ НА ВОЛОДЯ КАЗАКОВ – Председател на общинския съвет – Ботевград, във връзка с докладна записка относно избиране на обществен посредник в община Ботевград и становища на Постоянните комисии по: местно самоуправление и законност; стопанска политика и инвестиции; децата, младежта, спорта и туризма; образование, наука, култура и духовни дейности; бюджет и финанси по същия въпрос, общинският съвет – Ботевград на основание чл. 21а от Закона за местното самоуправление и местната администрация във връзка с чл. 132 от Правилника за организация и дейност на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, чрез проведено тайно гласуване с 21 гласа “за”, 1 глас “против” по т. 1 и явно гласуване с 24 гласа “за”, 0 гласа “против”, 0 гласа “въздържал се” по т. 2, при общ брой общински съветници 29,

РЕШИ:

1. Избира обществен посредник на община Ботевград **ВАСИЛ НИКОЛАЕВ ВАСИЛЕВ**, ЕГН:, за периода 01.04.2004 година – 01.04.2008 година.

2. Дава съгласие да се изплаща сума в размер на 100 лева месечно за възнаграждение на общественя посредник от бюджета на община Ботевград, раздел “Изпълнителни законодателни органи”.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОБС: /В. КАЗАКОВ/

- В **Каварна** в началото на 2004 г. по инициатива на кмета на общината и на общинския съвет бе даден ход на кампанията за избор на обществен посредник и през месец март беше избрана Ели Милева Димитрова. Финансирането на дейността се поема от бюджета на общината, което говори за намерението на местната власт за трайно установяване на този нов механизъм за закрила на правата на гражданите.
- В **Разград** от месец януари 2004 г. местният клуб на Българското сдружение за честни избори и граждански права⁴ работи съвместно с общинския съвет в Разград по проект "Отворени врати за гражданите на Разград", чиято цел е институционализиране на обществения посредник в общината. Проектът е едногодишен и се осъществява с подкрепата на Американската агенция за международно развитие и *Коалиция 2000*. На 24 февруари 2004 г. беше създадена временна комисия от 9 души (общински съветници, представители на общината и на общинската администрация, неправителствени организации), която да подготви Правилник за организацията на дейността на обществения посредник и провеждането на конкурса за избор от общинския съвет на най-успешните кандидатури. Правилникът (Приложение II, 1.) беше приет на сесия на общинския съвет на 9 март 2004 г. Междувременно беше обявен конкурс за предварителен подбор на кандидатите за обществен посредник на община Разград. Документи за участие в конкурса подадоха 6 души. На 7 април 2004 г. се проведе предварителния конкурс и до участие в избора бяха допуснати трима кандидати. На 26 април 2004 г. на сесия на общинския съвет се проведе избор за обществен посредник с тайно гласуване. Тъй като нито един от кандидатите не получи необходимото мнозинство, беше прието решение за насрочване на нова процедурата и обявяване на нов конкурс за избор на обществен посредник. На 31 май 2004 г. на заседание на общинския съвет след гласуване в 2 тура за обществен посредник на територията на общината за срока на проекта (т.е. до края на 2004 г.) беше избрана г-жа Иваницка Русева, досегашен секретар на общината в с. Раковски. Дейността на обществения посредник ще се финансира от проекта "Отворени врати за гражданите на Разград", като общината осигурява безплатно помещение в нейната сграда. Предвижда се възможност за финансиране и от дарения от други местни и чуждестранни източници, стига те да не поставят условия, които могат да ограничат независимостта на институцията.

⁴ В **Разград** в началото на месец март 2004 г. по инициатива на сдружение Център на неправителствените организации беше създадена Коалиция "Граждански организации" в подкрепа на кампанията за прозрачно местно самоуправление и въвеждане на институцията обществен посредник в България, в която се включиха 27 местни организации. Коалицията успешно си партнира с местните власти в Разград и беше отличена от Фондация за развитие на местното самоуправление с награда за изключителен новаторски принос към темата "Как стартираме кампанията за прозрачност в нашата община".

- След влизането в сила на промените в ЗМСМА през 2003 г. общинският съвет във **Велинград** положи сериозни усилия за избиране на обществен посредник. Първата крачка бе приемането на нова (Приложение II, 3.), отделна глава от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, в която се определят правилата за работа на обществения посредник. Със свое решение от 12 януари 2004 г. общинският съвет обяви конкурс за длъжността, като определи условията и комисията за провеждането му, а с решение от 28 януари 2004 г. определи реда и начина, по който ще се избира общественият посредник. Обявата за конкурса беше публикувана в медиите и на 9 март 2004 г. той беше проведен в съответствие с критериите, които комисия от общински съветници определи, а именно: **квалификация и обществен опит**, като няма изискване кандидатът да е юрист, изготвяне на **писмена концепция**, която кандидатите трябва да представят на комисията, и провеждане на **интервю**. От 12 кандидата 10 бяха допуснати до участие в конкурса, а от тях трима бяха предложени за обсъждане от общинския съвет. На заседание на 16 април 2004 г. общинският съвет проведе тайно гласуване за първия класиран от комисията кандидат, който не събра 2/3 от гласовете на общинските съветници (резултатът от гласуването бе 19 гласа “за” и 10 гласа “против”, от общо 29 общински съветници) и по този начин не се достигна до избор на обществен посредник. Предстои провеждането на нов конкурс. Общинският съвет реши да предостави помещение за приемна на обществения посредник и да поеме необходимите разходи за издръжка на неговата дейност.
- През месец март 2004 г. общинският съвет в **Шумен** прие Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на общината и взе решение за откриване на процедура за избор. Беше сформирана Временна комисия по избора, която на свое заседание на 12 май 2004 г. прие правилата и критериите за избор и определи срока за подаване на документи – 31 май 2004 г. Документи за участие в него подадоха 20 души. Изборът предстои.
- Общинският съвет в **Бургас** също взе решение за откриване на процедура за избор на обществен посредник. През март 2004 г. беше обявен конкурс и обявата за него беше публикувана в медиите. Документи за участие в него подадоха 20 души. На 26 май на сесията на общинския съвет беше проведен избор за обществен посредник, но никой от кандидатите не успя да събере необходимите му 34 гласа (2/3 от съветниците). Окончателният избор е насрочен за следващата сесия през юни 2004 г.
- В **Гоце Делчев** местните Фондация “Егиди”, Асоциация “Нови алтернативи” и група граждани подеха инициативата за създаване на

Независим граждански обществен съвет, който да съдейства за въвеждане на институцията обществен посредник и да издигне кандидатури пред общинския съвет. Съветът си взаимодейства с общината и при осъществяване на инициативи за борба срещу разпространението на наркоманията, престъпността и корупцията, както и в сферата на инфраструктурата, безопасността на движението по пътищата, проблеми от административен характер и други, за които обществеността в общината ще получава необходимата ясна, прозрачна, коректна и достатъчна информация.

- В **Хаджидимово**, Гоцеделчевски регион, по инициатива на кмета и общинския съвет в края на декември 2003 г. беше проведен семинар на тема "Въвеждане на институцията омбудсман в района на Гоце Делчев". В периода от началото на 2004 г. със съдействието на експерти на Центъра за изследване на демокрацията беше изготвен Правилник за дейността на обществения посредник. На сесия на общинския съвет бе взето решение да бъде избран обществен посредник на територията на община Хаджидимово. Беше открита процедура за неговия избор и сформирана комисия по провеждане на конкурса. Институцията ще се финансира от бюджета на общината. На 19 май 2004 г. Фондация "Егида" съвместно с *Коалиция 2000* и Центъра за изследване на демокрацията организираха и проведеха в града общински обучителен семинар на тема "Предизвикателствата пред институцията омбудсман в България – между теорията и практиката" в помощ на местната администрация и за бъдещата успешна работа на обществения посредник

* * *

Първите стъпки по въвеждането на местни обществени посредници в съответствие с новите текстове в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* досега се осъществяват най-често в тясно сътрудничество с *Коалиция 2000*, която не само подпомага методически гражданските организации и насърчава диалога между тях и местните власти, но предоставя и организационната рамка за "хоризонтална" обмяна на опит между местни омбудсмени с продължителна практика и техните начинаещи колеги. Може да се каже, че проведените от края на 2003 г. поредица семинари, дискусии и срещи в рамките на антикорупционната инициатива *Коалиция 2000* поставиха основите на бъдещото сътрудничество между обществените посредници и утвърдиха модела на взаимодействие на неправителствените организации, работещи за установяването на тази институция в социалната практика.

2. Проблеми при установяването на институцията обществен посредник

Приемането през 2003 г. на законодателната рамка за България даде основа за ново развитие на тези институции у нас, но същевременно постави множество въпроси за нейното усъвършенстване с оглед подобряване ефективността на бъдещата им работа.

Основният проблем е свързан с гарантиране на партийно-политическа независимост на националния омбудсман, както и с осигуряване на надеждни **способи за комуникация и взаимодействие** между него и местните обществени посредници, особено по въпроси, свързани с дейността на централните органи, агенции и организации, които имат подразделения по места, по отношение на които местните омбудсмани нямат правомощия. Често гражданите поставят множество въпроси, свързани с тяхната дейност, които не могат да бъдат решени без взаимодействие между институциите на централно ниво и техните подразделения по места.

При изработването на правилата за дейността на местните обществени посредници е необходимо да се обърне особено внимание на гарантиране на принципа на **независимостта**, в частност на механизма на издигане на кандидатурите, на мандата на институцията, както и на професионалните критерии за подбор на кандидатите. От особено значение е този процес да бъде извършен в тясно сътрудничество и под контрола на местната общественост, в това число и на местните неправителствени организации, които работят в областта на защита на правата на човека. Подобно сътрудничество е предпоставка за общественото доверие в институцията и в конкретната личност.

Сериозен проблем пред желанието на общините за изграждане на такава институция е липсата на ясни **правила и механизми за нейното финансиране**. В закона не е предвидено задължение това да става с бюджетни кредити, но такъв механизъм не е и изключен. Този вариант предлага най-надеждните гаранции за устойчивостта и независимостта на институцията. Трябва да се посочи, че в повечето общински бюджети средства за дейността на местни посредници не са предвидени. Освен бюджетното финансиране, остава ресурсът на гражданското общество, в това число финансиране по проекти на различни национални и международни неправителствени организации – механизъм, който продължава да се прилага. Проблемът при този вид финансиране е, че средствата се предоставят за определен период от време (6, 12, 24 месеца), а ползата от тези институции се свързва с тяхното устойчиво развитие и продължителното им действие с оглед осъществяване на дългосрочната цел – създаването на благоприятна среда на зачитане на човешките права и свободи в условия на отворена към обществото администрация.

Тези проблеми не изглеждат толкова тежки при изграждането на институцията на парламентарния омбудсман. С оглед на по-широкия финансов и кадрови ресурс, с който националният омбудсман ще разполага, той би могъл да подпомага методически обществените посредници, но само при ясно и подробно разработени правила за сътрудничество между тях.

По време на дебатите за законово уреждане на институцията омбудсман често бе подчертавано, че тя не трябва да се изгражда като административно-пирамидална структура. Би било добре да се подчертае, че подобна структура е възможна само при органите, които са носители на властнически компетенции, каквито институциите от типа на омбудсмана по дефиниция не са и поради това не са възможни връзки в рамките на определена властова пирамида.

От особено значение за институционалното изграждане на този вид институции е възможността за тяхното **сдружаване**, което би улеснило ефективното сътрудничество между тях както в ежедневната работа, така и при търсенето на механизми за подобряване на финансовата им устойчивост.

При разработването на правилата за дейността на обществените посредници е желателно да бъде приет **общ стандарт** по отношение на изискванията за прозрачност на общинската администрация, включително на нейната стопанска активност. Правилата трябва да гарантират, че отношенията на обществените посредници с гражданите/обществото не трябва да бъдат предпоставени от предварителни актове (одобрение) на органите на местно самоуправление и местната администрация, за да не се постави под въпрос общественото доверие към тях. В тази връзка е необходимо изработването на модели, които да послужат на общините при структурирането на общинските омбудсмани.

Институциите национален омбудсман и обществен посредник са ситуйрани извън системата на органите на държавна власт и поради тази причина те не разполагат с властнически средства за въздействие и принуда. Техните механизми за въздействие са непосредствено в сферата на морала, авторитета и публичността, като от голямо значение са доверието към личността на омбудсмана или обществения посредник, както и публичността и прозрачността в дейността му и резултатите от нея, отразени в ежегодните доклади и бюлетините, които той изготвя. Тази дейност е възможна само в среда на добронамереност и доверие от страна на органите на централната и местната администрация при спазване на условията за независимост при установяването, финансирането и функционирането на омбудсманите, както и при гарантиране на техния достъп до механизмите и цялата информация, свързана с вземането на решения.

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 накърняване 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 групи 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.

Нагрупаният 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 обществения посредник⁵ следва да бъдат уредени детайлно:

- правомощията на обществения 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 общественият 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 обществения 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 общественият посредник е длъжен да отговори на подателите на оплаквания. Наред с това е желателно да се въведе “давност” за случаите, за които лицата се обръщат към обществения 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 омбудсмени (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 по-сигурно защитата на достойнството на гражданите, поддържа доверието в институциите и подхранва идеята за гражданско участие и контрол над управлението.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I

**ДОКУМЕНТИ НА МЕСТНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ
ОТ ПЕРИОДА 1998 - 2003 г.****1. Район Младост, София (1999-2001 г.)****1.1.Рамково споразумение между общинската администрация на район
“Младост” и институцията на обществения посредник**

Настоящото рамково споразумение се сключва между общинската администрация в район “Младост”, представена от кмета на района инж. Маноела Георгиева, от една страна, и институцията на обществения посредник, създадена в район “Младост”, по проект на Центъра за социални практики и представена от обществения посредник Рада Кулекова, от друга страна.

Страните се споразумяха за следното:

1. Да работят съвместно за утвърждаване на институцията “обществен посредник” в район “Младост” с цел по-добро решаване на проблемите на гражданите чрез подобряване на административните услуги.
2. Да приемат регламент – Статут, Правилник и Процедура – за работата на обществения посредник, с който да се съобразяват в съвместната си работа.
3. Съгласно приетия регламент районната администрация да предоставя на обществения посредник исканата от него устна или писмена информация със съдействието на координатор – административен служител, определен от кмета на района.
4. Да се споразумеят допълнително за евентуални промени в регламента и в работата по проекта.

Приложение: Статут, Правилник и Процедура за работата на обществения посредник.

10 март 2000 г.
София

КМЕТ НА РАЙОН МЛАДОСТ
(инж. Маноела Георгиева)

ОБЩЕСТВЕН ПОСРЕДНИК
(Рада Кулекова)

1.2. Временен статут на обществения посредник

Чл. 1. Институцията на обществения посредник (омбудсман) функционира експериментално в район Младост, София, по силата на рамково споразумение с кмета на района, в изпълнение на пилотен проект "Граждани и администрация", координиран от Центъра за социални практики и финансиран от програма Фар-Демокрация.

Чл. 2. Общественият посредник в район Младост е лице, излъчено от гражданско сдружение "2001" и утвърдено от Центъра за социални практики с мандат за реализацията на проекта.

Чл. 3. Институцията на обществения посредник спомага за утвърждаването на правовата гържавност и за развитие на гражданското общество.

Чл. 4. В дейността си общественият посредник се ръководи от следните принципи: партийно-политическа и институционална независимост, справедливост, публичност.

Чл. 5. Основната цел на обществения посредник е да гарантира зачитането на правата и законните интереси на гражданите, като предлага мерки за преустановяване на накърняването им от публичната администрация, за подобряване качеството на административните услуги и за повишаване административно-правната култура на гражданите.

Чл. 6. Общественият посредник има следните правомощия:

1. да разглежда оплаквания и сигнали срещу служби и отдели на районната администрация, които накърняват законните права и интереси на гражданите или не създават условия за зачитането им;

2. да извършва разследвания и да прави проверки по постъпили оплаквания и сигнали, както и по своя инициатива;

3. да отправя предложения и препоръки до административните служби за спазване законността на административните процедури и срокове, за отстраняване на последиците от нарушаването им, както и за отстраняване на причините, довели до това;

4. да посредничи между административните служби и засегнатите лица за преодоляване на допуснати нарушения и да примирява позициите им;

5. да иска и да получава навременна, пълна и точна информация от административните служби, срещу които е получил оплакване, както и да получава достъп до тях, включително да присъства при обсъждане и вземане на решение;

6. да изразява публично мнения по нарушаването на законните права и интереси на гражданите, както и по зачитането им.

Чл. 7. Общественият посредник може да действа по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за удовлетворяване на законните права и интереси на гражданите.

Чл. 8. За дейността на обществения посредник не се събират такси.

Чл. 9. (1) Правомощията на обществения посредник не се отнасят до:

1. институциите на висшата и централната държавна власт (Народно събрание, Президентство, Министерски съвет, Конституционен съд и др.);

2. осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието;

3. отношенията, свързани с националната сигурност и външната политика.

(2) Общественият посредник не може да води дела от името на лицата, които са се обърнали към него, не може да представлява тези лица пред съд или друга институция, осъществяваща публична власт или функция.

Чл. 10. Общественият посредник е длъжен да не разгласява обстоятелства, съставляващи държавна, служебна или търговска тайна, както и лични тайни, които са му станали известни във връзка с осъществяването на правомощията му.

Чл. 11. На експерименталния етап общественият посредник определя реда и организацията на дейността си след консултации с координаторите и експертите по проекта и с ръководни длъжностни лица от районната администрация.

Чл. 12. При осъществяване на пълномощията си общественият посредник се подпомага от асистент.

Чл. 13. След изтичане на календарната година общественият посредник подготвя годишен доклад за дейността си. Докладът съдържа:

1. информация за разрешените случаи;

2. информация за случаите, в които намесата му е останала без резултат, и причините за това;

3. обща информация за подадените оплаквания и сигнали, по които проверките не са приключили;

4. информация за отправените предложения и препоръки, както и за това дали същите са взети предвид;

5. мнение за степените на зачитане на законните права и интереси на гражданите.

Чл. 14. Годишният доклад се представя на Центъра за социални практики и подлежи на публикуване. Копие от доклада се предоставя на ръководството на Столична община и на районната администрация.

Чл. 15. В офиса на обществения посредник остава пълният текст на доклада на разположение на всички, които се интересуват.

1.3. Правилник за дейността на общественя посредник

1. Общественият посредник разглежда жалби на граждани срещу прояви на лошо администриране от страна на районната администрация:
 - неспазване на нормативно-правни изисквания, процедури и срокове за издаване на административни актове и предоставяне на административни услуги;
 - предоставяне на невярна или недостатъчна информация за правата на гражданите и реда и условията за извършване на административни услуги;
 - причинени щети и обиди на граждани;
 - прояви на некомпетентност;
 - корупция, злоупотреба с власт и други.
2. Общественият посредник приема жалби, отнасящи се до:
 - общинските жилищни и не-жилищни имоти (отдаване под наем, замени, продажби);
 - одобряване на архитектурни проекти;
 - тарифни оценки на имоти;
 - административно-техническо обслужване на населението;
 - регистрация на търговски обекти;
 - издаване на разрешителни за търговия;
 - извършване на административни справки и издаване на удостоверения за: идентичност на името; постъпване на работа; брак в чужбина; българско гражданство; раждане и смърт; наследници; и др.
 - сметоотвозване и чистота на улиците;
 - учредяване на настояйничество.

Жалбите по горните проблеми трябва да са срещу действия или бездействие на съответните управления, отдели и служби: "Общинска собственост и жилищна политика", "Архитектура и благоустройство", "Технически дейности", "Стопански дейности", "Чистота", "Административноправно обслужване на гражданите" (АПОН).

3. Общественият посредник не приема жалби, отнасящи се до:
 - проблеми на образованието, здравното обслужване и социалното подпомагане;
 - проблеми на незаконното строителство и реституцията;
 - екологични проблеми;
 - кадрова политика на районната администрация;
 - проблеми, отнасящи се до частния живот на гражданите;
 - проблеми, по които има заведено съдебно дело или влязло в сила съдебно решение.

4. В работата си общественият посредник се ръководи от следните правила:

- осигурява равни възможности на гражданите да отстояват правата и законните си интереси, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статус, политически или религиозни вярвания и др.;
- проявява коректност към страните по жалбите, като ги уведомява за действията и намеренията си, изслушва и отчита съображенията им и им предоставя възможности да променят или преразглеждат собствените си позиции;
- запазва дискретност за имената на лицата по разглежданите случаи и за други данни с конфиденциален характер.

5. Оплаквания и сигнали до обществения посредник могат да бъдат отправяни независимо от това, че съществуват други пътища за защита по повдигнатия въпрос.

6. Общественият посредник осъществява контактите си с гражданите в удобно за тях приемно време и място, разяснява им основанията, условията и процедурите за разглеждане на жалбите и ги информира за правата и задълженията им, както и за правомощията и процедурите на районната администрация.

7. Общественият посредник осъществява контактите си с административните служби и служители чрез координатор от страна на районната администрация, който съдейства за размяната на писма, доклади и документи, както и за организирането на интервюта и разговори между обществения посредник и служителите.

8. За осъществяване на своята дейност общественият посредник търси съдействие от външни специалисти, експерти и граждански организации.

9. При работата по жалбите общественият посредник прилага процедура (система от процедури), която включва следните основни дейности:

- събиране и проучване на информация, която страните по жалбите са длъжни да предоставят;
- посредничество за доброволно договаряне между тъжители и административните служби;
- формулиране на изводи и препоръки за решаване на проблемите;
- разпространяване и публикуване на изводите и препоръките.

10. Жителите в район Младост могат да се обръщат към обществения посредник в приемното му време с устни или писмени оплаквания, въпроси и сигнали.

11. Оплакването (сигналът) трябва да съдържа данни за подателя, начин на установяване на контакт, нарушението и нарушителя.

12. За оплаквания и въпроси в устна форма се съставя протокол, който се отразява в дневника на приемната.

13. Не се приемат за разглеждане оплаквания за нарушения, извършени преди повече от една (1) година.

14. Оплакване по един и същи повод може да бъде отправяно нееднократно.

15. За постъпилите въпроси и оплаквания, както и за становището и препоръките си по тях, общественият посредник информира периодично (ежемесечно) кмета и зам.-кметовете на районната администрация устно или писмено, по предварително уговорен с тях ред, със съдействието на координатор от районната администрация.

16. При отправени от обществения посредник писмени препоръки и предложения кметът, зам.-кметовете и ръководителите на административни служби уведомяват писмено чрез координатора дали ги приемат или не, какви мерки в какви срокове възнамеряват да предприемат.

17. Общественият посредник уведомява подателите на жалби и сигнали за резултатите от взетите мерки.

1.4. Процедура на работата по жалби, сигнали и въпроси до обществения посредник

I НЕФОРМАЛНО РАЗГЛЕЖДАНЕ И РЕШАВАНЕ НА УСТНИ ВЪПРОСИ, СИГНАЛИ И ОПЛАКВАНИЯ НА ГРАЖДАНИ

1. Общественият посредник приема устни оплаквания, сигнали и въпроси в приемно време при лично посещение или чрез телефонно обаждане. И в двата случая съдържанието на разговорите се отразява в дневника на приемната.
2. При постъпване на **устен въпрос**, на който общественият посредник може да отговори директно, гражданинът получава отговор (съвет, справка и др.) веднага. При въпрос, който изисква допълнителна информация, общественият посредник задава устно или писмено въпроса към съответната административна служба чрез координатора от администрацията. Срокът за задаване на въпроса е едноседмичен, а за получаването на отговора чрез координатора от администрацията – двуседмичен.
3. При постъпване на устно оплакване общественият посредник уточнява в разговор с гражданина подробности за действието/бездействието на лицето или службата, срещу която е оплакването. При необходимост от проучване отправя чрез координатора от администрацията устно или писмено запитване и/или заявка за достъп до служебна информация. Срокът за отправяне на запитването и/или заявката за информация е едноседмичен, а за получаване на отговор и/или документация чрез координатора от администрацията – двуседмичен.
4. При необходимост от допълнително проучване на фактите и обстоятелствата по устни жалби, общественият посредник може да поиска среща (интервю) с жалбоподателя или с административните служители. Искането към служителите се отправя чрез координатора от администрацията и с негово съдействие се осъществяват срещите или размяната на информация.
5. Получената информация, както и проведените срещи и интервюта се отразяват в дневника на приемната.

II РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ПИСМЕНИ ЖАЛБИ

1. Подаване, приемане и регистрация на жалбите

Писмените жалби до обществения посредник се подават чрез попълване на формуляр лично от тържителя или от упълномощено от него лице.

Формулярите се предоставят безплатно в канцеларията на обществения посредник.

Всяка писмена жалба трябва да отговаря на следните **условия**:

- а) да е срещу административна служба, която общественият посредник има право да наблюдава;
- б) да е по проблем, който общественият посредник има право да проучва;
- в) да е била първо отправена към съответната административна служба и да е изчакан срокът за становище от службата;
- г) да са предоставени всички подробности по случая (данни, документи, копия от кореспонденция по жалбата и др.);
- д) да са минали не повече от три месеца след срока, в който службата е трябвало да отговори на жалбата.

Отсяване, приемане и регистриране на жалбите

Писмени жалби, които не отговарят на посочените условия не се приемат. На тъжителя се изпраща уведомително писмо, в което се посочват причините за отказ и условията за приемане на жалби.

По жалби, които отговарят на условията, общественият посредник провежда разговори с тъжителя и с представител на службата, срещу която е оплакването, с цел предварително изясняване на информацията. Разговорът с представител на службите се провежда със съдействието на координатора от страна на районната администрация.

След изясняването жалбата се връща, ако общественият посредник прецени, че не може да бъде разглеждана, или се приема за разглеждане в случай, че са налице данни за извършено административно нарушение или за причинени щети на тъжителя.

При връщане тъжителя се уведомява за причините, а при приемане – за предстоящата работа по разглеждането.

Всяка приета жалба се регистрира под формата на отделен файл, в който се отразяват и следващите моменти от работата по нея.

При жалба срещу две или повече служби се разкрива файл за всяка от тях.

Отсяването, приемането и регистрирането на жалбите се извършва в седемдневен срок.

2. Извършване на проверки по жалбите

Уведомяване и изискване на информация от административните служби

За приетите жалби общественият посредник уведомява писмено съответните административни служби чрез координатора от районната

администрация. Уведомяването се извършва в седемдневен срок от регистрирането на жалбата, като се иска информация по случая:

- а) кога и по какъв начин гражданинът е отнесъл до съответната служба проблема, засегнат в жалбата (с молба, заявление – прилага се копие от документа);
- б) получил ли е от служителите точна и навременна информация: какви условия трябва да изпълни; какви данни, документи и др. трябва да представи за решаването на проблема; в какъв срок следва да ги представи; какви възможности за решаване на проблема има и пр.;
- в) предоставил ли е гражданинът на служителите необходимите данни и документи (ако са му били поискани), спазил ли е сроковете, за които е бил уведомен или други условия, които са му били съобщени своевременно;
- г) какво решение е взето по проблема и по кои нормативни актове, параграфи, алинеи, точки и т.н.;
- д) с какви мотиви и съображения;
- е) кога и каква жалба е подадена до административната служба срещу решението;
- ж) какво становище е взето по жалбата и предприети ли са допълнителни действия;
- з) мотиви и основания за становището и действията.

За изготвянето на горната информация на административната служба се предоставя седемдневен срок, който при необходимост може да бъде удължен по искане на ръководителя на службата, отправено до обществения посредник чрез координатора от районната администрация.

Ако в хода на проучването се установи необходимост от още служебна информация, общественият посредник отправя чрез координатора допълнително искане към съответната служба.

Провеждане на интервюта с тъжителя и с представители на службата, срещу която е жалбата

При необходимост, в хода на проверката по писмена жалба общественият посредник провежда интервюта с тъжителя и с представители на административната служба. Те се организират чрез предварително договаряне за времето и мястото на провеждането. Интервюта с представители на административната служба се провеждат със съдействието на координатора от районната администрация. Съдържанието на записките от интервюта се сверява с интервюираните.

Провеждане на евентуални преговори между гражданите и административните служби

В случай, че при извършена проверка се установят административни нарушения на гражданските права и/или щети, причинени на тъжителя, общественият посредник отправя чрез координатора препоръки към административната служба за коригиране и компенсиране на нарушенията и щетите, или предлага преговори за доброволно договаряне между спорещите страни, при което участва като посредник.

Приключване на проверката по писмена жалба

Ако в хода на проверката се установи, че административната служба не е извършила нарушение и жалбата срещу нея е неоснователна, проверката се прекратява, случаят се приключва, изготвя се доклад по него и се уведомяват заинтересованите страни.

Проверката се преустановява и случаят се приключва с доклад и когато административната служба е приела да отстрани причините за оплакването, или да смекчи последствията от тях и е уведомила за това обществения посредник чрез координатора.

На тъжителя се изпраща заключително писмо и след като се нанесат основните подробности, файлът с оплакването може да бъде затворен.

Независимо от приключването на конкретния случай, въз основа на него могат да се формулират общи въпроси, както и предложения и препоръки, отправени чрез координатора към съответните административни служби. За разглеждането на общ въпрос се разкрива общ файл, в който се отразяват съществени моменти и документи по въпроса.

Проверката трябва да приключи в едномесечен срок от регистрирането на жалбата.

Ако след проверката и произнасянето на обществения посредник по разгледаната от него писмена жалба последната бъде отнесена към друга инстанция, страните по жалбата (тъжителят и административната служба) трябва да информират другата инстанция за проучването и за становището на обществения посредник.

3. Провеждане на разследване по жалбите

Общи положения

Общественият посредник може да предприема разследване по приета жалба, когато чрез предварително проучване (проверка) по нея е установил, че съответната административна служба е допуснала сериозна грешка или е

нарушила грубо правата на тъжителя и е отказала да коригира действията или бездействието си.

Уведомяване на заинтересованите страни за предстоящото разследване

При взето решение за разследване общественият посредник уведомява тъжителя и съответната административна служба.

Уведомителното писмо за службата се отправя до нейния ръководител чрез координатора от районната администрация. Писмото съдържа кратко изложение на жалбата и на констатираната проява на лошо администриране и/или предполагаемите щети, нанесени на тъжителя.

От тъжителя и от службата се очаква в седемдневен срок да отговорят на известието за разследване.

Ако в отговор на известието службата промени становището си или преразглежда действията си, станали причина за оплакване и чрез координатора на районната администрация уведоми за това обществения посредник, последният може да вземе решение за прекратяване на разследването. Ако промяната не е удовлетворителна или повдигнатият в жалбата въпрос е от голяма важност, разследването може да продължи.

План и процедурно развитие на разследването

Ако разследването продължава, общественият посредник подготвя план, с който запознава заинтересованите страни.

Планът включва:

- а) формулиране на въпросите, подлежащи на изясняване по време на разследване;
- б) идентифициране на длъжностните лица, имащи отношение към решението, дало повод за жалбата;
- в) програма с етапите и сроковете за по-нататъшното процедурно развитие на разследването.

След уведомяване на заинтересованите страни и получаване на отговорите, разследването включва следните процедури:

- а) провеждане на интервюта с тъжителя, с длъжностните лица – със съдействието на координатора от районната администрация – и консултации с експерти;
- б) изготвяне на първи вариант на доклад за разследването;
- в) получаване на отговори и становища по първия вариант на доклада;
- г) изготвяне на окончателен вариант на доклада и отправяне на препоръки.

Прекратяване на разследването

Общественият посредник може да прекрати разследването, в случай че преди неговото приключване административната служба преразгледа позицията си или се открият факти, които показват, че нейната позиция е оправдана.

Разследването може да бъде прекратено и ако административната служба въз основа на първия вариант на доклада (без препоръки от обществения посредник) отстрани или смекчи отрицателния ефект от проявеното лошо администриране или нанесени щети на тържителя.

Изготвяне на доклад по разглеждането на жалбата

Първият вариант на доклада включва: кратко представяне на жалбата; преглед на предварителното проучване по нея; нормативно-правната основа на административното действие, дало повод за жалбата; кратко изложение на хода на разследването; анализ или коментар на фактите и доказателствата; крайно становище.

На всички лица и служби, имащи отношение към разследвания случай, се предоставя съответната част от доклада, която ги засяга, и се дава възможност за становища и изявления по случая.

4. Разпространяване на резултатите от разглеждането на жалбите

1. Резултатите от разглеждането на писмена жалба (изводи, препоръки и предложения) се изпращат в писмен вид до всички лица и инстанции, които имат отношение към разглеждания случай и към подобни на него, както и към начина на тяхното решаване.

Предложенията и препоръките за подобряване на административната практика се изпращат или до органа, овластен да издава съответните нормативни актове, или до орган с право на законодателна инициатива.

2. След оформянето на окончателния вариант на доклада по случая се преценява възможността за неговото публикуване – в цялостния му вид, в резюме или части от него.

При всички видове разпространяване и популяризиране на материали по разглеждането на жалбата не се посочват имената на тържителя, на административните служители и на други длъжностни лица, имащи отношение към случая. Само при изрично желание на тържителя неговото име може да бъде упоменато.

2. Община Лозница, Област Разград (1999 г.)

2.1. Статут на обществения посредник

I. Общественият посредник е институция, защитаваща правата и законните интереси на гражданите от неправомерни действия на публичната власт.

II. Общественият посредник има за задача да съдейства за решаването на проблемите на гражданите, произтичащи от незаконосъобразни решения или действия на публичната администрация, като създава условия въпросите да бъдат решени без да се стига до съдебна намеса.

III. Основните принципи в дейността на обществения посредник са: независимост, обективност, компетентност и публичност.

IV. Общественият посредник е упълномощен да получава, приема и разглежда жалби на граждани, които произлизат от решения на местните органи на властта, както и да отправя предложения и препоръки към съответните органи за разрешаване на случаите.

V. Общественият посредник не може да предприема действия, касаещи интереси на собствените му съпруг или съпруга, роднини по права линия без ограничение и по сребрена линия до четвърта степен включително.

VI. Общественият посредник урежда възникналия спор чрез посредничество между засегнатото лице и административния орган.

VII. Общественият посредник информира гражданите за техните права и задължения и ги консултира относно правомощията на местната власт и административните процедури.

VIII. Общественият посредник е независим и непартиен орган, който осъществява надзор и подпомага дейността на общинската администрация.

IX. Общественият посредник има право на разследване, критика и публичност, но не може да отменя административни актове.

X. Общественият посредник може да прави забележки на официалните власти, извършили нарушения.

XI. Общественият посредник получава пълно съдействие от всички органи и ведомства на територията на общината при извършване на проучването.

XII. Общественият посредник има право да участва в заседанията на общинския съвет с право на изказване, мнение и предложения по внесените от него въпроси и включени в дневния ред.

XIII. Общественият посредник има право на достъп до всички документи на общинския съвет и общинската администрация, които не представляват тайна съобразно българското законодателство.

XIV. Общественият посредник има право да сезира областния управител, председателя на общинския съвет и кмета на общината при констатирани нарушения.

XV. Общественият посредник има право да предлага на кмета да бъдат отпуснати компенсации на граждани при доказани вреди и щети, нанесени от неправомерни действия и решения на общински служители.

XVI. Общественият посредник се задължава да направи доклад за извършената проверка като включи и предложения за вземане на мерки, които ще гарантират обективност и безпристрастност при вземане на решения от общинските служители.

XVII. Общественият посредник, когато прецени, че мярката е неадекватна или недостатъчна, може да изрази мнение как по-нататък следва да се процедира по случая.

XVIII. Общественият посредник не може да предприеме нищо, ако оплакването е било разгледано от съд.

XIX. Общественият посредник е подотчетен на обществеността и общинския съвет. Той прави тримесечни отчети, в които се посочват типичните негативни черти и тенденции в работата на общинската администрация.

XX. Тези пълномощия, свързани с пълната независимост от общинския съвет и общинската администрация, са ограничени в смисъл, че общественият посредник няма право да се намесва или променя решенията на местните органи на властта.

XXI. Услугите на обществения посредник са безплатни.

2.2. Правилник за дейността на обществения посредник

1. Общественият посредник разглежда жалби на граждани срещу прояви на лошо администриране от страна на общинската администрация:

- неспазване на нормативно-правни изисквания, процедури и срокове за издаване на административни актове и предоставяне на административни услуги;
- представяне на невярна или недостатъчна информация;
- причинени финансови или морални щети на граждани;
- други.

2. Общественият посредник приема жалби, отнасящи се до:

- проблеми на образованието, здравето обслужване и социално подпомагане;
- общински жилищни и нежилищни имоти (отдаване под наем, замени, продажби);
- одобряване на архитектурни проекти;
- тарифни оценки на имоти;
- административно-техническо обслужване на населението;
- регистрация на търговски обекти;
- издаване на разрешителни за търговия;
- извършване на административни справки и издаване на удостоверения за идентичност на името, постъпване на работа, брак в чужбина, българско гражданство, раждане и смърт, наследници и др.;
- сметоизвозване и чистота на улиците;
- учредяване на настояничество.

Жалбите по горните проблеми трябва да са срещу действия или бездействие на съответните управления, отдели и служби: "Общинска собственост и жилищна политика", "Архитектура и градоустройство", "Технически дейности", "Стопански дейности", "Чистота", "Административно-правно обслужване на гражданите" (АПОН).

3. Общественият посредник не приема жалби, отнасящи се до:

- екологични проблеми;
- проблеми на незаконното строителство и реституцията;
- кадрова политика на общинската администрация;
- проблеми, отнасящи се до частния живот на гражданите;
- работата на правоохранителните органи;
- проблеми, по които има заведено съдебно дело или влязло в сила съдебно решение.

4. При работа по жалбите общественият посредник прилага процедура (система от процедури), която включва следните основни дейности:

- събиране и проучване на информация, която страните по жалбата са длъжни да предоставят;

- посредничество за доброволно договаряне между тъжители и административните служби;
- формулиране на изводи и препоръки за решаване на жалбите;
- разпространяване и публикуване на изводите и препоръките.

5. В работата си общественият посредник се ръководи от следните правила:

- осигурява равни възможности на гражданите да отстояват правата и законните си интереси, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статус, политически или религиозни вярвания и др.;
- проявява коректност към страните по жалбите, като ги уведомява за действията и намеренията си, изслушва и отчита съображенията им и им предоставя възможности да променят или преразглеждат собствените си позиции;
- запазва дискретност за имената на лицата по разглежданите случаи и за други данни с конфиденциален характер.

6. Общественият посредник осъществява контактите си с гражданите в удобно за тях приемно време и място, разяснява им основанията, условията и процедурите на общинската администрация.

7. Общественият посредник осъществява контактите си с административните служби и служители чрез координатор от страна на общинската администрация, който съдейства за размяната на писма, доклади и документи, както и за организирането на интервюта, срещи и разговори между обществения посредник и служителите.

8. За осъществяването на своята дейност общественият посредник търси съдействие от външни специалисти, експерти и граждански организации.

9. Ако след произнасянето на обществения посредник по разгледана от него жалба, последната бъде отнесена към друга инстанция, страните по жалбата (тъжителят и административната служба) трябва да информират другата инстанция за получаването и становището на обществения посредник.

10. Общественият посредник отчита дейността си в края на всяка календарна година с доклад, който подлежи на отпечатване и публично оповестяване.

2.3. Процедура за работа по жалбите до обществения посредник

I етап: подаване, приемане и регистрация на жалбите

1. Подаване на жалбите

Жалбите до обществения посредник се подават писмено чрез попълване на формуляр лично от тъжителя или от упълномощено от него лице.

Формулярите се предоставят безплатно в канцеларията на обществения посредник.

Всяка жалба трябва да отговаря на следните условия:

а) да е срещу административна служба, която общественият посредник има право да наблюдава (м. 2 от Правилника за дейността на обществения посредник);

б) да е по проблем, който общественият посредник има право да проучва (м. 2 от Правилника за дейността на обществения посредник);

в) да е била отправена първо към съответната административна служба и да е изчакан срокът за становище от службата;

г) да са предоставени всички подробности по случая (данни, документи, копия от кореспонденция по жалбата и др.).

2. Отсяване, приемане и регистриране на жалбите

Жалби, които не отговарят на посочените условия, не се приемат. На тъжителя се изпраща уведомително писмо, в което се посочват причините за отказ и условията за приемане на жалби.

По жалби, които отговарят на условията, общественият посредник провежда разговори с тъжителя и с представител на службата, срещу която е оплакването, с цел изясняване на информацията. Разговорът с представител на службите се провежда със съдействието и в присъствието на координатор от страна на общинската администрация.

След изясняването жалбата се връща, ако общественият посредник прецени, че не може да бъде разглеждана, или се приема за разглеждане.

При връщане тъжителят се уведомява за причините, а при приемане - за предстоящата работа по разглеждането.

Всяка приета жалба се регистрира под формата на отделен файл, в който се отразяват и следващите моменти от работата по нея.

При жалба срещу две или повече служби се разкрива файл за всяка от тях.

Отсяването, приемането и регистрирането на жалбите се извършва в седемдневен срок.

II етап: предварително проучване на жалбите

1. Уведомяване и изискване на информация от административните служби

За приетите жалби общественият посредник уведомява писмено съответните административни служби чрез координатора от общинската администрация. Уведомяването се извършва в тридневен срок от регистрирането на жалбата, като се иска информация по случая:

а) кога и по какъв начин гражданинът е отнесъл до съответната служба проблема, засегнат в жалбата (с молба, заявление - прилага се копие от документа);

б) получил ли е от служителите точна информация: какви данни, документи и др. трябва да представи за решаването на проблема; в какъв срок да ги представи; какви възможности за решаване на проблема има и пр.;

в) предоставил ли е гражданинът на служителите необходимите данни и документи (ако са му били поискани), спазил ли е сроковете, за които е бил уведомен, или други условия, които са му били съобщени своевременно;

г) какво решение е взето по проблема и по кои нормативни актове, параграфи, алинеи, точки и т.н.;

г) с какви мотиви и съображения;

е) кога и каква жалба е подадена до административната служба срещу решението;

ж) какво становище е взето по жалбата и предприети ли са допълнителни действия;

з) мотиви и основания за становището и действията.

За изготвянето на доклад с горната информация на административната служба се предоставя едноседмичен срок, който при необходимост може да бъде удължен по искане на ръководителя на службата, отправено до обществения посредник чрез координатора от общинската администрация.

Ако в хода на проучването се установи необходимост от още служебна информация, общественият посредник отправя чрез координатора допълнително искане към съответната служба.

2. Провеждане на интервюта с тъжителя и представители на административната служба, срещу която е жалбата

При предварителното проучване общественият посредник провежда интервюта с тъжителя и с представители на административната служба. Те се организират чрез предварително договаряне за времето и мястото на провеждането. Интервюта с представители на административната служба

се провеждат със съдействието на координатора от общинската администрация. Съдържанието на записките от интервюта се сверява с интервюираните.

3. Провеждане на евентуални преговори между гражданите и административните служби

В случай, че при предварителното проучване се установят административни нарушения на гражданските права и/или щети, причинени на тъжителя, общественият посредник отправя чрез координатора препоръки към административната служба за коригиране и компенсиране на нарушенията и щетите или предлага преговори за доброволно договаряне между спорещите страни, при което участва като посредник.

4. Приключване на предварителното проучване на жалбите

Ако при предварителното проучване се установи, че административната служба не е извършила нарушение и жалбата срещу нея е неоснователна, проучването се прекратява, случаят се приключва, изготвя се доклад по него и се уведомяват заинтересованите страни.

Предварителното проучване се преустановява и случаят се приключва с доклад и когато административната служба е приела да отстрани причините за оплакването или да смекчи последствията от тях и е уведомила за това обществения посредник чрез координатора.

На тъжителя се изпраща заключителното писмо и след като се нанесат основните подробности, файлът с оплакването може да бъде затворен.

Независимо от приключването на конкретния случай, въз основа на него могат да се формулират общи въпроси, както и предложения и препоръки, отправени чрез координатора към съответните административни служби. За разглеждането на общ въпрос се разкрива общ файл, в който се отразяват съществени моменти и документи по въпроса.

Предварителното проучване трябва да приключи в едномесечен срок от регистрирането на жалбата.

III етап: разследване на жалбите

1. Общи положения

Общественият посредник може да предприема разследване по приета жалба, когато чрез предварително проучване по нея е установил, че съответната административна служба е допуснала грешка или е нарушила

правата на тъжителя и е отказала да коригира действията или бездействието си.

Разследване може да бъде предприето и когато тъжителят е удовлетворен, но според обществения посредник е налице лошо администриране от страна на службата, срещу която е жалбата.

2. Уведомяване на заинтересованите страни за предстоящото разследване

При взето решение за разследване общественият посредник уведомява тъжителя и съответната административна служба.

Уведомителното писмо за службата се отправя до нейният ръководител чрез координатора от общинската администрация. Писмото съдържа кратко изложение на жалбата и на констатираната проява на лошо администриране и/или предполагаемите щети, нанесени на тъжителя.

От тъжителя и от службата се очаква в седемдневен срок да отговорят на известието за разследване.

Ако в отговора на известието службата промени становището си или преразгледа действията си, станали причина за оплакване, и чрез координатора уведоми за това обществения посредник, последният може да вземе решение за прекратяване на разследването. Ако промяната не е удовлетворителна или повдигнатият в жалбата въпрос е от по-голяма важност, разследването може да продължи.

3. План и процедурно развитие на разследването

Ако разследването продължава, общественият посредник подготвя план, с който запознава заинтересованите страни.

Планът включва:

- а) формулиране на въпросите, подлежащи на изясняване по време на разследването;
- б) идентифициране на длъжностните лица, имащи отношение към решението, дало повод за жалбата;
- в) програма с етапите и сроковете за по-нататъшното процедурно развитие на разследването.

След уведомяване на заинтересованите страни и получаване на отговорите, разследването включва следните процедури:

- а) провеждане на интервюта с тъжителя, с длъжностните лица - със съдействието на координатора от районната администрация - и консултации с експерти;

- б) изготвяне на първи вариант на доклад за разследването;
- в) получаване на отговори и становища по първия вариант на разследването;
- г) изготвяне на окончателен вариант на доклада и отправяне на препоръки.

4. Прекратяване на разследването

Общественият посредник може да прекрати разследването в случай, че преди неговото приключване административната служба преразгледа позицията си или се открият факти, които показват, че нейната позицията е оправдана.

Разследването може да бъде прекратено и ако административната служба въз основа на първия вариант на доклада (без препоръки от обществения посредник) отстрани или смекчи отрицателния ефект от проявеното лошо администриране или нанесени щети на тъжителя.

5. Изготвяне на доклад по разглеждането на жалбата

Първият вариант на доклада включва: кратко представяне на жалбата; преглед на предварителното проучване по нея; нормативно-правната основа на административното действие, дало повод за жалбата; кратко изложение на хода на разследването; анализ или коментар на фактите и доказателствата; крайно решение.

На всички лица и служби, имащи отношение към разследвания случай, се предоставя съответната част от доклада, която ги засяга, и се дава възможност за становища и изявления по случая.

Когато и тази процедура бъде изпълнена, общественият посредник оформя окончателния вариант на доклада, включващ направените изявления, както и препоръки за промяна на административното решение или подобряване на административната практика.

IV етап: Разпространяване на резултатите от разглеждането на жалбите

1. Резултатите от разглеждането на жалбата (изводи, препоръки и предложения) се изпращат в писмен вид до всички лица и инстанции, които имат отношение към разглеждания случай и към подобни на него, както и към начина на тяхното решаване.

Предложенията и препоръките за подобряване на административната практика се изпращат или до органа, овластен да издава съответните нормативни актове, или до орган с право на законодателна инициатива.

2. След оформянето на окончателен вариант на доклада по случая се преценява възможността за неговото публикуване - в цялостния му вид, в резюме или на части от него.

При всички видове разпространяване и популяризиране на материали по разглеждането на жалбата не се посочват имената на тъжителя, на административните служители и на други длъжностни лица, имащи отношение към случая. Само при изрично желание на тъжителя неговото име може да бъде упоменато.

3. Община Завет, Област Разград (2000 г.)

3.1. Статут на обществения посредник

Чл. 1. Общественият посредник е институция, защитаваща правата и законните интереси на гражданите от неправомерни действия на публичната власт.

Чл. 2. Общественият посредник има за задача да съдейства за решаването на проблемите на гражданите, произтичащи от незаконосъобразни решения или действия на публичната администрация, като създава условия въпросите да бъдат решени без да се стига до съдебна намеса.

Чл. 3. Основните принципи в дейността на обществения посредник са: независимост, обективност, компетентност и публичност.

Чл. 4. Общественият посредник е упълномощен да получава, приема и разглежда жалби на граждани, които произлизат от решенията на местните органи на властта.

Чл. 5. Общественият посредник урежда възникналия спор чрез посредничество между засегнатото лице и административния орган.

Чл. 6. Общественият посредник информира гражданите за техните права и задължения и ги консултира относно правомощията на местната власт и административните процедури.

Чл. 7. Общественият посредник е независима и непартийна институция, която осъществява надзор и подпомага дейността на общинската администрация.

Чл. 8. Общественият посредник има право на разследване, критика и публичност, но не може да отменя административни актове.

Чл. 9. Общественият посредник може да прави забележки на официалните власти, извършили нарушения.

Чл. 10. Общественият посредник получава пълно съдействие от всички органи и ведомства на територията на общината при извършване на проучването.

Чл. 11. Общественият посредник има право да участва в заседанията на общинският съвет с право на изказване, мнение и предложения по внесените от него въпроси и включени в дневния ред.

Чл. 12. Общественият посредник има право на достъп до всички документи на общинския съвет и общинската администрация, които не представляват тайна съобразно българското законодателство.

Чл. 13. Общественият посредник има право да сезира областния управител, председателя на общинския съвет и кмета на общината при констатирани нарушения.

Чл. 14. Общественият посредник има право да предлага на кмета да бъдат отпуснати компенсации на граждани при доказани вреди и щети, нанесени от неправомерни действия и решения на общински служители.

Чл. 15. Общественият посредник се задължава да направи доклад за извършената проверка, като включи и предложения за вземане на мерки, които ще гарантират обективност и безпристрастност при вземане на решения от общинските служители.

Чл. 16. Общественият посредник, когато прецени, че мярката е неадекватна или недостатъчна, може да изрази мнение как по-нататък следва да се процедира по случая.

Чл. 17. Общественият посредник не може да предприеме нищо, ако оплакването е било разгледано от съд.

Чл. 18. Общественият посредник е подотчетен на обществеността. Изготвя тримесечни отчети, в които се посочват типичните негативни черти и тенденции в работата на общинската администрация.

Чл. 19. Тези пълномощия, свързани с пълната независимост от общинския съвет и общинската администрация, са ограничени в смисъл, че общественият посредник няма право да се намесва или променя решенията на местните органи на властта.

Чл. 20. Услугите на обществения посредник са безплатни.

3.2. Правилник за дейността на обществения посредник

1. Общественият посредник разглежда жалби на граждани срещу прояви на лошо администриране от страна на общинската администрация:

- неспазване на нормативно-правни изисквания, процедури и срокове за издаване на административни актове и предоставяне на административни услуги;
- представяне на невярна или недостатъчна информация;
- причинени финансови или морални щети на граждани;
- други.

2. Общественият посредник приема жалби, отнасящи се до:

- проблеми на образованието, здравното обслужване и социално подпомагане;
- общински жилищни и нежилищни имоти (отдаване под наем, замени, продажби);
- одобряване на архитектурни проекти;
- тарифни оценки на имоти;
- административно-техническо обслужване на населението;
- регистрация на търговски обекти;
- издаване на разрешителни за търговия;
- извършване на административни справки и издаване на удостоверения за идентичност на името, постъпване на работа, брак в чужбина, българско гражданство, раждане и смърт, наследници и др.;
- сметоизвозване и чистота на улиците;
- учредяване на настояничество.

Жалбите по горните проблеми трябва да са срещу действия или бездействие на съответните дирекции, сектори и служби: "Общинска собственост и жилищна политика", "Архитектура и градоустройство", "Технически дейности", "Стопански дейности", "Чистота", "Административно-правно обслужване на гражданите" (АПОН).

3. Общественият посредник не приема жалби, отнасящи се до:

- Сектор "Териториално селищно устройство";
- Дирекция "Стопански дейности";
- Сектор "Екология";
- Сектор "Собственост и приватизация";
- Направление "Образование и култура".

4. При работа по жалбите общественият посредник прилага процедура (система от процедури), която включва следните основни дейности:

- събиране и проучване на информация, която страните по жалбата са длъжни да предоставят;
- посредничество за доброволно договаряне между тъжителите и административните служби;

- формулиране на изводи и препоръки за решаване на жалбите;
- разпространяване и публикуване на изводите и препоръките.

5. В работата си общественият посредник се ръководи от следните правила:

- осигурява равни възможности на гражданите да отстояват правата и законните си интереси, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статус, политически или религиозни вярвания и др.;
- проявява коректност към страните по жалбите, като ги уведомява за действията и намеренията си, изслушва и отчита съображенията им и им предоставя възможности да променят или преразглеждат собствените си позиции;
- запазва дискретност за имената на лицата по разглежданите случаи и за други данни с конфиденциален характер.

6. Общественият посредник осъществява контактите си с гражданите в удобно за тях приемно време и място, разяснява им основанията, условията и процедурите на общинската администрация.

7. Общественият посредник осъществява контактите си с административните служби и служители чрез координатор от страна на общинската администрация, който съдейства за размяната на писма, доклади и документи, както и за организирането на интервюта, срещи и разговори между обществения посредник и служителите.

8. За осъществяването на своята дейност общественият посредник търси съдействие от външни специалисти, експерти и граждански организации.

9. Ако след произнасянето на обществения посредник по разгледана от него жалба последната бъде отнесена към друга инстанция, страните по жалбата (тържителят и административната служба) трябва да информират другата инстанция за получаването и становището на обществения посредник.

10. Общественият посредник отчита дейността си в края на всяка календарна година с доклад, който подлежи на отпечатване и публично оповестяване.

3.3. Процедура за работа по жалбите до обществения посредник

I етап: подаване, приемане и регистрация на жалбите

1. Подаване на жалбите

Жалбите до обществения посредник се подават писмено чрез попълване на формуляр лично от тъжителя или от упълномощено от него лице.

Формулярите се предоставят безплатно в Бюрото на обществения посредник.

Всяка жалба трябва да отговаря на следните условия:

а) да е срещу административна служба, която общественият посредник има право да наблюдава (м. 2 от Правилника за дейността на обществения посредник);

б) да е по проблем, който общественият посредник има право да проучва (м. 2 от Правилника за дейността на обществения посредник);

в) да е била отправена първо към съответната административна служба и да е изчакал срокът за становище от службата;

г) да са предоставени всички подробности по случая (данни, документи, копия от кореспонденция по жалбата и др.).

2. Класифициране, приемане и регистриране на жалбите

Жалби, които не отговарят на посочените условия, не се приемат. На тъжителя се изпраща уведомително писмо, в което се посочват причините за отказ и условията за приемане на жалби.

По жалби, които отговарят на условията, общественият посредник провежда разговори с тъжителя и с представител на службата, срещу която е оплакването, с цел изясняване на информацията. Разговорът с представител на службите се провежда със съдействието и в присъствието на координатор от страна на общинската администрация.

След изясняването жалбата се връща, ако общественият посредник прецени, че не може да бъде разглеждана, или се приема за разглеждане.

При връщане тъжителят се уведомява за причините, а при приемане - за предстоящата работа по разглеждането.

Всяка приета жалба се регистрира под формата на отделен файл, в който се отразяват и следващите моменти от работата по нея.

При жалба срещу две или повече служби се разкрива файл за всяка от тях.

Класифицирането, приемането и регистрирането на жалбите се извършва в седемдневен срок.

II етап: предварително проучване на жалбите

1. Уведомяване и изискване на информация от административните служби

За приетите жалби общественият посредник уведомява писмено съответните административни служби чрез координатора от общинската администрация. Уведомяването се извършва в тридневен срок от регистрирането на жалбата, като се иска информация по случая:

а) кога и по какъв начин гражданинът е отнесъл до съответната служба проблема, засегнат в жалбата (с молба, заявление - прилага се копие от документа);

б) получил ли е от служителите точна информация: какви данни, документи и др. трябва да представи за решаването на проблема; в какъв срок да ги представи; какви възможности за решаване на проблема има и пр.;

в) предоставил ли е гражданинът на служителите необходимите данни и документи (ако са му били поискани), спазил ли е сроковете, за които е бил уведомен, или други условия, които са му били съобщени своевременно;

г) какво решение е взето по проблема и по кои нормативни актове, параграфи, алинеи, точки и т.н.;

д) с какви мотиви и съображения;

е) кога и каква жалба е подадена до административната служба срещу решението;

ж) какво становище е взето по жалбата и предприети ли са допълнителни действия;

з) мотиви и основания за становището и действията.

За изготвянето на доклад с горната информация на административната служба се предоставя едноседмичен срок, който при необходимост може да бъде удължен по искане на ръководителя на службата, отправено до обществения посредник чрез координатора от общинската администрация, но не повече от две седмици.

Ако в хода на проучването се установи необходимост от още служебна информация, общественият посредник отправя чрез координатора допълнително искане към съответната служба.

2. Провеждане на интервюта с тъжителя и представители на административната служба, срещу която е жалбата

При предварителното проучване общественият посредник провежда интервюта с тъжителя и с представители на административната служба. Те се организират чрез предварително договаряне за времето и мястото на

провеждането. Интервюта с представители на административната служба се провеждат със съдействието на координатора от общинската администрация. Съдържанието на записките от интервюта се сверява с интервюираните.

3. Провеждане на евентуални преговори между гражданите и административните служби

В случай, че при предварителното проучване се установят административни нарушения на гражданските права и/или щети, причинени на тъжителя, общественият посредник отправя чрез координатора препоръки към административната служба за коригиране и компенсиране на нарушенията и щетите или предлага преговори за доброволно договаряне между спорещите страни, при което участва като посредник.

4. Приключване на предварителното проучване на жалбите

Ако при предварителното проучване се установи, че административната служба не е извършила нарушение и жалбата срещу нея е неоснователна, проучването се прекратява, случаят се приключва, изготвя се доклад по него и се уведомяват заинтересованите страни.

Предварителното проучване се преустановява и случаят се приключва с доклад и когато административната служба е приела да отстрани причините за оплакването или да смекчи последствията от тях и е уведомила за това обществения посредник чрез координатора.

На тъжителя се изпраща заключителното писмо и след като се нанесат основните подробности, файлът с оплакването може да бъде затворен.

Независимо от приключването на конкретния случай, въз основа на него могат да се формулират общи въпроси, както и предложения и препоръки, отправени чрез координатора към съответните административни служби. За разглеждането на общ въпрос се разкрива общ файл, в който се отразяват съществени моменти и документи по въпроса.

Предварителното проучване трябва да приключи в едномесечен срок от регистрирането на жалбата.

III етап: разследване на жалбите

1. Общи положения

Общественият посредник може да предприема разследване по приета жалба, когато чрез предварително проучване по нея е установил, че съответната административна служба е допуснала грешка или е нарушила

правата на тъжителя и е отказала да коригира действията или бездействието си.

Разследване може да бъде предприето и когато тъжителят е удовлетворен, но според обществения посредник е налице лошо администриране от страна на службата, срещу която е жалбата.

2. Уведомяване на заинтересованите страни за предстоящото разследване

При взето решение за разследване общественият посредник уведомява тъжителя и съответната административна служба.

Уведомителното писмо за службата се отправя до нейния ръководител чрез координатора от общинската администрация. Писмото съдържа кратко изложение на жалбата и на констатираната проява на лошо администриране и/или предполагаемите щети, нанесени на тъжителя.

От тъжителя и от службата се очаква в седемдневен срок да отговорят на известието за разследване.

Ако в отговора на известието службата промени становището си или преразгледа действията си, станали причина за оплакване, и чрез координатора уведоми за това обществения посредник, последният може да вземе решение за прекратяване на разследването. Ако промяната не е удовлетворителна или повдигнатият в жалбата въпрос е от по-голяма важност, разследването може да продължи.

3. План и процедурно развитие на разследването

Ако разследването продължава, общественият посредник подготвя план, с който запознава заинтересованите страни.

Планът включва:

- а) формулиране на въпросите, подлежащи на изясняване по време на разследването;
- б) идентифициране на длъжностните лица, имащи отношение към решението, дало повод за жалбата;
- в) програма с етапите и сроковете за по-нататъшното процедурно развитие на разследването.

След уведомяване на заинтересованите страни и получаване на отговорите, разследването включва следните процедури:

- а) провеждане на интервюта с тъжителя, с длъжностните лица - със съдействието на координатора от районната администрация - и консултации с експерти;

- б) изготвяне на първи вариант на доклад за разследването;
- в) получаване на отговори и становища по първия вариант на разследването;
- г) изготвяне на окончателен вариант на доклада и отправяне на препоръки.

4. Прекратяване на разследването

Общественият посредник може да прекрати разследването в случай, че преди неговото приключване административната служба преразгледа позицията си или се открият факти, които показват, че нейната позиция е оправдана.

Разследването може да бъде прекратено и ако административната служба въз основа на първия вариант на доклада (без препоръки от обществения посредник) отстрани или смекчи отрицателния ефект от проявеното лошо администриране или нанесени щети на тъжителя.

5. Изготвяне на доклад по разглеждането на жалбата

Първият вариант на доклада включва: кратко представяне на жалбата; преглед на предварителното проучване по нея; нормативно-правната основа на административното действие, дало повод за жалбата; кратко изложение на хода на разследването; анализ или коментар на фактите и доказателствата; крайно решение.

На всички лица и служби, имащи отношение към разследвания случай, се предоставя съответната част от доклада, която ги засяга, и се дава възможност за становища и изявления по случая.

Когато и тази процедура бъде изпълнена, общественият посредник оформя окончателния вариант на доклада, включващ направените изявления, както и препоръки за промяна на административното решение или подобряване на административната практика.

IV етап: Разпространяване на резултатите от разглеждането на жалбите

1. Резултатите от разглеждането на жалбата (изводи, препоръки и предложения) се изпращат в писмен вид до всички лица и инстанции, които имат отношение към разглеждания случай и към подобни на него, както и към начина на тяхното решаване.

Предложенията и препоръките за подобряване на административната практика се изпращат или до органа, овластен да издава съответните нормативни актове, или до орган с право на законодателна инициатива.

2. След оформянето на окончателен вариант на доклада по случая се преценява възможността за неговото публикуване - в цялостния му вид, в резюме или на части от него.

При всички видове разпространяване и популяризиране на материали по разглеждането на жалбата не се посочват имената на тъжителя, на административните служители и на други длъжностни лица, имащи отношение към случая. Само при изрично желание на тъжителя неговото име може да бъде упоменато.

3.4. Процедура за избор на обществен посредник

Чл. 1. Общественият посредник в община Завет се избира чрез публична процедура с широко гражданско участие.

(1) Обявява се публичен конкурс в три кръга за избор на обществен посредник като се използват местни електронни и печатни медии:

- I кръг – подбор на документи;
- II кръг – събеседване - интервю пред комисия;
- III кръг – публично обсъждане на кандидатите - участват комисията, граждани, медии и други; кандидатите се представят, комисията и гражданите задават въпроси. Представяне пред общинския съвет.

(2) Изискванията към кандидатите са:

1. висше образование;
2. да не членуват в политически партии и да нямат изявени политически пристрастия;
3. да са запознати с правомощията и процедурите на местните и регионални власти;
4. да са запознати с основните нормативни актове, касаещи местното самоуправление;
5. високи морални качества, привързаност към идеите на демокрацията и хуманизма, толерантност;
6. авторитет сред местната общност;
7. езикова и компютърна грамотност;
8. комуникативни умения;
9. мотивация за работа.

(3) Изисквани документи при кандидатстване:

1. автобиография;
2. копие от диплома за завършено висше образование (със снимка);
3. попълнена регистрационна карта за участие в конкурса;
4. три препоръки в запечатани пликове;
5. декларация от лицето, че не членува в политическа партия.

Владеенето на английски език и предишен професионален опит е предимство.

Документите се предават в общинската администрация в Завет.

(4) Кандидатите се явяват на интервю пред комисия, съставена от:

1. по един представител - общински съветник от всички политически групи, представени в общинския съвет;
2. представител на общинската администрация в Завет, която ще координира проекта от страна на общината;
3. представител на областния управител;
4. представител на НПО "Гражданска активност - Завет";
5. двама представители на БСЧИГП клуб Завет;
6. представител на Център за социални практики.

(5) Всеки участник в комисията има право на един глас. Комисията определя за трети кръг трите най-добри кандидатури за участие в публично обсъждане. Изборът се извършва с тайно гласуване при наличие на квалифицирано мнозинство (2/3) от общия брой на цялата комисия. За избран се смята кандидатът, събрал 2/3 от гласовете.

(6) При неизбран кандидат се провежда балотаж.

Чл. 2. Общественият посредник се избира за мандат до 31.12.2001 г.

Чл. 3. Едно лице може да бъде избирано за Обществен посредник не повече от два поредни пъти.

Чл. 4. Общественият посредник се освобождава от длъжност поради:

1. оставка;
2. изтичане на срока, за който е избран;
3. смърт или настъпване на недееспособност;
4. отзоваване при несправяне със задълженията му;
5. осъждане с влязла в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер.

Чл. 5. При освобождаване на обществения посредник от длъжност поради изтичане на срока, за който е избран, той продължава:

1. да изпълнява задълженията си до избор на нов обществен посредник;
2. да изразява публично мнение по нарушаването на законните права и интереси на гражданите, както и по зачитането им.

Чл. 6. Общественият посредник може да действа по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за удовлетворяване на законните права и интереси на гражданите.

Чл. 7. Услугите на обществения посредник са безплатни.

Чл. 8. Правомощията на обществения посредник не се отнасят до:

1. институциите на висшата и централна държавна власт (Народно събрание, президентство, Министерски съвет, Конституционен съд и пр.);
2. осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието;
3. отношения, свързани с националната сигурност и външната политика.

Чл. 9. (1) Общественият посредник не може да води дела от името на гражданите, които са се обърнали към него, не може да представлява тези лица пред съд или друга институция, осъществяваща публична власт или функция.

(2) Общественият посредник е длъжен да не разгласява обстоятелства, съставляващи държавна, служебна или търговска тайна, както и лични тайни, които са му станали известни във връзка с осъществяване на правомощията му.

Чл. 10. До 31 декември 2001 г. общественят посредник подготвя годишен доклад за дейността си.

Чл. 11. (1) Докладът съдържа:

1. информация за разрешени случаи;
2. информация за случаите, в които намесата му е останала без резултат, и причините за това;
3. обща информация за подадените жалби и сигнали, по които проверките не са приключили;
4. информация за отправените предложения и препоръки, както и за това дали същите са взети предвид;
5. мнение за степента на зачитане на законните права и интереси на гражданите.

(2) Докладът се представя на клуба на БСЧИГП в Разград и се внася за обсъждане в общинския съвет на първата сесия от новата календарна година. Общинският съвет се произнася по годишния доклад и го гласува с квалифицирано мнозинство (2/3).

(3) Докладът и решението на общинския съвет подлежат на публикуване.

(4) Копия на доклада се оставят в бюрото на общественят посредник и в общинската администрация, на разположение на всички граждани, които се интересуват.

3.5. Формуляр за подаване на жалба до обществения посредник

ЖАЛБА

№/.....

1. От
име, презиме, фамилия
2. Адрес: гр., ж.к./ул./, бл. №, вх., ап.,
3. Телефон: домашен....., служебен
4. Наименование на административната служба (отдел, управление), от което се оплаквате
5. От какво погрешно действие (решение) или бездействие на службата се оплаквате? Опишете Вашия случай:.....
.....
.....
6. Какви са последиците за Вас от действието или бездействието на административната служба?.....
.....
7. Какво трябва да направи според Вас службата, за да отстрани допуснатата грешка или несправедливост?
.....
8. Подали ли сте жалба или възражение до административната служба по Вашия случай? Да Не
а/ писмена ли е жалбата Ви? Да Не
б/ кога е подадена? вх. №/.....
в/ имате ли писмен отговор или резолюция? Да Не
(ако отговорът на в/ е "Да", моля представете копие)
9. Ако са минали повече от три месеца, откакто сте разбрали за допуснатата административна грешка спрямо Вас, защо не сте се оплакали по-рано?.....
.....

Дата:

Погнус:

3.6. Формуляр за разглеждане на жалба от обществения посредник

ЖАЛБА №/.....

1. Предприети действия по проучване на жалбата:

А/ Събрани документи и информация по случая (факти, обстоятелства):

.....
.....
.....

Б/ Изслушани страни по жалбата (интервюта, спогодби и др.):

.....
.....
.....

В/ Установена нормативно-правна основа на административното действие, дало повод за жалбата:

.....
.....
.....

Г/ Проведена консултация с независим експерт:

.....

2. Становище на обществения посредник:

А/ Констатации и заключения по случая:

.....
.....

Б/ Препоръки и предложения към страните по жалбата (за решаване на случая и предотвратяване на следващи проблеми и усложнения):

.....
.....
.....

3. Уведомяване на страните по жалбата за становището на обществения посредник (писмено, устно, по телефона):

.....
.....

4. Анализ на случая:

А/ Условия и причини, породили проблема:

.....
.....
.....

Б/ Сходни случаи (принципен, общ въпрос):

.....
.....
.....

В/ Препоръки и предложения към други инстанции за отстраняване на причините и условията, предизвикващи подобни проблеми:

.....
.....

Дата:

Обществен посредник:.....

3.7. Формуляр за уведомително писмо

До
Г-н /Г-жа/.....
Н-к отгел

УВЕДОМИТЕЛНО ПИСМО

Г-н /Г-жо/

До общественя посредник в гр. Завет постъпи жалба с вх. №
от 2001 година срещу ръководеното от вас административно звено.

Прилагам копие от жалбата, като моля в седемдневен срок да
предоставите писмено на координатора.....следната информация:

А/ кога и по какъв начин гражданинът е отнесъл до Вашата служба проблема,
засегнат в жалбата (с молба, заявление - моля приложете копие от документа);

Б/ получил ли е от служителите необходимите данни и документи (ако са
му били поискани), спазил ли е сроковете, за които е бил уведомен, или други
условия, които са му били съобщени своевременно;

Г/ какво решение е взето по проблема и по кои нормативни актове,
параграфи, алинеи, точки и т.н.;

Д/ с какви мотиви и съображения;

Е/ кога и каква жалба е подадена до административната служба срещу
решението;

Ж/ какво становище е взето по жалбата и предприети ли са допълнителни
действия;

З/ мотиви и основания за становището и действията.

Дата:

Обществен посредник:.....

4. Столична община (2002-2003 г.)

4.1. Правилник за организацията и дейността на общественя посредник на територията на Столична община

Общи положения

Чл. 1. (1) Този правилник се приема на основание на чл. 2, ал. 1, чл. 136, ал. 1 от Конституцията на Република България, чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление, чл. 21, ал. 2 и чл. 22, ал. 1 от Закона за местно самоуправление и местна администрация.

(2) Общественият посредник функционира експериментално на територията на Столичната община до законовото уреждане на института.

Чл. 2. Общественият посредник защитава правата и интересите на гражданите и съдейства за ефективно действаща местна власт чрез контрол върху нейните актове и действия.

Чл. 3. (1) Дейността на общественя посредник се осъществява чрез подаване на предложения и сигнали до местните органи, автори на оспорваните актове или до горестоящите им органи.

(2) Дейността на общественя посредник е насочена и към подобряване на качеството на административните услуги и повишаване на правната култура на гражданите.

Принципи

Чл. 4. (1) В дейността си общественя посредник се ръководи от принципите на: законността, независимостта, справедливостта, прозрачността и публичността, хуманността и толерантността.

(2) Общественият посредник:

- осигурява равни възможности на гражданите да защитят правата и законните си интереси, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статус, политически пристрастия, религиозни вярвания;
- проявява обективност към случая, като изслушва страните и им предоставя възможност за преразглеждане на позициите им и сключване на споразумение.

Избор и мандат на общественя посредник

Чл. 5. (1) Общественият посредник на територията на Столичната община се избира от Столичния общински съвет чрез конкурс.

(2) Конкурсът се обявява публично чрез електронните и печатни медии.

Чл. 6. (1) За обществен посредник се избира пълнолетен, вменяем, неосъждан български гражданин, който не е във всящо съдебно производство, с постоянно местоживее на територията на Столичната община, със завършено висше образование и 5 години стаж по специалността.

(2) За участие в конкурса кандидатът представя:

- мотивирана молба;
- автобиография;
- диплома за висше образование;
- трудова книжка.

Чл. 7. (1) Кандидатите се явяват на интервю пред 9-членна комисия в състав:

- 5-ма общински съветници;
- 3-ма представители на Столичната общинска администрация;
- 1 представител на Центъра за социални практики.

(2) Интервюто проверява познанията на кандидата в правозащитната сфера и взаимоотношенията между гражданите и местната власт.

(3) Комисията предлага двете най-добри кандидатури за избор в Столичния общински съвет.

Чл. 8. (1) Столичният общински съвет избира обществения посредник с тайно гласуване, с квалифицирано мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.

(2) Ако никой от предложените кандидати не бъде избран, се провежда повторно гласуване по реда на алинея 1, като избран е кандидатът, събрал 50 плюс един от гласовете на общия брой общински съветници.

Чл. 9. Общественият посредник се избира за срок от две години и за не повече от два последователни мандата.

Чл. 10. Общественият посредник няма право да членува в политически партии или да участва в ръководството на търговски дружества.

Чл. 11. (1) Общественият посредник се освобождава от длъжност при:

- подаване на оставка пред Столичен общински съвет;
- изтичане на срока, за който е избран;
- трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията си за повече от два месеца;
- осъждане с влязла в сила присъда на лишаване от свобода;
- смърт.

(2) При освобождаване на обществения посредник от длъжност поради изтичане на срока, той продължава да изпълнява правомощията си до встъпване в длъжност на новоизбрания обществен посредник.

(3) Общественият посредник се освобождава предсрочно поради несправяне със задълженията си по реда на неговото избиране.

Производство по подаване на жалби до обществения посредник

Чл. 12. Гражданите и техните организации подават жалби до обществения посредник в случаите на:

- нарушаване на изискванията за законосъобразност и правилност на административните актове и действия на местните органи;
- неспазване на процедури за издаване на административни актове и предоставяне на административни услуги;
- предоставяне на невярна или недостатъчна информация за упражняване на правата и задълженията на гражданите и реда и условията за извършване на административни услуги;
- прояви на некомпетентност, недобросъвестност, мудност и незначитане на достойнството на гражданите.

Чл. 13. Правомощията на обществения посредник не се отнасят до:

- вътрешнослужебните отношения на органите на местната власт;
- приватизацията и дейността на общински дружества;
- въпроси от личния живот на гражданите;
- съдебни процедури.

Чл. 14. Общественият посредник няма право да представлява лицата, които са се обърнали към него за защита, пред съд или друга публична институция.

Чл. 15. (1) Общественият посредник е длъжен да уведоми гражданите и представителите на техните организации в двуседмичен срок от получаването на жалбата какви мерки ще предприеме по случая.

(2) В случай на отказ, в срока по предходната алинея, общественият посредник е длъжен да изложи основанията за отказа и да препоръча други средства за постигане на желания резултат.

(3) За изясняване на фактическата обстановка общественият посредник събира допълнителни данни от гражданите или засегнатите органи.

(4) Постъпилите жалби се завеждат в регистър.

Чл. 16. (1) Производството пред обществения посредник е безплатно.

(2) Общественият посредник осъществява контактите си с гражданите във време и място, определени и публично обявени от него.

Чл. 17. За изпълнение на правомощията си общественият посредник:

- извършва проверки по постъпилите жалби, които се отнасят до отношенията граждани/организации на граждани - общинска администрация;

- посредници между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснати нарушения;
- подава сигнали до органите на местната власт, когато констатира, че не се създават условия за реализиране на законните права и интереси на гражданите;
- отправя предложения до местните органи за спазване на законността и целесъобразността в административната практика и за отстраняване на последиците от нарушаването ѝ, както и за отстраняване на причините за подобна практика;
- изразява публично становище по повод изводите от дейността си.

Чл. 18. Общественият посредник е длъжен да не разгласява обстоятелства, които представляват държавна, служебна, търговска тайна, както и лични данни за гражданите и техните организации, които са му станали известни във връзка с осъществяване на правомощията му.

Чл. 19. (1) При осъществяване на дейността си общественият посредник си сътрудничи със Столичния инспекторат и ПК по молби и жалби на гражданите към СОС.

(2) Столичният общински съвет изпраща на обществения посредник приетите от него нормативни актове.

Чл. 20. (1) Органите на местно самоуправление са длъжни да оказват съдействие на обществения посредник при установяване на нарушения на законосъобразността и целесъобразността по жалбите на граждани и техните организации.

(2) Органите на местно самоуправление предоставят на обществения посредник необходимите сведения и данни в съответствие със законовите изисквания за достъп до информация.

Чл. 21. При осъществяване на дейността си общественият посредник се подпомага от сътрудници, които се избират с решение на Столичния общински съвет.

Жалби

Чл. 22. Български и чужди граждани и лица без гражданство, юридически лица и организации, които осъществяват дейност на територията на Столична община, могат да се обръщат към обществения посредник с жалби.

Чл. 23. Жалбата съдържа данни за подателя, нарушителя и обстоятелствата, при които е извършено нарушението.

Чл. 24. За жалби, подадени устно, се съставя протокол от сътрудниците на обществения посредник.

Финансови условия

Чл. 25. Финансовото осигуряване при експерименталното действие на обществения посредник се поема от Фондация "Отворено общество", по проект на Центъра за социални практики чрез финансиране на бюджета на Столичния общински съвет.

Отчетност и отговорност

Чл. 26. (1) За постъпилите жалби и становището си по тях, общественият посредник представя тримесечно анализ на кмета на Столичната община и Столичния общински съвет.

(2) Анализът се разпространява при спазване на законовите ограничения за конфиденциалност.

Чл. 27. Общественият посредник представя годишен отчет за дейността си през предходната година до 31 януари.

Чл. 28. Отчетът съдържа:

- данни за разрешени случаи;
- данни за случаите, при които намесата на обществения посредник е останала без резултат, и причините за това;
- обща информация за подадените жалби, по които проверките не са приключили;
- данни за отправените предложения и сигнали и мерките, предприети във връзка с тях;
- становище за прилагането на средствата за защита на законните права и интереси на гражданите.

Чл. 29. (1) Кметът на Столичната община, Столичният общински съвет и Центърът за социални практики представят становища по отчета.

(2) Отчетът се внася на сесия на Столичния общински съвет до 31 март от календарната година.

(3) Столичният общинския съвет приема годишния отчет на обществения посредник с обикновено мнозинство.

(4) При несъгласие с изводите на отчета Столичният общински съвет приема решение по смисъла на чл. 11, ал. 3.

Чл. 30. (1) Отчетът на обществения посредник и решението на Столичния общинския съвет се публикуват.

(2) Копия на доклада се предоставят в приемната на Обществения посредник и в Столичната община, на разположение на гражданите и техните организации.

Чл. 31. Общественият посредник носи отговорност пред СОС:

- за неспазване на този правилник;
- за нарушаване на правата и интересите на гражданите;
- за нарушаване на изискванията за конфиденциалност;
- за прояви на заинтересованост и необективност.

Чл. 32. Центърът за социални практики и други правозащитни неправителствени организации, според проявения от тях интерес, осъществяват мониторинг (текущ контрол) върху дейността на обществения посредник.

Преходни и заключителни разпоредби

§ 1. За всички неуредени въпроси по дейността на обществения посредник се прилагат разпоредбите на Закона за административното производство.

§ 2. Правилникът влиза в сила в деня на приемането му от Столичния общински съвет.

4.2. Годишен доклад на обществения посредник на Столична община за периода 27.02.2002-31.12.2002 г.

(Резюме⁷)

Въведение

Натрупаният опит и практика сочат, че гражданите добре се ориентират във функциите на обществения посредник като независим орган извън структурите на общинската администрация.

Предпочита се личен контакт в приемно време. Нисък е процентът на жалбите, подадени по пощата или чрез предварително попълнен формуляр. Жалбата се протоколира по време на срещата между обществения посредник и гражданин. Осигурен е ежедневен прием и гражданите имат възможност да посочат удобни за тях часове за среща през цялата седмица.

Работата на обществения посредник включва разглеждането на две основни групи случаи. Първата група включва случаи, които изискват помощ в етапа на решаване на проблема от административния орган и гражданите се нуждаят от указване на възможния подход за законосъобразно решаване и стъпките, които следва да предприемат, за да защитят своите права пред администрацията. Вторият тип са жалбите със сложна фактическа и правна страна, изискващи задълбочена проверка, преглед на нормативната база и лична среща с представители на администрацията. Посещението на място и непосредственият контакт с длъжностното лице, имащо отношение към конкретния казус, е предпочитаният подход за проверка и разрешаване на поставените проблеми.

Разглеждането и анализирането на жалбите, сигналите и предложенията позволява извеждане на системните проблеми в дейността на администрацията. Посочването на порочните административни практики и отправянето на препоръки за тяхното коригиране и привеждане в съответствие със закона, способства за подобряване на средата за реализиране правата на гражданите.

За изминалите 10 месеца на 2002 г.:

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

⁷ Докладът на столичният обществен посредник е приет на заседание на Столичния общински съвет на 28 май 2003 г. Пълният текст на доклада е достъпен в Интернет на адрес www.sofia.bg.

В 149 от случаите гражданите са потърсили 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 искания от тях резултат. В 54 от случаите гражданите са се обърнали към обществения посредник за съдействие по проблеми извън кръга на неговата компетентност, поради което са били насочени към оправомощената за разглеждането им институция. За 232 от случаите са извършени проверки по документи на място за разрешаване на проблеми, възникнали между гражданите и администрацията.

Тематично случаите могат да бъдат класифицирани в няколко групи: достъп до обществена информация; екология; благоустройство; търговска дейност; възстановяване на земеделски земи и реституция; управление и разпореждане с общинска собственост; жилищна политика; устройство на територията и други, но част от разглежданите жалби и сигнали имат комплексен характер. Най-често гражданите са се обръщали към обществения посредник по въпроси, свързани с устройство на територията и незаконно строителство и жилищната политика.

Жалбите и сигналите, свързани с жилищно настаняване, са с най-висок относителен дял. Това наложи детайлното проучване на административната практика по темата и отправянето на съответни препоръки, с цел улесняване и оптимизиране на административната процедура и гарантиране на законните права и интереси на гражданите.

Резултатите от предприетите действия по проверка и проучване на случаите сочат, че от 232 жалби и сигнали 145 са основателни, а 87 – неоснователни, тъй като оспорваните действия и актове на администрацията са преценени от обществения посредник като законосъобразни и правилни.

Чрез посредничеството на институцията са разрешени успешно 62, по 14 от случаите направените препоръки и становището на обществения посредник не бяха възприети, а в 37 не могат да бъдат реализирани законните права и интереси на гражданите поради липса на реална възможност администрацията да осигури необходимите за това условия и ресурси. По 32 от случаите проверките не са приключили.

Жилищна политика

1. Жилищно настаняване

- Жалби и сигнали, свързани с приемането на документи за картотекиране.
 - Не е унифицирана практиката по приемането на документите за картотекиране. В районните администрации се изискват документи относно факти и обстоятелства, които могат да бъдат проверени

по служебен път, тъй като информацията за тях се събира и съхранява от администрацията. Това води до неоправдано забавяне и оскъпяване на процедурите и до оплаквания от граждани за проявено субективно отношение от страна на някои служители.

- Повсеместно е въведена практиката гражданите да представят удостоверения от едно или няколко данъчни подразделения в уверение на това, че не са декларирали недвижими имоти по Закона за местните данъци и такси.
 - Ограничава се достъпът на гражданите до административно обслужване чрез въвеждане на изискване молбата за картотекиране (декларацията) да получава входящ номер в деловодството след задължителна предварителна проверка или заверка на целия набор от документи от служител на отдел "Общинска собственост и жилищно настаняване" в приемното време.
- Жалби и сигнали, свързани с актове и действия на служители от отделите по жилищно настаняване и комисиите по чл. 9 от ППЗОС.

Кметовете на райони назначават жилищните комисии за картотекиране на нуждаещите се граждани и одобряват правилата за тяхната работа. В двумесечен срок комисиите са длъжни да разгледат подадените молби и декларации и да вземат решение. Решенията на жилищните комисии се съобщават и могат да се обжалват по реда на Закона за административното производство (ЗАП).

Проблеми:

1. Оплаквания, че решенията на жилищните комисии се съобщават на заинтересованото лице при поискване от него и личното му явяване, като често това става, без да се връчи индивидуалният административен акт. Така гражданинът не може да се запознае със съдържанието на акта и неговото оформяне, не може да се установи датата на уведомяване, а това го възпрепятства да го обжалва по реда на ЗАП.

2. Оплаквания, че няма определен ред и начин за извършване на проверки от представители на комисиите по чл. 9, ал. 1 от ППЗОС за установяване верността на декларираните факти и обстоятелства по чл. 5 и чл. 8 от ППЗОС, констатациите от които са решаващи при вземане на решения от жилищните комисии. Наложително е да се регламентират редът и начинът, по който се извършват проверките на обитаваните адреси, и да се включат в Правилата за работа на жилищните комисии, назначени във връзка с чл. 9 от ППЗОС, и с тях да бъдат запознати всички граждани.

3. Оплаквания, свързани от една страна със задължението на жилищната комисия в определен срок да изготви списък на гражданите, които ще бъдат настанени под наем, и да го изложи на определено за целта място в сградата на

районната администрация, и от друга - с правото на гражданите в 14-дневен срок от обявяването му да правят възражения.

4. Оплаквания, свързани с настаняване на нуждаещи се граждани и техните семейства в резервни жилища на Столична община. Подадените жалби са относно поддържането на картотеките, определянето на степента на жилищната им нужда и лишаване на временно настанените от възможността за настаняване под наем в общински жилища.

5. Оплаквания, свързани с настаняване на граждани по административен ред в жилища, намиращи се в сгради без траен градоустройствен статут и подлежащи на събаряне.

- Жалби относно действия на администрацията във връзка с чл. 65 от ЗОС - принудително изваждане от имоти, които се държат без правно основание.

Оплакванията са предимно по повод начина на съобщаване на заповедите в случаите, когато индивидуалният административен акт се залепва върху обекта, подлежащ на изземване.

Препоръки:

- Да се преустанови практиката по изискване на документи, каквито ППЗОС не предвижда. При съмнения за деклариран невярни или непълни факти и обстоятелства, жилищната комисия с решение да изисква допълнителни документи за конкретния случай;
- Да се развие служебното начало при проверка на декларираните факти и обстоятелства;
- Да се разделят процедурите по приемане и разглеждане на документи и вземане на решения по тях от жилищните комисии;
- Решенията на комисиите по чл. 9 от ППЗОС да се съобщават в установения от закона тридневен срок от тяхното издаване (чл. 17, ал. 1 от ЗАП), с писмо с обратна разписка;
- Да се унифицира практиката по прилагане на чл. 5, ал. 1 т. 3 от ППЗОС, за условията, на които гражданинът трябва да отговаря по чл. 5, ал. 1 на ППЗОС в случай на прекратяване на съсобственост или дарение в полза на държавата, общината или организация с идеална цел;
- Да се осигури прозрачност и яснота за критериите, по които се извършва подреждането в проектосписъците за настаняване, чрез

отбелязване на името, броя на членовете на семейството, картотечната група и предимствата в нейните граници, отразяващи степенята на жилищната нужда, съгласно чл. 7 от ППЗОС и номера и датата на картотечната преписка;

- Да се поддържат и актуализират редовно картотеки на гражданите, обитаващи резервния фонд на общината и т.нар. общежития за социално слаби;
- Заповедите по чл. 65 от ЗОС да се връчват на заинтересования лично или чрез писмо с обратна разписка;
- На основание императивното изискване на чл. 9, ал. 1 от ППЗОС да бъдат определени правила за работа на жилищните комисии и съответно утвърдени от кметовете на райони. В правилата да се регламентират редът и начинът за извършване на посещения в общински и частни жилища, когато това се налага с оглед проверка на декларираните факти и обстоятелства;
- Правилата за работа на жилищните комисии да бъдат унифицирани за всички райони, като с тях по подходящ начин се запознаят гражданите.

2. Обезщетяване на отчуждени собственици

Проблемът е породен от неизпълнените от Столична община задължения за обезщетяване по чл. 98 и гр. от Закона за териториално и селищно устройство. За решаването му се предлага формиране на общински фонд за обезщетяване, в който да се включват:

- част от съществуващите общински жилища;
- определен процент от придобиваните от общината по различни разпоредителни сделки жилищни имоти;
- част от жилищните имоти, придобивани в резултат на стопанската дейност на общинските търговски дружества.

3. Многогодишни жилищно-спестовни влогове на гражданите

Съществуващата система на компенсиране се възприема от гражданите като крайно несправедлива и неефективна и предизвиква силното им недоволство. Предложено е Столична община отново да постави проблема на вниманието на държавните органи, имащи право на законодателна инициатива, с цел справедливото му решаване чрез промяна в съществуващия закон. Проучването на настоящата практика при жилищното настаняване, отчуждаването, обезщетяването и компенсирането на гражданите, притежаващи многогодишни жилищноспестовни влогове, както и редица други въпроси, които не са предмет на настоящия доклад (напр. градоустройствено

планиране, саниране на жилищния фонд, екология и т.н.), обосновава необходимостта от изработването и прилагането на комплексна стратегия за жилищната политика на територията на Столична община.

Управление и разпореждане с общинска собственост

Жалбите и сигналите, свързани с разпореждането с общинска собственост, са свързани с:

- извършване на замени и прекратяване на съсобственост с общината;
- закупуване на жилища от общински наематели.

1. Замени и прекратяване на съсобственост

- **Замяна.** Най-често гражданите се оплакват от липсата на определен срок, в който общината трябва да отговори дали приема предложението. Този тип сделки изискват решение на Столичния общински съвет, заповед на кмета на Столична община и подписването на договор за замяна. Поради тази причина намесата на обществения посредник в тях е недопустима и се свежда до предоставяне на консултации и разясняване на предвидените правни способи за реализиране на желаната от гражданина сделка.
- **Прекратяване на съсобственост** между еднолични търговски дружества с общинско участие и физически лица. В случаите, в които не може да се постигне споразумение между съсобствениците относно управлението на имота или прекратяването на съсобствеността, се предлага общинската част да се извади от капитала на дружеството и да премине в разпореждане съгласно ЗОС.

2. Реституция

Проблемите, които се поставят са свързани основно с актове, действия или бездействия на администрацията. Болшинството от тях са предмет на висящи или приключили съдебни производства. В подобни случаи общественият посредник може само да изиска ускоряване на административните процедури по изпълнение на влезли в сила съдебни решения.

Незаконно строителство и устройство на територията

Гражданите подават сигнали и жалби и търсят консултации по случаи, свързани основно с два проблема:

- **неполучаване на отговори и липса на навременна реакция** от администрацията по повод подадени жалби и сигнали за незаконно строителство
- **съобщаването/несъобщаването на разрешения за строеж и други административни актове, издавани от архитектите на райони или главния архитект на Столична община.**

Анализът на случаите, проверени от обществения посредник, сочи, че проблемите произтичат както от незаконосъобразни и неправилни актове и действия на администрацията по прилагането на закона, така и от самата нормативна база.

1. Жалби относно случаи, при които строителството е започнало, или преустройството е завършило, без разрешението за строеж да е съобщено по указания от закона ред.

2. Жалби, свързани с незаконното монтиране на гаражни клетки върху общински терени, представляващи зелени площи и междублокови пространства.

Предложение: Да се актуализира Наредбата за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения във връзка с чл. 56, ал. 2 от ЗУТ като се определят терени специално за поставяне на гаражни клетки, както и място, където да се складират поставените незаконно гаражни клетки, които да могат да се освобождават след заплащане на определена глоба.

3. Жалби във връзка с реда и начина за поставяне на покривна реклама, уредени в Наредба за рекламната дейност на Столична община, приета и влязла в сила през 1996 г. Проблемът е поставен чрез администрацията до временната комисия на СОС, изработваща нова наредба за рекламната дейност.

4. Жалби, свързани с обявяването на проекти за изменения на Подробните устройствени планове (ПУП), съобщението за което става с обявление, обнародване в Държавен вестник, съобщение на видно място в общината и поне в един местен вестник. Заинтересованите лица не узнават за тези изменения или узнават твърде късно с оглед съществуващите срокове за обжалване.

Препоръка: При проекти за изменения на ПУП в над три квартала, заинтересованите лица - собственици на имоти и носители на ограничени вещни права, непосредствено засегнати от промените в ПУП, да бъдат уведомявани и по реда на ГПК, освен чрез предвидените от закона начини. Администрацията да определи подходящи места и извън сградите на районните администрации, където да се поставят обявленията.

5. Жалби относно изработването и прилагането на ПУП, както и техни изменения, засягащи зелени площи.

- За частични изменения, които засягат озеленени площи и градинки, създадени и поддържани от гражданите, без да бъдат възстановени. Тези случаи обикновено са свързани с възстановяване на имоти и реализиране на последващо строителство.
- За частични изменения, свързани с промяна на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в устройствените планове за озеленени площи.

За запазване на зелените площи да се въведе специален ограничителен режим в Наредбата за изграждане, стопанисване и опазване на зелената система на Столична община. За определени градски територии, в които степента на озелененост е по-ниска от възприетите стандарти, наредбата може да предвиди и забрана за промяна на предназначението.

Възстановяване на земеделски земи в регулация

Подадените и разгледаните жалби и направените консултации са във връзка с издаването/неиздаването на удостоверения по чл. 13 от Правилника за прилагането на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ППЗСПЗЗ) и до актове и действия на районните администрации по прилагането на § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ.

Неиздаването на удостоверения произтича от липсата на данни за границите на имотите, правото на собственост върху които следва да се възстанови. Проблемът може да бъде решен чрез изработване на кадастрален план (т.нар. помощен кадастрален план), чието приоритетно финансиране може да осигури условия за възстановяване на земеделските земи в рамките на урбанизираната територия.

Административна среда и административно обслужване

Спецификата на административната среда в Столична община е обусловена от няколко ключови фактора:

- наличие на териториално деление (райони и кметства);
- сложна система от взаимовръзки, както по хоризонталата, така и по вертикалата на общинското управление;
- различия в приоритетите на управление и административното обслужване, породени от размера на територията, броя на населението и социално–икономическите условия.

1. Закон за административното производство

Във връзка с прилагането на ЗАП жалбите са свързани със случаи на мълчалив отказ за издаване на административни актове (чл. 14 от ЗАП), както и с непроизнасяне в срок (бездействие на администрацията) по жалби срещу административни актове (чл. 29 от ЗАП). В случаи на мълчалив отказ общественият посредник настоява за изрично произнасяне от административните органи.

2. Закон за предложенията, жалбите, сигналите и молбите

Във връзка с прилагането на закона гражданите търсят съдействието на обществения посредник в случаите, когато администрацията не отговаря или

отговаря формално на подадени молби, предложения, сигнали и жалби. Немалък е броят на гражданите, които търсят консултация за правомощията и отговорностите на административните органи, с оглед възможността да насочат към тях своите искания.

3. Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица

Жалбите, свързани с административното обслужване, най-често са срещу мъчалив отказ или непроизнасяне в срок по молби за предоставяне на административни услуги и от недостатъчния брой часове за прием и работа с гражданите на специализираните отдели в районните администрации. Гражданите не са запознати добре със закона и търсят писмени и устни консултации от обществения посредник по неговото прилагане и възможностите за защита на законните им права и интереси. На потребителите на административни услуги е необходима повече и по-подробна информация за организацията, реда и видовете административни услуги, извършвани от общинската администрация.

Сложната административно–териториална структура, системата на делегиране на правомощия на различните нива на общинско управление, широкият спектър на предоставяните административни услуги и големият брой индивидуални административни актове, които се издават, налага създаването на система за осъществяване на единен вътрешноведомствен контрол и изработване на методология за административно одитиране.

Препоръки за подобряване на административното обслужване и улесняване на достъпа на гражданите до административни услуги:

- Да се изработят и утвърдят устройствени правилници на районните администрации, в които да се определят и реда и организацията на административното обслужване съгласно Закона за администрацията и Закона за административното обслужване на физическите и юридически лица;
- Да се въведе статутът на държавния служител в районите администрации, в съответствие със Закона за държавния служител и свързаните с него подзаконови нормативни актове;
- Да се създаде необходимата организация за въвеждане на актовете, издавани от органите на власт в Столична община, в Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт;
- На видно място в общинските администрации да се изложат актуални схеми на структурата на районните администрации и правилата за административно обслужване, утвърдени от секретарите на райони,

съгласно Закона за административното обслужване на физически и юридически лица;

- Да се поставят информационни табла или да се изработят каталози, съдържащи следната информация: вид на услугата, законово основание, длъжностно лице, отговорно за извършване на услугата, срок за изпълнение, такса за услугата, приемно време и телефон за информация;
- Служителите да носят обозначителни знаци (баджове) с информация за името и длъжността им в съответната администрация.

4. Закон за достъп до обществена информация

Гражданите почти не познават възможностите, които предоставя Законът за достъп до обществена информация.

Предложение: Да се определят длъжностните лица, които приемат заявления за достъп до обществена информация, и мястото за приемане на тези заявления, дължимите разходи и начинът за тяхното заплащане, съгласно Закона за достъп до обществена информация.

4.3. Годишен доклад за дейността на столичния обществен посредник през 2003 година⁸

(С незначителни съкращения)

Проектът “Столичен омбудсман” на Център за социални практики се осъществява в партньорство и с подкрепата на Столична община и се финансира от Фондация “Отворено общество”. Институцията обществен посредник съществува пилотно в Столична община от февруари 2002 г. Мандатът на институцията бе двугодишен и изтече в края на февруари 2004 г. През втората година от проекта усилията бяха насочени освен към изпълнение на задълженията на обществения посредник, произтичащи от правилника за дейността му, към популяризиране на институцията и използване на натрупания опит за нейното правно регламентиране в националното законодателство.

В новия политически мандат Столичният общински съвет предвиди в своя правилник избор на обществен посредник. Предстоят промени в Правилника за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община и откриване на процедура за номинация и избор на обществен посредник.

* * *

Опитът сочи, че в контактите си с институцията гражданите предпочитат посещения в приемното време. По време на срещата жалбата се протоколира. Осигурен е ежедневен прием, с възможност гражданите да посочат удобни за тях часове за среща. Извън организирания по график прием, гражданите се обръщат към институцията (чрез посещения в офиса или по телефона), за да се информират за правомощията и дейността на различни общински и държавни структури, на операторите на обществени услуги – В и К, топлофикация, транспорт, застраховане и др. Случаите могат да бъдат разделени в две групи:

1. Случаи, изискващи консултация в процеса на развитие на административната процедура по предоставяне на административна услуга/издаване на административен акт от административния орган. Гражданите се нуждаят от указване на реда и начина, предвидени в закона, за упражняване на техните права и защита на законните им интереси пред администрацията.

2. Случаи със сложна фактическа и правна страна, изискващи задълбочено проучване и проверка, преглед на нормативната база и среща с длъжностни лица от администрацията.

⁸ Пълният текст на доклада се намира в Интернет на адрес www.sofia.bg.

Посещение на място и директен контакт с длъжностните лица, разглеждащи конкретния случай, е предпочитаният подход в работата на офиса при проверка и осъществяване на посредничество за разрешаване на поставените проблеми.

В правилника за дейността на общественя посредник няма ограничение по отношение “давността” на случаите, по които лицата могат да се обръщат към институцията. Следва да се отбележи, че разглеждането на случаи от преди повече от 1-2 години е неефективно предвид променената фактическа и правна обстановка. В Закона за омбудсмана, например, е предвидено, да не се разглеждат жалби за нарушения, извършени преди повече от две години.

Освен решаването на индивидуални случаи усилията са насочени към анализиране на системните проблеми в административната дейност и изготвяне на препоръки за нейното коригиране, привеждането ѝ в съответствие със закона и добрата административна практика. Констатациите от разгледаните случаи се обобщават и се изготвят предложения за промени и допълнения към подзаконовите нормативни актове, приемани от Столичния общински съвет и свързани със стандартите и правилата при предоставянето на публични услуги.

* * *

През втората година са разгледани 453 жалби. В 217 от случаите гражданите са потърсили институцията, за да получат писмена или устна консултация за реда и начина за получаване на административни и обществени услуги; за да се запознаят с установените административни практики и процедури; както и да получат информация за законосъобразните способи за постигане на желания от тях резултат. За 236 от случаите са извършени проверки по документи и/или на място за разрешаване на проблеми, възникнали между гражданите и администрацията.

Тематично случаите могат да бъдат класифицирани в няколко основни групи, с уговорката, че част от тях засягат повече от един проблем.

Гражданите са се обръщали към общественя посредник по въпроси, свързани най-вече с:

- жилищната политика – 123 оплаквания;
- административни процедури, свързани с устройство на територията и незаконно строителство – 93 оплаквания.

Резултатите от проучването на 236 от случаите сочат, че 139 жалби са основателни, а 97 са неоснователни, тъй като след направената проверка оспорваните действия и актове на администрацията са преценени от общественя посредник като законосъобразни и правилни. От счетените за

основателни 139 жалби 98 са разрешени успешно. По 12 от случаите не бяха възприети направените препоръки от общественя посредник, а по 29 работата продължава.

Жилищна политика

Анализ на административните процедури при настаняване в общински жилища беше детайлно представен в миналогодишния доклад. През изминалата година практиката в районните администрации по настаняването в общински жилища не се промени качествено, напротив - администрацията започна да изисква нови допълнителни документи, които още повече усложниха процедурите.

Делът на жалбите, свързани с настаняване в общински жилища, е най-голям, тъй като ресурсът е крайно недостатъчен и не може да задоволи жилищните нужди на картотекираните граждани.

Процесът на настаняване в общинско жилище протича в следната последователност:

1. подаване на документи за картотекиране;
2. разглеждане на документите от жилищната комисия, назначена от кмета на района, и определяне на картотечна група или постановяване на отказ за картотекиране;
3. съобщаване на решението на жилищната комисия на заинтересованото лице;
4. изготвяне на проект на годишен списък на гражданите, които ще бъдат настанени под наем;
5. обявяване и обжалване на проекта на годишен списък пред кмета на района;
6. утвърждаване на годишен списък от кмета на района;
7. обявяване на утвърдения списък и обжалване пред общинския съвет;
8. издаване на заповед за настаняване;
9. подписване на договор за наем;
10. ежегодно деклариране на промени в обстоятелствата, свързани с жилищната нужда.

При подаването на документи за картотекиране съгласно ППЗОС са необходими заявление и декларация. Въпреки това продължава порочната практика да се изискват значителен брой документи, удостоверяващи вече деклариран факти и обстоятелства, което от една страна е предпоставка за забавяне и оскъпяване на процедурите, а от друга страна поставя препятствия и условия, нерегламентирани от правни норми и етични принципи.

Администрацията в районите отказва да възприеме препоръката, че е недопустимо да изисква от гражданите да доказват отрицателни факти,

например, че не притежават собствен имот. Нормативно е предвидено имотното състояние да се посочва в декларация, като за декларирането на неверни данни се носи отговорност по чл. 313 от Наказателния кодекс.

Не е преустановена практиката за изискване на документи относно факти и обстоятелства, които могат да бъдат проверени по служебен път. Причината за това е липсата на хоризонтални връзки и координация между отделните специализирани звена в администрацията и желанието за презастраховане от допускането на грешки.

Заявлението за картотекиране (декларацията) трябва да получава входящ номер в деловодството при подаването му. Въведената на места практика завеждането на заявлението да става едва след предварителна проверка или заверка на документите от длъжностни лица ограничава достъпа на гражданите до административно обслужване и създава условия за изискване на нови и допълнителни документи по усмотрение на администрацията.

На основание чл. 9, ал. 1 от ППЗОС кметът на района назначава комисия за картотекиране на нуждаещите се граждани и одобрява правила за нейната работа. Тя е длъжна в двумесечен срок да разгледа подадените заявления и декларации и да вземе решение за включване на гражданите в картотеките или да постанови отказ. При положително решение жилищната комисия определя степента на жилищната нужда на всяко семейство по групи и подгрупи, съгласно чл. 7 от ППЗОС.

Извършването от представители на жилищните комисии на проверки във връзка с декларираните факти и обстоятелства налага посещения от страна на общински служители в обитаваните от заявителите жилища. Във връзка с констатациите от тези проверки беше направена препоръка да се регламентира писмено начинът, по който те се извършват, например уведомяване за предстоящото посещение, брой на проверяващите служители и легитимирането им, форма за констатиране на обстоятелствата, предмет на проверката, реда за изразяване на възражения от страна на проверяваните и др. До момента такъв писмен регламент не е изготвен.

Решенията на жилищната комисия се издават, съобщават и обжалват по реда на Закона за административното производство. Продължава порочната практика решенията да се съобщават устно при явяване на лицето в администрацията. Това затруднява заинтересованите да упражнят правото си на обжалване, тъй като не може да се запознае със съдържанието на акта и неговото оформяне. Необоснованото протакане във времето на съобщаването на решението също създава пречки за упражняване правото на обжалване. Връчването на решението чрез писмо с обратна разписка в тридневен срок от неговото издаване е гаранция за коректно отношение от страна на администрацията.

Проектосписъкът за настаняване в общински жилища под наем следва да отразява възможно най-справедливото подреждане на нуждаещите се. Гаранция за това е възможността заинтересованите да го обжалват пред кмета на района. Проектосписъкът се обявява на определено за целта място в сградата на районната администрация в определен срок. До 14 дни след обявяването му заинтересованите могат да направят възражения и искания по списъка пред районния кмет. Препоръката ми е излагането и свалянето на проектосписъка да се удостоверява с протоколи, подписани от длъжностни лица. Проверките по подадените жалби срещу проектосписъка следва да се извършват от независими спрямо жилищната комисия длъжностни лица като гаранция за обективно произнасяне на кмета на района.

Утвърденият от кмета на района списък трябва да е съобразен с резултатите от извършените проверки по подадени жалби. С оглед възможността гражданите да го обжалват в твърде краткия 7-дневен срок утвърденият списък следва да бъде публично изложен в деня на утвърждаването му, за да се гарантира възможността заинтересованите да се запознаят със съдържанието му и при несъгласие да го обжалват пред общинския съвет. Срокът за окончателно утвърждаване на списъка от районния кмет следва да бъде определен в правилата за дейността на жилищната комисия.

Добрата административна практика при картотекиране и настаняване под наем в общински жилища е необходимо да се съобрази със следния минимален стандарт:

- Да не се изискват документи, каквито ППЗОС не предвижда. При съмнения от страна на жилищната комисия за декларирани неверни или непълни факти и обстоятелства, същата с изрично решение изисква допълнителни документи за всеки конкретен случай;
- Да се прилагат служебни проверки на декларираните факти и обстоятелства;
- Да се разделят процедурите по приемане и разглеждане на документи и вземането на решения от жилищните комисии;
- Решенията на жилищната комисия да се съобщават на заинтересованите в установения от закона тридневен срок от тяхното издаване (чл. 17, ал. 1 от ЗАП), посредством писмо с обратна разписка;
- Да се определят ясни критерии, по които се извършва подреждането в проектосписъците за настаняване (името, броя на членовете на семейството, картотечната група и предимствата в нейните граници), отразяващи степента на жилищната нужда и номера и датата на картотечната преписка;

- Да се унифицират правилата за работа на жилищната комисия за 24-те района на София;
- Гражданите да бъдат запознати с правилата за работа на жилищните комисии;
- Общинският съвет да оповестява публично процедурата за проверка на подадените жалби срещу утвърдените от кметовете на райони списъци за настаняване под наем.

Практиката, свързана с настаняване на нуждаещи се граждани и техните семейства в резервни жилища на Столична община и т.нар. социални общежития, не е подобрена най-вече поради неадекватната нормативна уредба. Изискването за наличие на адресна регистрация в населеното място за повече от 5 години прави невъзможно картотекирането на истински крайно нуждаещите се – бездомните. Различните райони чрез Столична община изпращат бездомните с временни настанителни заповеди в т.нар. “Селище на строителя” в район “Красна поляна”. В този “жилищен” фонд се насочват и концентрират граждани в неравностойно положение, предимно роми. Тези общежития нямат траен градоустройствен статут и поради състоянието на сградния фонд са опасни за обитаване. Жилищните комисии не определят на настанените в общежитията за социално слаби и домове за временно настаняване на бездомници полагащата им се съгласно чл. 7, ал. 1, т. 2 от ППЗОС II група, която би им осигурила предимство пред всички останали картотекирани.

Съществуващият фонд от общински жилища се генерира основно от осъществяване на замени на общинска собственост по пазарни цени. На практика в преобладаващата част от тези жилища се настаняват лица и семейства с IV и V група (живеещи на свободен наем или в недостатъчна жилищна площ). След изтичане на една година от настаняването им под наем, наемателите, след решение на общинския съвет, могат да закупят жилището по базисни цени. Този модел, освен че е икономически неизгоден за Столична община, е и социално несправедлив спрямо хората с истинска нужда от подслон. За жилищната политика на общината и необходимостта от преформулиране на нейните приоритети бе представен специален доклад пред Комисията по граждански права, молби и жалби.

Обезщетяване на отчуждени собственици

Обезщетяването и преобезщетяването на отчуждени собственици продължава да се поставя от гражданите на вниманието на обществения посредник. Общината има задължение за обезщетяване по чл. 98 и др. от Закона за териториално и селищно устройство – 800 семейства трябва да бъдат обезщетени с жилища и 900 с гаражи. Тези граждани обитават оборотни жилища

повече от 10 години в очакване да получат отредените им обезщетения. Гражданите основно се преобезщетяват, в случай че се постигне съгласие за това, с оборотните жилища, в които са настанени, след отчисляването им от оборотния фонд. Процедурата се провежда при условията на § 9, ал. 1 от ПР на ЗУТ, във връзка с чл. 103, ал. 5 от ЗТСУ.

Жилищният фонд на Столична община се формира основно чрез:

- замяна на нежилищни недвижими имоти - частна общинска собственост, на части от тях или на вещни права върху тях, с жилищни имоти собственост на физически или юридически лица, след решение на СОС.
- отстъпване право на строеж за жилищни сгради без решение на СОС, със заповед от кмета на района в следните хипотези:
 - върху съсобствени между общината и физически и юридически лица парцели, срещу предоставяне на реални жилищни обекти от сградите, които се изграждат върху тях, или други готови жилищни обекти, съответстващи на притежаваните от общината идеални части;
 - върху общински парцели при явна застроителна целесъобразност, срещу предоставяне на Столична община на реални обекти от осъщественото строителство или други готови сгради.

С оглед на това, че проблемът с обезщетяването и преобезщетяването засяга интересите на значителен брой граждани, смятам че възможно решение е формирането на пул от имоти за обезщетяване, в който да се включват:

- определена част от придобиваните жилищни имоти от общината по различни разпоредителни сделки;
- жилищни имоти, придобивани от общинските търговски дружества, след изваждането им от капитала.

Имотите, генерирани от тези източници, могат да бъдат използвани и за обезщетяване при възникване на необходимост от отчуждаване на частни имоти за задоволяване на обществени нужди (Глава трета от Закона за общинската собственост).

Управление и разпореждане с общинска собственост

Към момента Столична община работи по Наредба за управлението на едноличните търговски дружества с общинско имущество, приета през 1993 г., впоследствие изменяна с три решения от 1995 г. През 1996 г. влизат в сила Закон за общинската собственост и правилникът за неговото приложение. Във връзка с жалби на граждани, публикации в медиите и въз основа на детайлно проучената практика в миналогодишния доклад е направена препоръка за приемане на Наредба за условията и реда, при които общината упражнява правата си на собственик върху общинската част от капитала на търговските дружества. Нормативният акт следва да се приеме от Столичния общински съвет на основание императивното изискване на чл. 2, ал. 4 от ЗОС и чл. 3 от ППЗОС. В § 1 от ДР на

ППЗОС се определят задължителните параметри, които следва да съдържа наредбата. Постоянната комисия по местно самоуправление, нормативна уредба и регионална политика към СОС определи работна група, която да подготви текста на наредба. До момента Столичният общински съвет не е приел такава наредба, поради което липсва ясна регламентация в нормативен акт на Столичния общински съвет за:

- реда за образуване и преобразуване на търговските дружества с общинско участие;
- правилата при сключване на договори за дълготрайни материални активи на търговски дружества с общинско участие;
- задълженията на представителите на общината в търговските дружества, в които общината е акционер или съдружник;
- други условия и ред за упражняване правата на собственост на общината върху общинската част от капитала на търговски дружества.

В съществуващата наредба не са изчерпателно уредени и:

- органите на общинските еднолични търговски дружества;
- правомощията на органите на общинските еднолични търговски дружества;
- съставът на органите на общинските еднолични търговски дружества;
- възлагането на управлението и контрола на общинските еднолични търговски дружества;
- отговорността на органите на общинските еднолични търговски дружества.

Като проблем се поставя прекратяването на съсобственост между еднолични търговски дружества с общинско участие и физически лица. В тези случаи реституирани имоти в резултат на мероприятия по регулация (най-често създаването на подробен устройствен план и влизане в сила на частични изменения) се оказват в съсобственост с общината и блокират намеренията на тези лица да реализират строителство или друга инициатива по управлението на имота, тъй като са в пряка зависимост от решенията на управителното тяло на търговското дружество. В случаите, в които не може да се постигне споразумение между съсобствениците относно управлението на имота или прекратяване на съсобствеността, справедливо би било общинската част да се извади от капитала, като същата премине в режим на разпореждане съгласно Закона за общинската собственост. Така ще се осигури допълнителна възможност за прекратяване на съсобствеността или съвместното ѝ управление с решение на СОС. Подобна или друга подходяща процедура следва да се регламентира в Наредба за условията и реда, при които общината упражнява правата си на собственик върху общинската част от капитала на търговските дружества.

Във връзка с разгледани жалби и сигнали по отношение политиката на търговските дружества с общинско участие правя следните препоръки:

- да не се апортират имоти, за които няма акт за общинска собственост, тъй като е невъзможно да се направи проверка дали имотът не е в капитала на друго дружество, дали няма реституционни претенции, дали имотът не е съсобствен или в някаква процедура;
- да не се включват жилищни сгради в капитала на търговските дружества;
- да не се включват съсобствени имоти, за които има подадени документи за изкупуване на общинския дял от съсобственика;
- да не се включват имоти, за които има съмнения по отношение на собствеността.

Гражданите се нуждаят от консултации във връзка с процедурите по замяна на собствен имот с общински. Друга част от гражданите, вече подали предложения за замяна, търсят съдействие от обществения посредник за ускоряване на процеса по сделката. Тъй като в случая Столична община оперира с публичен ресурс, считам за необходимо публично да се обявят следните общи условия за гарантиране на по-справедлив баланс между интересите на частните лица и обществения интерес, които следва да намерят място в Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество:

- срок за произнасяне по искане за замяна;
- ред за разглеждане на предложенията;
- критерии и регламент за избор на контрагенти.

Незаконно строителство и устройство на територията

Сигналите и жалбите продължават да бъдат свързани основно с:

- неполучаване или необосновано забавяне на отговори, както и с липса на навременна реакция от администрацията по повод подадени жалби и сигнали за незаконно строителство и
- съобщаването/несъобщаването на разрешения за строеж и други административни актове, издавани от архитектите на райони или от главния архитект на Столична община.

Последните промени в ЗУТ силно ограничиха непосредствено засегнатите лица при процедури по съгласуване и одобряване на устройствени схеми и планове и техните изменения, както и стесниха кръга от лица, които могат да обжалват разрешенията за строеж. Законодателят предвиди усилване на служебния контрол от страна на ДНСК. Копия от разрешенията за строеж следва да се изпращат в седемдневен срок от издаването им на Столична ДНСК, която може да отмени разрешението за строеж в седемдневен срок от получаването му. В Столична община следва да се създаде действащ контролен механизъм във връзка със спазването на сроковете по изпращане на разрешенията за строеж до СДНСК.

Проблемът с т.нар. незаконни преустройства и промяна на предназначението на жилища и партърни етажи в сгради с режим на етажна

собственост, конфликтите между заинтересованите граждани, инвеститора и общината (районите) възникват във всички случаи, когато не е спазен редът, указан от ЗУТ.

Съществуващото законодателство и практическото му приложение сочи, че, за да не възникват конфликти, администрацията трябва да има механизъм, посредством който да провери кворумите при провеждането на общите събрания, квотите на съсобственост и други обстоятелства от значение за това има ли законно изразено съгласие за извършване на преустройства и смяна на предназначението. Нормативната база, която следва да се прилага в тези случаи, е ЗУТ, Закон за собствеността, Правилник за управлението, реда и надзора на етажната собственост.

За подпомагане на управителите/председателите на УС и обитателите на сгради с режим на етажна собственост, както и за улесняване работата на администрацията, във връзка с последните промени в Правилника за управлението, реда и надзора на етажната собственост, офисът на обществения посредник и Столична община благодарение на финансовата подкрепа на Фондация за реформа в местното самоуправление подготвиха и издадоха в 6000 тираж "Наръчник в помощ на управителите на етажна собственост". В него на достъпен език се обяснява какво трябва да правят обитателите на етажната собственост по повод засягащи ги устройствени планове и при издаване на разрешения за строеж, засягащи етажната собственост. Отчетени са настъпилите промени в Закона за устройство на територията, имащи непосредствено отношение към сградите в режим на етажна собственост. Включени са примерните образци на протоколи, обхващащи най-важните сфери на дейност на общото събрание, като особено се акцентира върху начина на подготовка на общо събрание и вземане на решения за даване на съгласие за преустройство в хипотезите на чл. 38, ал. 3 от ЗУТ и чл. 38, ал. 4 от същия закон. Подготвените примерни образци целят да улеснят администрацията при проверка на кворумите, необходими за провеждане на общо събрание, правото на глас и други обстоятелства от значение за наличието на законно изразено съгласие за извършване на преустройства и смяна на предназначението.

Изследването на практиката доказва необходимостта администрацията да разполага с актуална информация за избраните управители/председатели на УС на етажната собственост. Същата е необходима, както за проверка на реда и начина на свикване на общи събрания, в случаите, когато това се отнася до последващи актове на администрацията (напр. издаване на разрешение за строеж), така и за осъществяване на по-ефективно взаимодействие между гражданите и администрацията (напр. връчване на съобщения по ЗУТ, поддържане на междублоковите пространства, опазване на обществения ред, противопожарната безопасност и др.). В тази връзка в районните администрации започна създаването на регистри на управителите/председателите на УС с цел:

- установяване на легитимните представители на етажната собственост в София;
- провокиране на процеса на избор на управители и председатели на УС на етажната собственост.

Във връзка с изработването на наредбата по чл. 56, ал. 1 от ЗУТ, уреждаща реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения, са направени следните предложения до Постоянната комисия по архитектура и градоустройство към Столичния общински съвет:

- Като вид преместваемо съоръжение - част от градското обзавеждане, да бъдат определени и кашпите/саксиите, поставяни на тротоарите пред магазини и заведения. Проблемът с разполагането им засяга основно централната градска част, попадаща в първа зона, и към момента няма ясен регламент за поставяне на тези съоръжения. Разрешенията за поставяне на кашпи/саксии следва да се издават по реда на наредбата въз основа на одобрена схема за разполагане на преместваеми съоръжения.
- Необходимо е да се определи процедура и срок за актуализация на действащите схеми за поставяне на преместваеми съоръжения – например на всеки шест месеца районните кметове при необходимост да правят предложение за допълнение на действащата схема, като ги представят за одобрение на главния архитект на София.
- Наредбата трябва да гарантира възможността физическите и юридическите лица да могат при поискване да се запознаят с действащата цялостна схема за територията на съответния район.
- Ясно да се определят длъжностните лица, което имат право да издават разрешения за поставяне, респективно заповеди за премахване на преместваеми съоръжения.
- Да се определи кой има право да извършва работите във връзка с § 2, ал. 1 от ДР на ЗУТ, предвиждащ възможност за принудителното премахване на подобни обекти, като въз основа на протокол за извършените разходи общината може да се снабди с изпълнителен лист за събиране на вземането по реда на чл. 237, буква “з” от ГПК.
- Във връзка с премахването на поставените незаконно преместваеми съоръжения администрацията следва да обезпечи дейностите по премахването на същите като заложи средства в бюджета на общината и възложи чрез процедура съгласно Закона за обществените поръчки изпълнението на дейностите по премахване на поставени незаконно преместваеми съоръжения и да определи местата, където ще се съхраняват демонтираните съоръжения.

- Да се облекчи режимът за поставяне на преместваеми съоръжения върху частни терени, като във втора зона отпадне изискването да се съгласува подробната схема за разполагане от главния архитект.
- Наредбата трябва да укаже реда за процедуриране с поставените незаконно в междублоковите пространства и върху зелени площи гаражни клетки на брой най-малко 5000. Възможен вариант е районните кметове, респективно архитектите на райони да извършат преглед и в срок от шест месеца да направят предложения кои гаражни клетки могат да бъдат нанесени в схемата за разполагане на преместваеми съоръжения и техните ползватели да бъдат поканени за сключване на наемни договори. Гаражните клетки, които не могат да се “узаконят”, да подлежат на премахване.
- Чл. 57 на ЗУТ предвижда в наредбата по чл. 56, ал. 2 от същия закон да се посочат условията за поставяне на рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи. Условията за поставяне на рекламно-информационни елементи са уредени в наредба за рекламната дейност на Столична община, приета и влязла в сила през 1996 г. Според тази наредба за поставянето на кинетичната, покривната и крайпътната реклама се изисква издаване на разрешение за строеж след одобряване и съгласуване. Необходимо е да се прецизира терминологията при разработването на нормативите за поставяне на рекламни съоръжения, тъй като употребата на термина “разрешение за строеж” препраща към реда за издаване, съобщаване и обжалване на административния акт по реда на ЗУТ. В случая не може да става въпрос за разрешение за строеж, а за разрешение за поставяне, тъй като рекламно-информационни елементи не биха могли да бъдат строеж по смисъла на § 5, т. 38 от ДР на ЗУТ.
- Да се установи ред за утвърждаване на схема за разполагане на рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи на територията на Столична община и същата да бъде изложена на достъпно място за справки.
- Да се регламентира отдаването под наем на рекламна площ и да се определят механизмите за определяне на цените на рекламна площ според месторазположението на рекламните съоръжения.

Гражданите продължават да поставят въпроси, свързани с изработването и прилагането на Подробни устройствени планове и техни изменения, засягащи зелени площи, в следните две хипотези:

1. Частични изменения на ПУП се извършват при спазване на ЗУТ и отчитане на съществуващото градоустройствено планиране, като при тях се

засягат озеленени площи, създадени и поддържани от гражданите, без за същите да съществува съответното отреждане за зелена площ по плана на града. Тези случаи обикновено се отнасят до възстановяването на имоти и реализирането на последващо строителство.

2. Частични изменения на ПУП, свързани с промяна на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в устройствените планове за озеленени площи за обществено ползване, извън случаите по чл. 9, ал. 2 на ЗУТ, по решение на общинския съвет. В тези случаи, поради търсене на икономическа целесъобразност, се променя предназначението на терени, отредени по плана на града за зелени площи, върху които озеленяването не е реализирано. Тяхното запазване би следвало да се обвърже с въвеждането на специален ограничителен режим в Наредбата за изграждане, стопанисване и опазване на зелената система на Столична община съдържащ:

- критерии и условия за промяната на предназначението на територии, предвидени в устройствените планове за зелени площи за широко обществено ползване;
- забрана за промяна на предназначението за определени градски територии, в които степента на озелененост е по-ниска от приетите стандарти за кв.м. зелена площ на жител.

Възстановяване на земеделски в регулация

Офисът на обществения посредник продължава да дава консултации във връзка с издаването на удостоверения по чл. 13 от Правилника за прилагането на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и по актове и действия на районните администрации по прилагането на § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ. Неиздаването на удостоверения по чл. 13 от ППЗСПЗЗ произтича от липсата на данни за границите на имотите, върху които правото на собственост следва да се възстанови. В тези случаи трябва да се изработи кадастрален план (нар. помощен кадастрален план), неразделна част от който е регистърът на бившите имоти и регистърът на имотите към одобрения кадастрален план.

За земите, попадащи в зони по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ и подлежащи на възстановяване, след помощния кадастрален план се изработва план на новообразуваните имоти. Този план става основа за възстановяване собствеността на бившите собственици, съответно придобиване на правото на собственост върху новообразуваните имоти от ползвателите по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ.

Административна среда и административно обслужване

Административната среда в Столична община се обуславя от следните фактори:

- София е град с териториално деление - съставни административно-териториални единици са районите и кметствата.
- Отделните административни структури функционират посредством сложна система от взаимовръзки, както по хоризонталата, така и по вертикалата на общинското управление. Спецификите на административно-териториалната организация обуславят разпределението на правомощията и отговорностите по осъществяването на ръководство и контрол при реализацията на общинските политики на различните нива.
- Отделните райони се различават по размер на територията, брой на населението, социално-икономически характеристики, което обуславя приоритетите на управление и проблематиката, отнасяща се до административното обслужване.

Подобен тип административно-териториална структура предпоставя наличието на трудности по реализирането на единна система за административно обслужване на гражданите и установяването на единни административни стандарти.

1. Закон за административното производство

Гражданите поставят като проблем случаи на мълчалив отказ за издаване на административни актове, както и непроизнасянето в срок (бездействието на администрацията) във връзка с жалби срещу издадени административни актове. В тези хипотези е възможно обжалване по съдебен рег. Предвид бавния и скъп съдебен процес гражданите не желаят да възприемат съдебното обжалване като възможност за защита на техните права и законни интереси. Общественият посредник в случаи на мълчалив отказ може да настоява за изрично произнасяне от административния орган. След такава намеса в значителна част от случаите се постига произнасяне.

Наблюденията ми показват, че при обжалване на индивидуални административни актове администрацията не е склонна да използва правото си на отзив (чл. 26, ал. 1 от ЗАП – “В седемдневен срок, а когато органът е колективен в двуседмичен срок от получаване на жалбата или протеста, административният орган може да преразгледа въпроса и оттегли сам обжалвания акт или да го измени, или да издаде съответен акт или документ, ако е отказал издаването му”).

В рамките на административното производство ролята на обществения посредник е да консултира гражданите за административноправните процедури и да настоява пред административните органи да издадат необходимите административни актове или да преразгледат незаконосъобразни или неправилни административни актове.

2. Закон за предложенията, жалбите, сигналите и молбите на гражданите

Процедурата за разглеждане на жалби и оплаквания следва да включва следните стъпки:

- приемане на жалби и сигнали;
- разглеждане;
- предприемане на действия;
- уведомяване на заинтересованите лица.

Гражданите търсят съдействието на обществения посредник при липса на отговор или формален отговор по подадени от тях молби, предложения, сигнали и жалби. Наблюденията ми са, че в администрацията на Столична община липсва единна система за събиране и анализиране на информацията, постъпваща от молбите и предложенията на гражданите.

За улеснение на гражданите следва да се определи лице в администрацията, отговорно за качеството на административното обслужване (неучтиво поведение, отказ от приемане на документи, неспазване на работното време и др.), към което гражданите могат да се обръщат с устни и писмени жалби.

Жалбите срещу действия или бездействия на администрацията следва да се завеждат с отделен индекс, като се избягва завеждането под сигнатурите на вече създадени служебни преписки по искания на граждани за предоставяне на административна услуга или издаване на административен акт, за да не се препятства контролът от страна на ръководството по движението и решаването на подадените жалби.

Разглеждането на жалбите следва да се осъществява от длъжностни лица/административно звено, които трябва да са структурно и функционално независими от лицето, отдела, дейността, срещу които е подадена жалбата, и да са пряко подчинени на кмета на общината/района и ангажирани само с проверката и разследването на постъпили жалби и сигнали срещу общински дейности или длъжностни лица. Трябва да има писмена процедура за разглеждане на постъпили жалби, включваща:

- запознаване на лицето, отговорно за съответната дейност, или лицето, срещу което персонално е подадена жалба, със съдържанието на същата;
- срока и начина за даване на писмени обяснения или изслушване;
- начина и срока за събиране на допълнителни доказателства от лицето, оторизирано да разглежда жалби срещу администрацията;
- съставяне на протокол или докладна записка с констатациите от извършената проверка и препоръка за предприемане на необходимите действия за отстраняване на нарушенията, предложения за наказания за виновни длъжностни лица и мерки за подобряване на дейността.

Служителите в администрацията следва да са запознати с процедурата по проверка и разследване на жалба/сигнал.

3. Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица

Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица (ЗАОФЮЛ) е един от законите, предвиждащи производства за разглеждане на молби и жалби във връзка с дейността на администрацията (Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите (ЗПСЖМ), Закон за административното производство (ЗАП) и ЗАОФЮЛ). В тях се предвиждат различни органи, производства, срокове и взаимни препращания. От една страна, регламентирането на тези производства в няколко отделни закона създава общи затруднения за администрацията при квалификацията на случаите и предпоставки за несигурност в правоприлагането. От друга страна, се затрудняват физическите и юридическите лица при реализиране на техните права и задължения.

Необходимо е приемането на вътрешни правила за работа и взаимодействие на звената в районните администрации и администрацията на Столична община по предоставянето на административни услуги. Въвеждането и спазването на правила, утвърдени от секретарите на райони и доведени до знанието на гражданите, е основата за осъществяване на вътрешноведомствен контрол, чрез който се набира, анализира и отчита информацията за извършваните административни услуги, отказите за предоставяне на такива и издадените административни актове.

Необходимо е с определена ритмичност да се осъществява вътрешен административен одит, даващ оценка на ефективността и ефикасността на административната дейност, извеждащ препоръки за подобряването на качеството на административното обслужване и развитието на административния капацитет.

Сложната административно-териториална структура, системата на делегиране на правомощия на различните нива в Столична община, широкият спектър на предоставените административни услуги и големият брой административни актове, които се издават, налага създаването на система за осъществяване на единен вътрешноведомствен контрол.

4. Закон за достъп до обществена информация. Достъп до информация

Законът за достъп до обществена информация дава възможност на гражданите да осъществяват по-ефективен контрол над управлението, като се увеличава отчетността при изпълнението на задълженията на органите на изпълнителна власт и се гарантира повече прозрачност при вземането на решения. Във връзка с прилагането на закона се налагат следните препоръки:

- На местата, където се подават заявления за достъп до обществена информация, задължително да се обявят възможните форми за предоставяне на достъп до обществена информация, дължимите разходи и начините за заплащането им.
- Разходите за предоставяне на обществена информация да се съобразят със заповед № 10 от 10.01.2001 г. на министъра на финансите, обнародвана в Държавен вестник бр. 7 от 23.01.2001 г.
- Да се създаде специален регистър за заявления за достъп до информация, който ще е гарантира по-добра отчетност и контрол по спазването на 14-дневния срок във връзка с подадени заявления.
- Да се създаде система за регистриране на устните заявления за достъп до информация и предоставянето на информация във връзка с тях, което ще гарантира предоставянето на обществена информация без излишни формалности.
- Да се публикува списък на издадените актове в изпълнение на правомощията на кмета на Столична общината в електронната страница на общината.

Във връзка с цялостното подобряване на административната дейност продължават да са актуални основните препоръки, направени в доклада за 2002 г.:

- Да се изработят и утвърдят устройствени правилници на районните администрации, в които да се определи и редът и организацията на административното обслужване съгласно Закона за администрацията и Закона за административното обслужване на физическите и юридически лица;
- Да се въведе статутът на държавния служител в администрацията на Столична община и районите в съответствие със Закона за държавния служител и свързаните с неговото прилагане подзаконовни нормативни актове;
- На видно място в районните администрации да се изложат актуални схеми на структурата на администрациите и правилата за административно обслужване, утвърдени от секретарите на райони, съгласно Закона за административното обслужване на физически и юридически лица;
- Да се поставят информационни табла или да се изработят каталози, съдържащи следната информация: вид на услугата, законово основание, длъжностно лице, отговорно за извършване на услугата, срок за

изпълнение, такса за услугата, приемно време и телефон за информация на гражданите;

- Служителите да носят обозначителни знаци (баджове) с информация за името и длъжността им в съответната администрация;
- Да се определят длъжностните лица, които приемат заявления за достъп до обществена информация в районите на Столична община, и мястото за приемане на тези заявления съгласно Закона за достъп до обществена информация.

* * *

В заключение бих искала да кажа, че проектът “Столичен омбудсман” изпълни основната си цел, а именно постигане на законодателна промяна във връзка с уреждането на институцията на местно ниво. В момента общинските съвети в страната избират местни обществени посредници, използвайки основно опыта на Столична община.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ДОКУМЕНТИ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛ. 21А ОТ ЗМСМА

1. Община Разград

Правилник за статута, организацията и дейността на общественя посредник на Община Разград

(Приет с решение на общинския съвет на 15 март 2004 г.)

I. Общи положения

Чл. 1. Този Правилник урежда правното положение, организацията и дейността на общественя посредник на община Разград, по проект "Отворени врати за гражданите на Разград".

Чл. 2. Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация в рамките на правомощията, дадени му с този Правилник.

Чл. 3. Дейността на общественя посредник е публична.

Чл. 4. (1) Общественият посредник осъществява своята дейност като подава предложения и сигнали до органите на местното самоуправление и местната администрация.

(2) Дейността на общественя посредник е насочена и към подобряване на качеството на обществените услуги и повишаване на правната култура на гражданите.

Чл. 5. Органите на местната власт и местното самоуправление оказват съдействие на общественя посредник за изясняване на жалбите и сигналите, които са изпратени до него.

II. Принципи

Чл. 6. В дейността си общественя посредник се ръководи от принципите на: законност, независимост, обективност, справедливост, прозрачност, публичност, хуманност и толерантност.

Чл. 7. Общественият посредник:

1. осигурява равни възможности на гражданите да защитят правата и законите си интереси, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статус, политически пристрастия, религиозни вярвания.

2. проявява обективност към случая, изслушва страните и им предоставя възможност за изясняване на позициите и постигане на споразумение

III. Избор, статут и мандат на обществения посредник

Чл. 8. (1) Общинският съвет на община Разград избира обществения посредник с тайно гласуване, с квалифицирано мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.

(2) Ако никой от кандидатите не събере необходимия брой гласове, се провежда повторно гласуване. При невземане на решение за избор на обществен посредник и след повторното гласуване се провежда нов конкурс.

(3) Общински съвет – Разград определя средства за възнаграждение и осигурителни плащания на обществения посредник в рамките на бюджета и срока на проект “Отворени врати за гражданите на Разград” в размер на 4 470 лв.

Чл. 9. (1) Изборът на обществения посредник се извършва чрез конкурс за предварителен подбор и окончателен избор от общинския съвет.

(2) Конкурсът е по документи и събеседване, като се обявява публично чрез електронните и печатните медии не по-късно от 10 дни преди датата на провеждането му.

(3) Процедурата по предварителния подбор се осъществява от Временната комисия, избрана от общински съвет Разград с Решение № 82 по Протокол № 6 от 23.02.2004 г.

Чл. 10. (1) За обществен посредник се избира български гражданин, с постоянен или настоящ адрес на територията на община Разград, който не е осъждан с влязла в сила присъда за престъпление от общ характер, със завършено висше образование – степен магистър, пет години трудов стаж, с високи морални качества и привързаност към идеите на хуманизма и демокрацията.

(2) За участие в конкурса кандидатът представя:

1. мотивирана молба;
2. автобиография – по стандарт;
3. диплома за висше образование – нотариално заверено копие;
4. свидетелство за съдимост;
5. трудова книжка.

Чл. 11. (1) Кандидатите се явяват на събеседване пред Комисията по чл. 9, ал. 3.

(2) Чрез събеседването се проверяват познанията на кандидата в областта на местното самоуправление, взаимоотношенията между местната власт и гражданите и възможностите за защита на техните права и интереси.

(3) Комисията предлага трите най-добри кандидатури за избор в общинския съвет на община Разград.

Чл. 12. Общественият посредник се избира за срок до 31 декември 2004 г.

Чл. 13. Длъжността на обществения посредник е несъвместима с друга длъжност в общинската или държавната администрация, както и с участие в ръководните органи на търговски дружества с общинско и държавно участие.

Чл. 14. (1) Общественият посредник се освобождава от длъжност при:

1. изтичане на срока, за който е избран;
2. установяване на несъвместимост по смисъла на чл. 13 от Правилника за статута, организацията и дейността на обществения посредник на община Разград;
3. влизане в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер;
4. оставка;
5. смърт;
6. невъзможност да изпълнява задълженията си по обективни причини повече от два месеца.

(2) Освобождаването от длъжност по ал. 1, т. 1, т. 2, т. 3, т. 4 и т. 6 става само с решение на общинския съвет.

IV. Правомощия

Чл. 15. Общественият посредник:

1. приема и разглежда жалби и сигнали от граждани и юридически лица за нарушения на правата им от органите на местното самоуправление и местната администрация;
2. прави проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. отговаря писмено на лицето, което го е сезирало, в едномесечен срок;
4. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права пред съответните органи;
5. посредничи между административните органи и засегнатите лица за отстраняване на допуснати нарушения.

Чл. 16. Общественият посредник има право:

1. да иска и да получава навременна, точна и пълна информация по конкретна жалба или сигнал от органите на местното самоуправление и местната администрация, включително и да присъства при обсъждане и вземане на решения по тези случаи;
2. да изразява публично мнение и становище по случаите, за които посредничи, включително в средствата за масово осведомяване.

Чл. 17. Общественият посредник няма право:

1. да разгласява обстоятелства, станали му известни при изпълнение на неговите функции, които са държавна, служебна или търговска тайна, или са от личен характер;
2. да се ангажира с политически каузи и да изказва публично мнение по политически въпроси.

V. Подаване на жалби и сигнали

Чл. 18. (1) Жалби и сигнали пред обществения посредник могат да подават физически и юридически лица във връзка с действията на органите на местното самоуправление и местната администрация на община Разград.

(2) По изрично искане на субекти с нарушени права жалби и сигнали могат да подават синдикални организации и юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват дейност в обществена полза.

Чл. 19. (1) Жалбите и сигналите могат да бъдат писмени или устни, подадени лично или чрез надлежно упълномощено лице.

(2) Жалбата трябва да съдържа името и постоянния адрес на жалбоподателя, описание на нарушението, органа, администрацията или лицето, срещу което се подава жалбата. Към жалбата могат да бъдат приложени и писмени доказателства.

(3) Анонимни жалби и сигнали, както и такива за нарушения, извършени преди повече от две години, не се разглеждат;

(4) Ако жалбата е устна се съставя протокол, в който се съдържа информацията, изисквана по ал. 2.

Чл. 20. Гражданите и техните организации подават жалби до обществения посредник в случаите на:

1. нарушаване нормативните закони и подзаконови актове, както и на индивидуалните административни актове на органите на местното самоуправление;
2. неспазване реда и условията за предоставяне на обществени услуги;
3. предоставяне на невярна или недостатъчна информация за упражняване правата и задълженията на гражданите;
4. прояви на некомпетентност, недобросъвестност, мударост и незначителност на достойнството на гражданите.

Чл. 21. Правомощията на обществения посредник не се отнасят до:

1. вътрешнослужебните отношения на органите на местната власт;
2. приватизацията и дейността на търговските дружества с общинско участие;
3. въпроси от личния живот на гражданите;
4. съдебни процедури.

Чл. 22. (1) Общественият посредник е длъжен да уведоми гражданите и представителите на техните организации в двуседмичен срок от получаването на жалбата, какви мерки ще предприеме по случая.

(2) При липса на компетентност общественият посредник в едноседмичен срок уведомява жалбоподателя и му препоръчва други средства за постигане на желания резултат.

(3) В едномесечен срок от сезирането му общественият посредник е длъжен да предостави писмено становище по случая на жалбоподателя и на ръководителя на проекта.

Чл. 23. Общественият посредник поддържа публичен регистър на постъпилите писмени и усни жалби и сигнали и тяхното движение.

Чл. 24. (1) За услугите на обществения посредник не се събират такси.

(2) Общественият посредник осъществява контактите си с гражданите във време и място, определени и публично обявени от него.

VI. Финансови условия

Чл. 25. (1) Финансовото осигуряване на обществения посредник се поема от проект "Отворени врати за гражданите на Разград" с участието на община Разград.

(2) Община Разград осигурява нормални условия за дейността на обществения посредник – работно място с определено работно време и издръжка при условията за общинската администрация /лимит за телефон и консумативи, без разходи за публикации и анкети, брошури и други, които са осигурени по бюджет на проекта/.

(3) Дейността на обществения посредник може да се финансира чрез дарения и спонсорства от други местни и чуждестранни източници, без поставяне на никакви условия, които могат да поставят в зависимост институцията.

(4) В тридесетдневен срок от получаване на средствата по ал. 3 общественият посредник в доклад до общински съвет – Разград е длъжен да обяви:

1. произхода на средствата;
2. вид на разходите;
3. името на дарителя.

(5) Не се допуска финансиране от анонимни източници.

VII. Отчетност и отговорност

Чл. 26. (1) Общественият посредник представя тримесечни анализи за постъпилите жалби и становището си по тях на кмета на община Разград и на общинския съвет.

(2) Анализите са публични съгласно изискванията на проекта и при спазване на законовите ограничения.

Чл. 27. (1) Общественият посредник представя в срок до 30 ноември 2004 г. на председателя на общински съвет – Разград доклад за дейността си и реда на приключване на проекта.

(2) Докладът се внася за разглеждане в общинския съвет на първата сесия след изработването му.

(3) Докладът съдържа:

1. информация за постъпилите жалби и сигнали;
2. резултат от приключилите проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. информация за случаите, когато намесата е имала резултат;
4. информация за случаите, когато намесата е останала без резултат и причините за това;
5. информация за направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид;
6. резюме.

(4) Докладът е публичен.

(5) По искане на общинския съвет или по своя инициатива общественият посредник изготвя доклади по отделни случаи от неговата практика.

Чл. 28. Общинският съвет приема доклада на обществения посредник.

Чл. 29. (1) Докладът на обществения посредник и решението на общинския съвет се огласяват по правилата на ЗМСМА и Правилника за организацията и дейността на общински съвет – Разград и взаимодействието му с общинската администрация /мандат 2003 – 2007 г./.

(2) Копие от Доклада се предоставя в Клуба на общинския съветник на разположение на гражданите, институциите и сдруженията.

Чл. 30. Общественият посредник носи отговорност пред общинския съвет за:

1. неспазване на този правилник;
2. нарушаване правата и интересите на гражданите;
3. нарушаване изискванията за конфиденциалност;
4. прояви на незаинтересованост и необективност.

VIII. Преходни и заключителни разпоредби

§ 1. Този Правилник се приема на основание чл. 2, ал. 1, чл. 136, ал. 1 от Конституцията на Република България, чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление, чл. 21а (3) от Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закон за омбудсмана, чл. 8 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Разград и взаимодействието му с общинската администрация /мандат 2003 – 2007 г./.

§ 2. Правилникът влиза в сила от деня на приемането му от Общинския съвет и има действие до 31 декември 2004 г.

2. Община Ботевград

Правилник за организацията и дейността на обществения посредник в Община Ботевград

(Приет с решение на общинския съвет на 25.03.2004 г.)

Общи положения

Чл. 1. Този правилник се приема на основание на чл. 2, ал. 1, чл. 136, ал. 1 от Конституцията на Република България, чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление и чл. 21а от Закона за местно самоуправление и местна администрация и има за цел да уреди дейността на обществения посредник на територията на община Ботевград, както и неговите взаимоотношения с местните органи и с лицата, които са свързани с общината.

Чл. 2. Общественият посредник осигурява допълнителна възможност за упражняване правата, удовлетворяване законните интереси и съхраняване свободите на лицата, които са свързани с общината, в отношенията им с местните органи чрез осъществяване на независимо наблюдение върху актовете и действията на органите.

Чл. 3. (1) Дейността на обществения посредник се осъществява чрез подаване на предложения и сигнали до местните органи, когато установи неточно изпълнение на задължения или упражняване на права при осъществяване на функциите им.

(2) Дейността на обществения посредник е насочена и към подобряване на качеството на административните услуги и повишаване на правната култура на гражданите.

Принципи

Чл. 4. (1) В дейността си общественият посредник се ръководи от принципите на: законността, независимостта, справедливостта, прозрачността и публичността, хуманността и толерантността.

(2) Общественият посредник:

- осигурява равни възможности на гражданите да защитят правата и законните си интереси, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статус, политически пристрастия, религиозни вярвания;
- проявява обективност към случая, като изслушва страните и им предоставя възможност за преразглеждане на позициите им и постигане на разбирателство

Избор и мандат на обществения посредник

Чл. 5. (1) Общественият посредник се избира от общинския съвет чрез конкурс.

(2) Конкурсът се обявява публично чрез електронните и печатни медии.

Чл. 6. (1) За обществен посредник се избира пълнолетен, дееспособен, неосъждан български гражданин, с постоянно местоживее на територията на община Ботевград, със завършено висше образование и компютърна грамотност.

(2) Кандидатът за обществен посредник трябва да притежава високи морални качества и да се ползува с авторитет и уважение в общината.

(3) За участие в конкурса кандидатът представя:

- мотивирана молба;
- автобиография;
- диплома за висше образование;
- концепция за дейността на обществения посредник.

(4) Кандидатът следва да представи и допълнителна информация, която може да му бъде поискана по време на конкурса.

Чл. 7. (1) Конкурсът се провежда от комисия, назначена със заповед на кмета на общината. Комисията е в следния състав:

- 3-ма общински съветници;
- 1 представител на общинската администрация;
- 1 представител на сдружение "Бъдеще за всички".

(2) Конкурсът се провежда на два етапа. През първия етап комисията разглежда подадените документи и с обикновено мнозинство определя трите най-добри кандидатури.

(3) През втория етап комисията провежда събеседване с определените кандидати, проверява познанията им в правозащитната сфера и местното самоуправление.

(4) Комисията с обикновено мнозинство избира най-добрата кандидатура и с аргументирано становище я предлага за избор на общинския съвет.

Чл. 8. (1) Общинският съвет избира обществения посредник с тайно гласуване, с квалифицирано мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.

(2) Ако предложеният кандидат не бъде избран в едномесечен срок, се провежда отново процедурата по чл. 7 и чл. 8, ал. 1.

Чл. 9. Общественият посредник се избира за срок от четири години и за не повече от два последователни мандата.

Чл. 10. (1) Общественият посредник няма право да членува в политически партии, да е търговец или да участва в ръководството на търговски дружества.

(2) Общественият посредник не може да заема длъжност в държавния апарат и в общинската администрация.

Чл. 11. (1) Общественият посредник се освобождава от длъжност при:

- подаване на оставка пред общинския съвет;
- изтичане на срока, за който е избран;
- трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията си за повече от два месеца;
- осъждане с влязла в сила присъда на лишаване от свобода;
- смърт.

(2) При освобождаване на обществения посредник от длъжност поради изтичане на срока, той продължава да изпълнява правомощията си до встъпване в длъжност на новоизбрания обществен посредник.

(3) Общественият посредник се освобождава предсрочно поради несправяне със задълженията си от общинския съвет след тайно гласуване, с квалифицирано мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.

Правомощия

Чл. 12. (1) Общественият посредник:

1. приема и разглежда жалби и сигнали за нарушения на права и свободи от общинските органи и техните администрации;

2. прави проверки по постъпилите жалби и сигнали и изисква информация от съответните местни органи;

3. отговаря писмено на лицето, подало жалбата или сигнала, в едномесечен срок; ако случаят изисква по-обстойно проверка, този срок е три месеца, като общественият посредник има право да иска допълнителна информация от жалбоподателя;

4. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи и техните администрации;

5. посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примиряване на позициите им;

6. прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите;

7. уведомява националния омбудсман ако случаят е от неговата компетентност;

8. уведомява органите на МВР или на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер;

9. може да търси съдействие от средствата за масово осведомяване и от други държавни и граждански структури.

(2) Правомощията на обществения посредник не се отнасят до:

- вътрешнослужебните отношения на органите на местната власт;
- факти, несвързани с територията на общината или възникнали преди повече от три години преди датата, на която е бил сезиран;

- въпроси от личния живот на гражданите и спорове несвързани с местните органи;
- факти, които са или са били предмет на съдебен процес.

(3) Общественият посредник действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата, интересите и свободите на гражданите.

Чл. 13. Общественият посредник няма право да представлява лицата, които са се обърнали към него за защита, пред съд.

Чл. 14. (1) Производството пред обществения посредник е безплатно.

(2) Общественият посредник осъществява контактите си с гражданите във време и място, определени и публично обявени от него.

Чл. 15. (1) Общественият посредник е длъжен да не разгласява обстоятелства, които представляват тайна по смисъла на закона, когато тези обстоятелства са му станали известни във връзка с осъществяване на функциите му.

(2) По искане на лицето, което се е обърнало към него, общественият посредник е длъжен да пази в тайна обстоятелствата, които са му станали известни, освен ако няма изричен законов императив в обратния смисъл.

Чл. 16. (1) Председателят на общинският съвет оказва съдействие на обществения посредник, като е длъжен в първото предстоящо заседание на общинския съвет да внесе за разглеждане повдигнатите от обществения посредник въпроси, доколкото те са от компетентността на съвета.

(2) Местните органи са длъжни да предоставят на обществения посредник поисканите сведения и данни в срок не по-дълъг от седем дни, като при отказ имат право да се позовават само на изрична законова норма.

Чл. 17. (1) За постъпилите жалби и становищата по тях общественият посредник предоставя на 6 месеца анализ на кмета на общината и общинския съвет.

(2) Анализът съдържа информация за:

1. постъпилите жалби и сигнали, по които проверките са приключили;
2. случаите, когато намесата му е имала резултат;
3. случаите, когато намесата му е останала без резултат, и причините за това;
4. направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид;
5. резюме и предложения до общинския съвет.

(3) Докладът по ал. 1 е публичен.

(4) Общественият посредник носи отговорност пред общинския съвет:

- за неспазване на този правилник;
- за нарушаване на правата и интересите на гражданите;

- за нарушаване изискванията за конфиденциалността;
- за проява на заинтересованост и необходимост.

Подаване на жалби и сигнали

Чл. 18. Местните лица могат да се обръщат към обществения посредник с жалби и сигнали в случаите на:

- нарушаване на изискванията за законосъобразност и правилност на административните актове и действия на местните органи;
- неспазване на процедури и срокове за издаване на административни актове и предоставяне на административни услуги;
- предоставяне на невярна или недостатъчна информация за упражняване на правата и задълженията на гражданите и реда и условията за извършване на административни услуги;
- прояви на некомпетентност, недобросъвестност, мудност и незначитане на достойнството на гражданите.

Чл. 19. (1) Жалбата съдържа данни за подателя, нарушителя и обстоятелствата, при които е извършено нарушението. Общественият посредник има право да поиска от лицето, което го е сезирало, да представи факти, подкрепящи твърденията в жалбата.

(2) За жалби, подадени устно, се съставя протокол.

Чл. 20. (1) Когато разглеждането на жалбата не е от компетентността на обществения посредник, той е длъжен да уведоми за това жалбоподателя в двуседмичен срок. В този случай общественият посредник е длъжен да изложи основанията за отказа и да препоръча други средства за решаване на проблема.

(2) Постъпилите жалби се завеждат в регистър.

Чл. 21. Органите на местно самоуправление, до които се отнасят становищата, предложенията и препоръките на обществения посредник, са длъжни да ги разгледат в 14-дневен срок и да го уведомят за предприетите мерки не по късно от 30 дни от датата на постъпване им.

Допълнителна разпоредба

§ 1. По смисъла на този правилник:

1. "Местен орган" включва – органите и техните администрации, уредени в ЗМСМА, ПОДОБС, Устройствения правилник на общинската администрация, както и всички общински структури и предприятия, на издръжка на общинския бюджет; търговските дружества с общинско участие и концесионерите по сключените с общината концесионни договори.

2. "Лице, свързано с Община Ботевград" означава български и чужди граждани и лица без гражданство, юридически лица и организации, които живеят и/или осъществяват дейност на територията на общината.

3. "Независимост" означава, че при изпълнение на правомощията си общественият посредник не може да получава нареждания от местните органи и администрациите им. В дейността си общественият посредник по своя преценка може да се съобразява с указания, становища и препоръки, доколкото те не са задължителни по силата на закон.

Заклучителна разпоредба

§ 2. Правилникът влиза в сила в деня на приемането му от общинския съвет.

3. Община Велинград

Извлечение от правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация

ГЛАВА VII (НОВА)

Обществен посредник

Чл. 37. (1) Общинският съвет може да избира обществен посредник.

(2) Предложение за избор на обществен посредник се прави от председателя на общинския съвет след проведени консултации с председателите на политическите представителни групи.

(3) Общественият посредник се избира с мнозинство две трети от общия брой общински съветници с тайно гласуване.

(4) Общественият посредник се освобождава от длъжност при:

1. подаване на оставка до председателя на общинския съвет;
2. по писмено искане на една трета от общия брой общински съветници и след проведено гласуване с мнозинство две трети от общия брой на общинските съветници.

Чл. 38. (1) Общественият посредник осъществява своята дейност въз основа на Конституцията на Република България, Европейската харта за местно самоуправление, ЗМСМА, законите на страната и този правилник.

(2) Общественият посредник съдейства на гражданите относно спазването на техните законни права и интереси пред органите на местното самоуправление. Той има правото на питания, срещи и обяснения от страна на кмета на общината и общинската администрация, така също и от председателя на общинския съвет. По желание на гражданите общественият посредник може да присъства и отстоява интересите им на приемните дни на кмета на общината, председателя на общинския съвет, заместник-кметовете и другите началници на отдели в общинска администрация.

(3) Общинската администрация определя помещение за приемна на обществения посредник и поема необходимите материални разходи за издръжка на неговата дейност.

(4) Общественият посредник участва в заседанията на общинския съвет и постоянните комисии с правото на съвещателен глас.

(5) Общественият посредник има право да ползва сведения и документи, които са му необходими за осъществяване на дейността му, освен когато те съставляват класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.

(6) На всеки шест месеца общественият посредник изготвя доклад за дейността си, който се обсъжда и приема пред общинския съвет.

(7) Общественият посредник подпомага гражданите при упражняването на правата им по чл. 28 ал. 2 и ал. 3 от ЗМСМА.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

*Проект⁹***ПРАВИЛНИК ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА И ДЕЙНОСТТА
НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК
НА ОБЩИНА.....****Глава първа****Общи положения**

Чл. 1. Този правилник се приема на основание на чл. 21а, ал. 3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл. ... от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

Чл. 2. Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите и техните организации пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

Чл. 3. (1) В своята дейност общественият посредник е независим и се подчинява само на Конституцията, българското законодателство и ратифицираните международни договори, по които Република България е страна, като се ръководи от личната си съвест и морал.

(2) Общественият посредник осъществява дейността си въз основа на този правилник.

Чл. 4. Дейността на обществения посредник е публична.

Чл. 5. (1) Общественият посредник осъществява своята дейност като прави предложения и препоръки до органите на местното самоуправление и местната администрация.

(2) Дейността на обществения посредник е насочена и към подобряване на качеството и достъпността на обществените услуги, предоставяни от общината.

⁹ Този проект за Правилник за организацията и дейността на обществения посредник е модел и има препоръчителен, а не задължителен характер. Приемането на неговия окончателен текст е изцяло в правомощията на съответния общински съвет и трябва да бъде съобразен с характеристиките и нуждите на всяка конкретна община, която реши да въведе институцията на обществения посредник.

Проектът е разработен от Работна група с участието на експерти на Коалиция 2000, Центъра за изследване на демокрацията, Националното сдружение на общините в Република България, Фондация за реформа в местното самоуправление, Националната асоциация "Правна инициатива за местно самоуправление", Инициатива местно самоуправление на Американската агенция за международно развитие, Обществен посредник на Столична община и Проект "Отворени врати за гражданите на град Разград".

Чл. 6. Органите на местната власт и местното самоуправление оказват съдействие на обществения посредник за изясняване на жалбите и сигналите, които са изпратени до него.

Чл. 7. (1) Общественият посредник може да си сътрудничи, взаимодейства и да обменя информация с омбудсмана на Република България.

(2) Общественият посредник работи в сътрудничество и може да се сдружава с обществени посредници от други общини.

Глава втора

Принципи

Чл. 8. (1) В дейността си общественият посредник се ръководи от принципите на: законност, независимост, обективност, безпристрастност, справедливост, прозрачност, публичност, хуманност и толерантност.

(2) Общественият посредник осигурява равни възможности на гражданите да защитят правата и законните си интереси, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статус, политически пристрастия, религиозни вярвания.

Глава трета

Избор, заемане на длъжност и освобождаване на обществения посредник

Чл. 9. (1) Общинският съвет избира обществен посредник след проведена процедура по предварителен подбор на кандидатите.

(2) Процедурата по избор на обществен посредник се открива с решение на общинския съвет, което се обявява публично чрез електронните и печатните медии.

Чл. 10. (1) За обществен посредник се избира български гражданин, с постоянен или настоящ адрес на територията на община, който не е осъждан с влязла в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер, със завършено висше образование – с минимална образователна степен бакалавър, пет години общ трудов стаж, с високи морални качества и привързаност към идеите на хуманизма и демокрацията.

(2) За участие в процедурата по избор на обществен посредник кандидатите представят:

1. заявление;
2. автобиография;
3. свидетелство за съдимост;
4. копие от трудовата/служебната книжка или документ, удостоверяващ трудовия стаж;
5. копие от диплома за висше образование;
6. декларация за липса на обстоятелства, свързани с несъвместимост по чл. 11 от този правилник;

7. препоръки;
8. концепция за дейността си като обществен посредник до три стандартни печатни страници.

Чл. 11. (1) Длъжността на обществения посредник е несъвместима с:

1. длъжност в държавната или общинската администрация;
2. длъжност по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел;

3. членство в политическа партия или синдикална организация.

(2) Общественият посредник не може:

1. да получава възнаграждение за труд по трудово, служебно или гражданско правоотношение;

2. да извършва търговска дейност;

3. да извършва адвокатска дейност;

4. да изпълнява друга обществена функция.

Чл. 12. (1) Общинският съвет създава временна комисия за предварителен подбор на кандидатите за обществен посредник и одобрява критериите за подбор.

(2) Временната комисия за подбор на кандидати за обществен посредник се състои от по един общински съветник от всяка кандидатска листа за съветници, представена в общинския съвет.

(3) В работата си временната комисия може да привлича представители на организации с нестопанска цел, регистрирани и осъществяващи дейност на територията на общината, с право на съвещателен глас.

Чл. 13. (1) Кандидатите, отговарящи на изискванията по чл. 8 ал. 1 и представили документите по чл. 8 ал. 2, се явяват на събеседване пред временната комисия за подбор на кандидати за обществен посредник.

(2) Чрез събеседването се проверяват познанията на кандидата в областта на местното самоуправление, взаимоотношенията между местната власт и гражданите и възможностите за защита на техните права и интереси.

(3) Временната комисия оценява всеки кандидат съгласно приетите от общинския съвет критерии, за което съставя протокол.

(4) Комисията предлага на общинския съвет класираните на първите две места кандидатури за избор на обществен посредник на община

Чл. 14. (1) Общинският съвет избира обществения посредник с тайно гласуване с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.

(2) Ако никой от предложените кандидати не бъде избран, в двумесечен срок се провежда избор след нова процедура по подбор на кандидати за обществен посредник.

Чл. 15. Общественият посредник се избира за срок от три години и за не повече от два последователни мандата.

Чл. 16. (1) Правомощията на избрания обществен посредник възникват по силата на решението за избор на общинския съвет. Общественият посредник встъпва в длъжност след подписване на акт по встъпване и полагане на клетва пред общинския съвет на същото заседание, на което е избран.

(2) Клетвата е със следното съдържание: "Заклевам се да спазвам Конституцията и законите на Република България и с всички свои действия да защитавам обективно и безпристрастно правата и свободите на гражданите на община...."

Чл. 17. (1) Общественият посредник има всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с неговото правно положение.

(2) Размерът на месечното възнаграждение на обществен посредник се определя с решение на общинския съвет. Размерът на възнаграждението не може да бъде по-малък от две средни работни брутни заплати на служители в общинската администрация.

(3) Общественият посредник ползва годишен отпуск не по-малко от 25 работни дни, като за ползването на отпуск уведомява писмено председателя на общинския съвет.

Чл. 18. (1) Правомощията на обществен посредник се прекратяват предсрочно при:

1. подаване на оставка пред общинския съвет;
2. установяване на несъвместимост по чл. 11 от този правилник;
3. фактическа невъзможност да изпълнява функциите си повече от три месеца;
4. системно неизпълнение на задълженията си за повече от три месеца;
5. груби нарушения на този правилник;
6. влизане в сила на присъда за умишлено престъпление от общ характер;
7. смърт.

(2) Решението за предсрочно прекратяване на правомощията на обществен посредник по ал. 1 т. 2, 3, 4 и 5 се приема от общинския съвет с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници по искане на най-малко на една пета от тях. Основанията по ал. 1 т. 1, 6 и 7 се обявяват от председателя на общинския съвет на заседание на общинския съвет.

(3) При предсрочно прекратяване на правомощията на обществен посредник, общинският съвет в същото заседание взема решение за откриване на процедура за избор на обществен посредник.

Чл. 19. (1) Изборът на нов обществен посредник се провежда не по-късно от два месеца преди изтичането на срока, за който е избран действащият обществен посредник.

(2) Общественият посредник продължава да изпълнява правомощията си до встъпване в длъжност на новоизбрания обществен посредник.

Глава четвърта

Правомощия на обществения посредник

Чл. 20. Общественият посредник:

1. приема и разглежда жалби и сигнали от граждани и юридически лица за нарушения на правата им от органите на местното самоуправление и местната администрация;
2. прави проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права пред съответните органи;
4. посредничи между органите на местно самоуправление и местната администрация и засегнатите лица за отстраняване на допуснати нарушения;
5. прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите на гражданите;
6. уведомява националния омбудсман, ако случаят е от неговата компетентност;
7. уведомява органите на МВР или на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер;
8. може да търси съдействие от средствата за масово осведомяване и от други държавни и граждански структури.

Чл. 21. (1) Общественият посредник има право:

1. да иска и да получава навременна, точна и пълна информация по конкретна жалба или сигнал от органите на местното самоуправление и местната администрация, включително и да присъства при обсъждане и вземане на решения по тези случаи;
2. да изразява публично мнение и становище във връзка с дейността си, включително в средствата за масово осведомяване.

(2) Общественият посредник е длъжен:

1. да проявява обективност към случаите, с които е ангажиран;
2. да предоставя възможност за преразглеждане на позициите на местната администрация;
3. да спазва разпоредбите на този правилник.

(3) Органите на местното самоуправление и местната администрация са длъжни да предоставят на обществения посредник поисканите сведения и данни в двуседмичен срок от поискването.

(4) Общественият посредник може да действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и законните интереси на гражданите и техните организации.

(5) Общественият посредник уведомява писмено общинския съвет и кмета на общината за случаите на отказ за съдействие и предоставяне на информация при извършване на проверка по жалба или сигнал.

Чл. 22. Председателят на общинския съвет оказва съдействие на обществения посредник, като в първото предстоящо заседание на общинския съвет внася за разглеждане повдигнатите от обществения посредник въпроси, доколкото те са от компетентността на съвета.

Чл. 23. (1) Общественият посредник няма право:

1. да разгласява обстоятелства, станали му известни при изпълнение на неговите функции, които са държавна, служебна или търговска тайна, или са от личен характер;

2. да се ангажира с политически каузи и да изказва публично мнение по политически въпроси.

(2) Правомощията на обществения посредник не се отнасят до:

1. случаи, възникнали преди повече от две години преди датата, на която е бил сезиран;

2. въпроси от личния живот на гражданите;

3. случаи, чието решаване не е в правомощията на органите на местната власт.

4. случаи, които са били предмет на съдебен процес и по които има влязло в сила съдебно решение.

Чл. 24. (1) Жалбите до обществения посредник и всички приложени документи се разглеждат публично.

(2) Жалбоподателят има правото да поиска жалбата му да бъде разгледана поверително. В този случай жалбата и другите документи, изброени по-горе, не са публично достъпни.

(3) Ако общественият посредник започне проверка, дори жалбата да е поверителна, тя трябва да бъде изпратена на засегнатата институция. Случаите на обществения посредник, считани за поверителни, се публикуват в неговия годишен доклад в анонимна форма.

Чл. 25. Общественият посредник няма право да представлява пред съд лицата, които са се обърнали към него.

Чл. 26. Подаването на жалби и сигнали и разглеждането им от обществения посредник е безплатно.

Чл. 27. (1) Общественият посредник приема граждани във време и място, определени и публично обявени от него.

(2) Общественият посредник организира периодично приемни в населените места на общината.

Глава пета

Подаване на жалби и сигнали до общественя посредник

Чл. 28. Жалби и сигнали до общественя посредник могат да подават физически и юридически лица във връзка с действията или бездействията на органите на местното самоуправление и местната администрация на общината.

Чл. 29. (1) Жалбата и сигналът могат да бъдат писмени или устни, подадени лично или чрез надлежно упълномощено лице.

(2) Жалбата и сигналът трябва да съдържат името и постоянния адрес на жалбоподателя, описание на нарушението, органа, администрацията или лицето, срещу което се подава жалбата. Към жалбата могат да бъдат приложени и писмени доказателства.

(3) Анонимни жалби и сигнали, както и такива за нарушения, извършени преди повече от две години, не се разглеждат;

(4) Ако жалбата или сигналът са устни, се съставя протокол, в който се съдържа информацията, изискуема по ал. 2. Протоколът се подписва от лицето, подало жалбата или сигнала, и общественя посредник.

Чл. 30. (1) Гражданите и техните организации подават жалби и сигнали до общественя посредник в случаите на:

1. нарушаване на законови и подзаконови актове от органите на местното самоуправление и местната администрация;

2. нарушаване на изискванията за законосъобразност при издаването на административните актове и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация;

3. в случаите на настъпили неблагоприятни последствия от прилагането на административни актове или от действия или бездействия на органите на местното самоуправление и местната администрация;

4. неспазване на процедури и срокове за издаване на административни актове и предоставяне на обществени услуги;

5. нарушаване правото на достъп до информация;

6. прояви на некомпетентност, недобросъвестност, бавност и незачитане на достойнството на гражданите.

(2) При липса на компетентност общественят посредник в едноседмичен (двуседмичен) срок уведомява жалбоподателя и препоръчва други средства за защита на неговите права и интереси.

(3) Общественият посредник е длъжен да предостави писмено становище по случая на жалбоподателя в едномесечен срок от подаване на жалбата.

Чл. 31. Общественият посредник поддържа регистър на постъпилите писмени и устни жалби и сигнали и тяхното движение.

Чл. 32. (1) Органите на местното самоуправление и местната администрация, до които се отнасят становищата, предложенията и

препоръките на обществения посредник, са длъжни да ги разгледат в двуседмичен срок. Те го уведомяват за предприетите мерки в едномесечен срок от датата на постъпването на становищата, предложенията и препоръките.

(2) Общественият посредник внася в общинския съвет справка за случаите, в които не е получил информация за предприетите мерки по ал. 1.

Глава шеста

Финансиране

Чл. 33. (1) Финансовото осигуряване на дейността на обществения посредник е от бюджета на общината и/или от други източници.

(2) Дейността на обществения посредник може да се финансира и чрез дарения от други местни и чуждестранни източници без условия, които поставят в зависимост обществения посредник или общината.

(3) Кметът на общината осигурява помещения и необходимото оборудване за дейността на обществения посредник.

(4) По предложение на обществения посредник кметът на общината назначава и освобождава сътрудници на обществения посредник съгласно предвидените средства за дейността на обществения посредник в одобрения годишен бюджет на общината и структурата на общинската администрация.

(5) В едномесечен срок от постъпване на средствата по ал. 2 в общинския бюджет кметът внася доклад в общинския съвет за:

1. името на дарителя;
2. произхода на средствата;
3. начин на изразходване на средствата за дейността на обществения посредник.

(6) Не се допуска финансиране от анонимни източници.

Глава седма

Отчетност

Чл. 34. Общественият посредник представя шестмесечни анализи за постъпилите жалби и сигнали до общинския съвет и кмета на общината.

Чл. 35. Общественият посредник представя годишен доклад за дейността си през предходната година до 31 януари.

Чл. 36. (1) Докладът съдържа:

1. информация за постъпилите жалби и сигнали;
2. резултат от приключилите проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. информация за случаите, когато намесата е имала резултат;
4. информация за случаите, когато намесата е останала без резултат, и причините за това;
5. информация за направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид;

6. становище за прилагането на средствата за защита на законните права и интереси на гражданите;

7. предложения за подобряване на обществените услуги, предоставяни от общината;

8. резюме.

(2) По искане на общинския съвет или по своя инициатива общественият посредник изготвя доклади по отделни случаи от неговата практика.

Чл. 37. (1) Общинският съвет разглежда доклада на обществения посредник на заседание до 31 март от текущата година.

(2) Кметът на общината и всеки общински съветник може да представи становище по доклада на обществения посредник.

Чл. 38. (1) Докладите и анализите на обществения посредник са публични и заедно със стенограмата от обсъждането им от общинския съвет се публикуват на официалната интернет страница на общината.

(2) Копия на доклада и становищата по него се предоставят в приемната на обществения посредник и в общината на разположение на гражданите и техните организации.

Заклучителна разпоредба

Параграф единствен

Правилникът влиза в сила в деня на приемането му от общинския съвет.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

КАК ДА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗИРАМЕ *Обществен посредник в нашата община*

(в помощ на представителите на гражданското общество, местното самоуправление и местната администрация)¹⁰

1. Създайте работна група от общински съветници и отговорни служители в общинската администрация (например секретаря на общината, специалиста по връзки с обществеността, служители от канцеларията на кмета и други), както и изявени представители на граждански организации и обществеността, която да проучи съществуващия опит в България и да подготви обосновано предложение за необходимостта от обществен посредник във Вашата община.

2. Свържете се с активни граждански организации или групи във Вашата община или регион и проучете съществуващите добри практики. Поканете ги на разговор и дискутирайте заедно идеята за обществен посредник.

3. Систематизирайте информацията за постъпващите жалби и сигнали от граждани и юридически лица срещу органите на местната власт във Вашата община и направете анализ на съществуващото положение и очертаващите се тенденции.

4. Представете разработеното предложение за създаване на институцията обществен посредник пред ръководния екип на общината и ги убедете в ползата от създаването му. Представете и резултатите от срещите с граждански организации и групи.

5. Подгответе и организирайте публично обсъждане на идеята за институционализиране на обществен посредник в общината. Поканете за участие действащи обществени посредници в други общини, местни граждански активисти, общински съветници, ръководители на институции, представители на неправителствени организации, работещи по въвеждането на институцията омбудсман, журналисти, граждани.

6. Организирайте медийна кампания за запознаване на гражданите с идеята и спечелете тяхната подкрепа. Убедете общинските съветници в необходимостта от създаването на институцията обществен посредник и се опитайте да ги превърнете във ваши съмишленици (използвайте срещи, пресконференции, брифинги, консултации).

7. Отправете предложение до общинския съвет за създаване на Временна комисия към общинския съвет за подготовка на Правилник и предварителен подбор на кандидатите за обществен посредник. Предложете в състава ѝ да бъдат поканени по един представител от всяка партия и коалиция,

¹⁰ Материалът е подготвен от Георги Милков, ръководител на проекта "Отворени врати за гражданите на Разград" на БСЧИП - клуб Разград, със съдействието на експерти на Центъра за изследване на демокрацията и Коалиция 2000.

представени в местния парламент, и да бъдат привлечени представители на организации с нестопанска цел, регистрирани и осъществяващи дейност на територията на общината. Предназначението на Временната комисия е:

7.1. Да подготви и внесе в общинския съвет проект за Правилник за организацията и дейността на обществения посредник;

7.2. Да обяви процедура за издигане на кандидатури и предварителен подбор за обществен посредник при спазването на принципите на прозрачност и конкурсно начало;

7.3. Да проведе събеседване с всеки от кандидатите, отговарящи на изискванията на закона и правилника и да извърши оценка и класиране;

7.4. Да внесе предложение за избор на обществен посредник на сесия на Общинския съвет като предварително подготви кратко представяне на кандидатите, класирани на първите две/три места.

8. **Осигурете необходимата публичност** за дейността на Временната комисия на общинския съвет. Съобщавайте предварително деня, мястото и началото на заседанието. Насърчавайте гражданите да участват в дискусиите и внимателно изслушвайте техните предложения. Инициирайте открито заседание за обсъждане на кандидатурите с участие на граждани и медиите. Бъдете готови да обясните конкретно спецификата на институцията, междуинституционалните връзки и финансирането на обществения посредник. Осигурете публичност на решението на общинския съвет за приемане на Правилника и избора на обществен посредник.

9. Паралелно с работата на Временната комисия по изготвяне на Правилника и извършване на подбора подгответе **мотивирано предложение за финансовото осигуряване на дейността на обществения посредник** (от бюджета на общината и/или други неанонимни източници – например дарения) и го представете на вниманието на Общинския съвет и кмета.

10. **Предложете на кмета да осигури самостоятелно работно място за приемна** на обществения посредник в сградата на общинската администрация или на друго достъпно място за гражданите. Необходимо е да се предвиди съвременен обзавеждане и оборудване, комуникации и материали – мебели, компютърна конфигурация, достъп до интернет, възможност за копиране.

11. След като общественият посредник бъде избран, му окажете **съдействие за разработване и прилагане на съответна процедура по подбор на неговите сътрудници**. Служителите в приемната на обществения посредник следва да бъдат подбрани въз основа на готовността им да работят всеотдайно за защита на правата и интересите на гражданите, да познават нормативната уредба и механизмите на работа на администрацията. Разчитайте както на доказаните специалисти, така и на младите кадри без опит.

12. Препоръчително е общественият посредник и неговите сътрудници да преминат **първоначално и/или текущо обучение** за работа с гражданите, институциите и медиите. Особено внимание следва да се обърне на тяхното публично поведение.

13. **Популяризирайте работата на обществения посредник и неговия експ.** Около приемната поставете подробни указателни табла и надписи, отпечатайте брошури и дуплянки в помощ на гражданите.

14. **Организирайте подходящо представяне на обществения посредник пред обществеността и институциите.** Това може да бъде една приятна и запомняща се церемония пред приемната на обществения посредник. Изтъкнете, че той се застъпва за правата на всички граждани от вашата община пред органите на местното самоуправление и местната администрация, като същевременно допринася за подобряване на тяхната работа. Подчертайте, че това е важна стъпка към по-ефективно местно самоуправление и увеличаване на гражданското участие.

15. За успешния старт и работа на обществения посредник във Вашата община е от изключителна важност установяването на **сътрудничество** с другите обществени посредници в страната и бъдещия парламентарен омбудсман.

ПРИЛОЖЕНИЕ V

НАЦИОНАЛЕН И/ИЛИ РЕГИОНАЛЕН/МЕСТЕН ОМБУДСМАН¹¹

г-р Енрик Р. Бартлет, заместник народен защитник на Каталуня
(със съкращения)

Как можем най-добре да отговорим на нуждите на гражданите и как можем по-ефективно да защитаваме техните права в случаите, когато съществува или може да съществува мрежа от омбудсмани, а не само един единствен омбудсман? Според мен на този въпрос не може да се даде еднозначен отговор, тъй като има редица условия, които трябва да бъдат взети предвид преди да стигнем до окончателния отговор.

Най-убедителното доказателство за възможното многообразие от отговори на този въпрос е реалността, пред която сме изправени. Проблемите на съществуването на различни модели на тази институция в Европа бяха широко дискутирани на конференцията "Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа", организирана от Центъра за изследване на демокрацията и Фондация "Фридрих Еберт" през юни 2002 г. в София. Няколко примера в подкрепа на това разбиране. В Испания има национален омбудсман (народен защитник) и регионални омбудсмани, а отскоро в някои райони като Каталуня например, се установяват все по-голям брой местни (общински) омбудсмани. В Италия има регионални омбудсмани и добре организирана мрежа от местни омбудсмани. Във Франция и Португалия обаче има само национален омбудсман.

Преди няколко месеца представители на службите на различни омбудсмани взеха участие в една конференция, организирана от Република Сръпска, на която наред с другите, беше обсъден и въпросът за институцията регионален омбудсман в някои европейски държави в контекста на отношенията държава - регион. Теоретично тези отношения имат различни аспекти. Три от тях по мое мнение са определящи:

1. Мисията на омбудсмана - да защитава правата и свободите и да наблюдава публичната администрация;
2. Взаимоотношенията между парламента и администрацията;
3. Взаимоотношенията между парламента и омбудсмана.

1. Мисията на омбудсмана

Мисията на омбудсмана е да защитава правата и свободите и да наблюдава публичната администрация. Всички сме добре запознати с тази

¹¹ Пълният текст на доклада, изнесен пред участниците в международната конференция "Институцията омбудсман в Югоизточна Европа", София, 28-30 ноември 2003 г., е достъпен в интернет на адрес www.csd.bg/en/ombudsman

функция, но аз я отбелязвам специално, тъй като диапазонът на правомощията на омбудсмана зависи от обхвата на правата и ролята на държавата и различните институции. Първоначално омбудсманът е имал правомощия само по отношение на гражданските и политическите права, а по-късно те се разширяват и вече обхващат културните и социалните права. Може да се каже, че развитието на тази институция винаги е съпровождало укрепването на демократичната държава, а по-късно – и на социалната държава.

2. Взаимоотношенията между парламента и администрацията

Най-общо казано парламентът приема законите, одобрява бюджета, контролира дейността на правителството, а правителството ръководи администрацията. Такава е системата в Испания и в автономните области, на които тя е разделена. Каталуния е една от тях.

3. Взаимоотношенията между парламента и омбудсмана

Повечето правни системи следват скандинавската традиция и омбудсманът се избира от законодателния орган на държавата – парламента. Съществуват обаче и други начини за установяване на институцията - във Франция например, омбудсманът се назначава от президента.

Омбудсманът, избран от парламента, наричан парламентарен омбудсман или само омбудсман, има мисията да защитава правата и свободите като осъществява контрол върху администрацията (такава е испанската система), или като се грижи администрацията да спазва законите (както е в скандинавската и в австрийската система), което е много сложна и комплексна дейност.

Всъщност въпросът е: “Докъде се простират правомощията на омбудсмана?” Отговорът изглежда логичен - готам, докдето го е оправомощил парламентът, избрал този омбудсман.

4. Национален и/или регионален омбудсман

Съществуването на регионален омбудсман би имало смисъл в държави с федерална или политически децентрализирана система с отделни териториални единици, в които паралелно действат самостоятелни законодателни органи. За една федерална държава това е логична възможност, въпреки че федералните държави могат да функционират и без наличието на регионални омбудсмани.

Федерални държави

В някои държави децентрализацията е не само политическа, но и административна. В тези случаи са конституирани както парламенти на

регионално ниво със законодателни компетенции, регулиращи определени сфери от живота на региона, така и регионални правителства, които са отговорни пред парламентите по различни начини.

В държавите с подобно устройство, каквато е и Испания¹², е необходимо да се установят взаимоотношения между правителствата и парламентите от различен порядък, поради което е целесъобразно да се дефинират компетенциите на отделните самостоятелни единици, например взаимоотношенията Каталуня - Испания. Компетенциите на държавните институции и организации също са различни, но по принцип има два вида компетенции – изключителни и паралелни компетенции. В случаите на изключителни компетенции много лесно се определя коя институция трябва да се намеси – институцията, която има съответните компетенции (например, музеите и библиотеките в Каталуня). В случаите на паралелни компетенции е малко по-сложно, тъй като има два вида паралелни компетенции:

- Първият вид е, когато един орган приема законите, а друг ги прилага/изпълнява, например, по отношение системата на затворите в Каталуня. Националният парламент приема законите, а каталунската администрация прилага това законодателство.
- Вторият вид е, когато един орган, обикновено парламентът, приема основното законодателство, а друг орган го разработва и прилага, например, по въпросите на опазване на околната среда в Каталуня.

Може ли във федерална държава да има един-единствен национален омбудсман?

При една децентрализирана държава не е невъзможно да има добро функциониране само с един национален омбудсман, но за подобно решение могат да бъдат посочени следните преимущества:

- Първо, от финансова гледна точка то е по-евтино - една единствена институция, поне на теория, е по-евтина за държавата, от десет такива институции с техните сътрудници.
- Второ, по-лесно може да се установят общи критерии, валидни за цялата територия на държавата. Това ограничава възможността омбудсманът да изпадне в противоречие, когато застъпва едно или друго становище. Понякога дори Върховният съд заема противоречиви позиции, но това не поставя под съмнение правната сигурност в страната. Поради факта, че омбудсманът няма законодателни правомощия, а само възможност да дава препоръки и че неговите решения имат препоръчителен характер, той е много по-уязвим от собствените си противоречия в сравнение с органите, чиито решения са задължителни.

¹² В Испания има 17 автономни области и понастоящем в 10 от тях (включително в Каталуня) са създадени регионални институции на омбудсмана.

- Трето, при единствен национален омбудсман предимство е и дистанцията, която го прави по-малко уязвим на натиск както от страна на гражданите, така и от страна на администрацията, независимо дали тя е местна, регионална или национална. Това обаче може да се превърне и в недостатък, тъй като ако същността на федералната държава се изразява в нейната близост до гражданите, един местен или регионален омбудсман, би могъл по-добре да разбере техните потребности и при всички случаи би бил по-полезен. По същия начин близостта му до институциите и познаването на административно-политическата среда, в която работи, би улеснила съществено неговата задача.
- Четвърто, що се отнася до възможните различия при вземането на решения, там където по даден казус администрацията има отношения само с един-единствен омбудсман, каквато е например системата в Белгия и Холандия, проблемът е по-скоро теоретичен, отколкото реален. Там където по даден въпрос са компетентни различни омбудсмани, каквато е системата в Испания, следва да бъдат създадени механизми на сътрудничество и координация.

Към недостатъците на системата на един национален омбудсман в децентрализираната държава бих споменал два, свързани със същността на институцията и нейния парламентарен произход.

Националният омбудсман в своята дейност често надхвърля правомощията на парламента, който го е избрал, което в определен смисъл противоречи на казаното по-горе, че неговите правомощия се простират дотам, докъдето парламентът ги е определил. В същото време националният омбудсман се отчита пред парламента, но е с ограничени възможности за влияние върху решенията на правителството относно контролираната администрация, в случая регионалната. Националният парламент, разбира се, може да приема закони, с които регионалната и местната администрация е длъжна да се съобразява, но той не може да отправя нито въпроси, нито предложения към нея. В националния парламент няма предоставено време за въпроси към регионалния министър председател.

Основното правомощие на омбудсмана, а именно да влияе върху общественото мнение, се осъществява чрез медиите. Това правомощие е много силно ако се използва умно и убедително, но за авторитета на институцията би било добре да се даде право на омбудсмана да се обръща към съответния парламент (национален или регионален), който го е избрал и пред който той се отчита.

Може ли във федералната държава да има само регионални омбудсмани?

Определено да. Такава е системата в Канада и Италия, но при нея възможността на регионалния омбудсман да влияе върху федералната

администрация е нищожна, почти равна на нула. При нея възникват същите проблеми, които вече бяха изложени.

5. Местни омбудсмани

Както е известно в България по инициатива на неправителствени организации в редица общини бяха установени и успешно действаха местни обществени посредници. В Каталуния местни омбудсмани съществуват от 15 години, но едва през последните 5 техният брой нараства бързо и днес те са вече над 20. Имайки предвид, че общините в тази автономна област са над 900, считаме че този процес все още не е завършил. Съгласно нашата правна система местните омбудсмани имат правомощия по отношение на местната администрация в рамките на общината, която ги е избрала и в този смисъл техните правомощия донякъде се припокриват с тези на националния и на регионалния омбудсман. В Каталуния населението, обхванато от местни институции, е около 1 300 000 в 25 от общо 946 общини с население 6 300 000 души. Община Барселона е между общините с избран местен народен защитник, който осъществява своята дейност на територията на общината в рамките на приет специален закон.

Преимущества и недостатъци

Местните омбудсмани имат преимущество пред националния и/или регионалните омбудсмани поради факта, че те са по-близо до гражданите и познават средата, в която извършват своята дейност - територията на общината. От друга страна, обаче, близостта им до самите граждани, ги прави по-уязвими за въздействие както от страна на тъжителите и местната администрация, така и от страна на нейните ръководители. В подкрепа на последното мога да споделя, че в някои случаи, в които от офиса на народния защитник на Каталуния сме се обръщали към местни омбудсмани с молба да се заемат с решаването на местно ниво на конкретна жалба, адресирана до нас, те настояваха да не искаме това от тях. Спомням си за оплакването на един гражданин от директора на общинската радиостанция, който не му разрешил да представи написана от него книга пред 6-хилядното население на общината. Когато извикахме местния омбудсман да го попитаме дали ще посредничи при решаването на този случай, той отказа, с аргумента, че тъжителят е много конфликтна личност. В крайна сметка местният омбудсман се намеси и случаят беше решен. Тази история не бива да се приема като обобщение, но може да послужи за илюстрация към поставения проблем.

При избирането на местен омбудсман в малки общини с минимални административни структури може да възникне проблем с липсата на ресурси (кабинет, материална база). В подобни случаи службата на народния защитник на Каталуния си сътрудничи с местните омбудсмани, като им оказва техническа помощ по някои проблеми. Но това не е нашата основна функция, нашето

основно задължение. Очевидно, омбудсманът се нуждае от определени ресурси и трябва да ги получи, но тяхната липса може да бъде избегната чрез обединяване на услуги, оказвани от омбудсмана или чрез поемане на неговите задължения от регионалния или националния омбудсман.

Необходима правна рамка

Доколкото местните омбудсмани се избират от местните парламенти, те имат съответните правомощия на местно ниво. Но местните парламенти приемат само част (общинските актове) от правните инструменти, при това не най-важните, прилагани от общинската администрация (например, закони за градоустройството, закони за опазване на околната среда и др.). Ако местният омбудсман получава оплаквания за неспазване и несъобразяване с подобни актове, например в областта на опазването на околната среда, трябва да се прецени до каква степен съществуването на местен омбудсман или неговата намеса по случая може да предотврати намесата на парламентарния омбудсман, избран от парламента, приел съответната разпоредба и възложил правомощията му. Моето лично мнение е, че задълженията на омбудсмана трябва да са определени в нормативен акт, приет от съответния парламент. По тези причини изглежда разумно да бъдат въведени минимални изисквания към местния омбудсман - кой да го избира, с какво е несъвместима дейността му, в какви случаи преждевременно се прекратяват правомощията му и др., които да гарантират, че омбудсманът притежава нужните качества и ще върши работата, за която е избран. Има една вътрешна логика на институцията омбудсман, която винаги трябва да се отчита при избора на ново лице на този пост.

Опитът, който имаме в Каталуния сочи, че изискванията за независимост към местния омбудсман са по-малко от тези за регионалния и националния омбудсман. Например упражняването на професия – адвокат, преподавател или бизнесмен е несъвместима с дейността на националния и регионалния омбудсман. Принадлежността към политическа партия, но не и лидерска позиция, е позволена на местно, но не и на национално и регионално ниво.

Съществува известен риск гражданите да приемат регионалния или националния омбудсман като втора инстанция, към която могат да се обърнат, ако не са съгласни с решението на местния омбудсман.

По принцип и доколкото те имат паралелни компетенции не виждам причина регионалният или националният омбудсман да не заявят също своето становище. След като омбудсманът е институция, която няма властнически правомощия, а може да въздейства само по пътя на убеждението, не би трябвало да има възражения националният или регионалният омбудсман да направят втори опит да убедят администрацията, ако тя е отхвърлила препоръка на местен омбудсман. По същата логика, сезирането на местния омбудсман се счита за легитимно, ако по даден случай националният или

регионалният омбудсман не са излезли с решение. Боя се, че при тези обстоятелства една от намесващите се институции (национален, регионален или местен омбудсман) може да загуби част от своя авторитет. В Испания имаме една поговорка "Риба се лови най-добре в бурни води". В случая това означава, че различаващите се решения на даден въпрос от различни омбудсмани би довело до увеличаване на съпротивата на администрацията срещу техните действия.

Подобна ситуация изисква координация между различните организации, а в закона би могло да се предвиди, че при намеса на определен омбудсман, избран от жалбоподателя, не се допуска намеса на други омбудсмани.

Форми на координация

Различни парламенти, различни правителства, различни администрации и - различни омбудсмани. Подобна ситуация изисква наличието на координация между различните институции, и по отношение на местните омбудсмани тя е все още в процес на изграждане.

Не съществува йерархическа субординация нито между омбудсмана на Испания и омбудсмана на Каталуния, например, нито между тях и местните омбудсмани. Това са независими институции.

Засега работата ни е съсредоточена преди всичко върху подобряване на комуникацията между нас. В Испания няма формален механизъм за координация, при прилагането на който автоматично може да се реши кой да се заеме с решаването на даден случай. За сега това не е от съществено значение, защото на практика ние информираме своите колеги и ще продължаваме взаимно да се информираме за всеки отделен случай. Могат да се прилагат различни начини за координация, но системата за координация трябва да е технически добре обезпечена.

Лоялността между институциите е важен принцип в институционалната структура на Испания. Този принцип изисква от нас обмен на информация, сътрудничество, спазване на определени стандарти на поведение и оказване на помощ при осъществяването на правомощията на омбудсмана. В бъдеще би било добре да се постигне формално споразумение за съдействие от всички институции, имащи отношение към даден проблем, за да знаят гражданите към кого следва да подават своите оплаквания, за да бъде решен техния случай.

LOCAL PUBLIC MEDIATORS IN BULGARIA

Summary

The present brochure is the sixth consecutive publication of CSD on the ombudsman institution since 2000. Previous publications include the collection *Ombudsman Institution: Concept Paper and Draft Law for Bulgaria. Foreign Legislation* (September 2000), the brochures *Civic Defender and Local Civic Mediators: Concept Paper and Draft Law* (April 2002) and *European Standards and Ombudsman Institutions in Southeast Europe* (November 2002), and the handbooks *The Ombudsman Institution in Europe and Bulgaria* (September 2003) and *Gender Equality and Ombudsman Institution* (November 2003).

The brochure summarizes the accumulated experience and the good practices of the ombudsman type institutions on local level that have functioned under pilot projects in the period 1998 – 2003. It also presents the first steps in the process of establishing such institutions after their legislative regulation, namely the adoption in 2003 of Article 21a of the *Law on Local Self-Government and Local Administration*, which entitles municipal councils to elect local public mediators for promoting and protecting the civil rights and lawful interests of citizens before the local authorities.

A comprehensive analysis of the legal framework of the ombudsman institution on national and local level (*Law on the Ombudsman* and *Law on Local Self-Government and Local Administration*) is also included together with recommendations and proposals for its improvement. The recommendations for specific legislative amendments, including the incorporation of the ombudsman institution in the *Constitution*, are aimed at achieving the necessary efficiency and independence of the institution in compliance with the established European and world standards and the requirements of the civil society in Bulgaria.

The appendices contain the statutes, rules on organization and activities, and other documents of local ombudsmen that have acted before the adoption of the legal framework (Sofia, Loznitsa, Zavet and Razgrad) as well as documents of local public mediators established or to be introduced in the near future according with the newly amended legislation (Razgrad, Botevgrad, Velingrad).

In addition, the book contains a set of appendices offering a selection of materials that could be helpful for both public mediators and municipal authorities in the process of setting up and further developing local ombudsman type institutions:

- statutes, rules on organization and activities, and other documents of local ombudsman that have acted before the adoption of the legal framework (Sofia, Loznitsa, Zavet and Razgrad);
- documents governing the election and activities of local public mediators established or to be introduced in the near future according with newly amended

- legislation (Razgrad, Botevgrad, Velingrad);
- model rules of organization and activities of the local public mediator;
- a step-by-step guidelines for municipalities on how to establish a local public mediator;
- a presentation on *National and/or Regional/Local Ombudsman*, by Dr. Enric Bartlett, Deputy People's Defender of Catalonia.