

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	1
ГЛАВА 1. НАРЪЧНИК НА НАРОДНИЯ ИЗБРАНИК В ОБЩИНАТА	5
I. НОРМАТИВНА БАЗА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА ПОЛИТИКА	5
II. РЕФОРМАТА В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ - БЪЛГАРСКИЯТ МОДЕЛ	6
III. ФОРМИ НА ПРЯКАТА ДЕМОКРАЦИЯ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ.....	8
ГЛАВА 2. ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ	39
ГЛАВА 3. ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ И ПРОЗРАЧНОСТ В РАБОТАТА НА МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ.....	51
ГЛАВА 4. ЕТИЧЕН КОДЕКС НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТНИК	65
ГЛАВА 5. ЕВРОПЕЙСКА ХАРТА ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ СТРАСБУРГ, 15.X. 1985, ПРЕАМБЮЛ.....	70

ПРЕДГОВОР

Ограничаването и предотвратяването на корупцията в местните власти - изборните общински органи, кмет и общински съвет, както и общинската администрация и регионалните звена на централните ведомства, е част от реформата на местното самоуправление. С приемането на Конституцията на Република България (1991 г.), Закона за местното самоуправление и местната администрация (1991 г.), Закона за административно-териториалното устройство на Република България (1995 г.) и Закона за допитване до народа (1996 г.) беше съставена новата законодателна база за изграждане на реално функциониращо местно самоуправление. Тази законова рамка съдържа и условията за увеличаване на публичността и прозрачността на местните власти и за реалното участие на гражданите в местната политика и решаването на местните проблеми. Предстои да бъде оценен антикорупционният ефект от прилагането на приетите наскоро Закон за администрацията (1998 г.). Закон за държавния служител (1999 г.). Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности и Закон за достъп до обществената информация (2000 г.).

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

Корупцията на местно ниво се оценява от много експерти като значително по-голяма по обем от корупцията на високите нива. Съществува и мнение, че общинарите са най-

корумпира-ните държавни чиновници. Основната причина за това е обстоятелството, че те осъществяват най-непосредствения контакт с гражданите във връзка с най-търсените от населението услуги. Наред с обвиненията съществуват и „оправдания“: от една страна, граждани се „оправдават“, че с подкуп или „подарък“ по-бързо и по-лесно решават свои лични проблеми. От друга страна, прави се признанието, че този вид корупция помага на хората от администрацията да оцелеят икономически. С това - подобно поведение се превръща в норма, което носи сериозни рискове за подкопаването на обществения морал.

Негативните последици от една корупционна сделка не се свеждат до простото нарушение на закона. Често по-съществе-ното е, че онова, за което се вземат и дават подкупи има дългосрочни икономически последици. Става дума за последиците от недобросъвестна приватизационна сделка, необложена с данък фирмена печалба, необмитен внос или отминати с мълчание нарушения на Кодекса на труда, неправилно даден лиценз, неспазване правилата за възлагане на общински поръчки, нерегламентираното финансиране на политическите партии. Въпреки, че на равнището на ежедневието корупцията би могла да се разглежда като ефективен начин за решаване на даден проблем, повечето форми на корупционно поведение (търговия с влияние, злоупотреба с политическа, икономическа и административна власт и други прояви на корупционно поведение от „бартерен“ тип) реално представляват множеството измерения на лошото управление. В този смисъл зад иначе ясната и кратко формулирана цел - „борба с корупцията“, се крие мащабна и трудно обозрима, трудно измерима задача. Не случайно корупцията се счита за едно от глобалните предизвикателства в международен план.

През последните години авторитетните международни организации като: Съвета на Европа, Европейският съюз, Организацията на обединените нации и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, приеха редица документи и решения във връзка с борбата срещу корупцията.

В България корупцията, наред с престъпността като цяло се явява главно препятствие в процеса на установяване на демократичните ценности и европейската интеграция, на създаване на благоприятна среда за чуждестранните инвестиции и ускорено икономическо развитие. Новите закони за държавната администрация, за местното самоуправление, хармонизирането на българското с европейското законодателство създават предпоставки за подобряване на законодателната рамка на антикорупцията.

Борбата срещу корупцията на национално и местно равнище е немислима без участието на бизнеса, независимите медии, неправителствените организации и различните граждански структури. Гражданското общество, израснало в България през последните няколко години, е естествен партньор в антикорупционните усилия на държавните и общинските органи. Нещо повече, съвместно с медиите редица неправителствени организации превърнаха антикорупцията в траен обект на своите интереси и дейност. Със свои специфични механизми и форми на въздействие, неправителственият сектор допринася по този начин за промяна на обществените нагласи спрямо корупцията, за създаване на нетърпимост към това явление, за издигане нивото на информираност на гражданите за техните собствени права, за правата и задълженията на администрацията.

За конкретните измерения на гражданските изяви в тази област можем да съдим по дейностите на националната антикорупционна инициатива *Коалиция 2000*, която провежда мониторинг на общественото отношение към корупцията и системно запоз-

нава обществеността с Корупционните индекси на „Витоша ри-сърч“. Разработен беше образователен антикорупционен модул, а за нуждите на средното и висшето образование беше издадено учебното помагало „Антикорупция“. Ново развитие получиха местните инициативи на *Коалиция 2000*. Те приобщават местни неправителствени организации към антикорупционни мероприятия. И включват както информационно-образователни прояви, така и различни форми на граждански мониторинг и застъпни-чество и по-специално въвеждане на институцията „граждански посредник“ (граждански наблюдател). Създадената Интернет-мрежа *Отворени общини* допринася за стимулиране на прозрачността на общинските власти и на контактите и обмяна на информация в национален, регионален и международен план.

В резултат на инициативите на *Коалиция 2000* все повече се утвърждава разбирането за необходимостта от специализирана институция с контролни и наблюдаващи функции по отношение на администрацията от типа на омбудсмана. Разработената концепция и законопроект за омбудсмана (обществен посредник) и местни посредници в рамките на *Коалиция 2000* бяха широко обсъждани и популяризирани.¹ Създадена е подходяща обществена нагласа подкрепяща въвеждането на механизъм, който ще действа като допълнителен възпиращ фактор срещу проявите на корупция и произвол от страна на администрацията. (Законопроектът и мотивите към него са достъпни на Интернет-страницата на Центъра за изследване на демокрацията.

Коалиция 2000 е инициатор за запознаване на неправителствени организации от редица страни от Югоизточна и Източна Европа (Македония, СР Югославия, Албания, Украйна, Молдова и др.) с българския опит в областта на мониторинга и превенцията на корупцията; установени бяха трайни партньорски отношения и се работи за интегриране усилията на националната антикорупцион-на инициатива Коалиция 2000 към международните прояви и проекти, насочени към ограничаване на корупцията в глобален план. В доклада на Световната банка „Пътят към стабилност и просперитет в региона“ от м. март 2000 г. Коалиция 2000 беше оценена като основополагаща антикорупционна инициатива в региона.

Настоящият сборник е част от поредицата антикорупционни христоматии, публикувани и разпространявани в рамките на информационно-образователната кампания на Коалиция 2000. Основната цел на изданието е да послужи в ежедневната практическа работа на общините, на местни и регионални държавни звена, на местните неправителствени организации и граждански структури; да послужи в усилията насочени към увеличаване на прозрачността и публичността на местната власт, въвличане на гражданите в местното самоуправление, култивиране на доверие в институциите и издигане на престижа на местната власт.

Включените в сборника три разработки на български експерти дават практическа информация за законовата рамка на местното самоуправление, за възможностите на пряко и непряко участие на гражданите, за експериментираните в общините нови форми на граждански контрол и участие в рамките на проект на Центъра за социални

практики. Ценно допълнение представляват примерният Етичен кодекс на Фондация за реформа в местното самоуправление и Европейската харта за местно самоуправление.

Предлаганият пакет от документи би бил полезен и за преодоляване на някои слабости и несполуки в реализирането на ан-тикорупционните инициативи по места и за решаването на такива проблеми като:

- по-пълноценно използване на заложените в българското законодателство инструменти и механизми за повишаване на прозрачността на местната власт и на гражданското участие;
- интензифициране работата на общинските съвети, на постоянните и временните общински комисии в усилията по ограничаване възможностите за корупционен натиск в общините;
- повишаване на гражданския контрол над народните избраници по места;
- подкрепа на новаторски инициативи като например местен омбудсман или граждански посредник между общинските власти и населението.

Надяваме се, че динамичното развитие на местното самоуправление и възраждането на българската община, ще генерират и нови идеи за антикорупционни практики и нов тип гражданско поведение. Настоящият сборник има специфичен принос към усилията за укрепване на гражданското общество, за разширяване и умножаване на организационно-правните форми на прякото му участие в решаване на местните проблеми.

ГЛАВА 1. НАРЪЧНИК НА НАРОДНИЯ ИЗБРАНИК В ОБЩИНАТА

Милана Кривачка, държавен експерт, дирекция „Правна“, Министерски съвет

Целта на този наръчник е да систематизира основните знания за местното самоуправление и местната администрация, необходими на всеки народен избраник в общината за изпълнение на правомощията, които Конституцията и законите в Република България му предоставят.

Понятието „народен избраник“ не е възприето и утвърдено в българската наука и практика, но в настоящия наръчник ще бъде използвано за улеснение и за да се избегне непрекъснатото повторение на понятията кмет, заместник-кмет, общински съветник и кметски наместник. Няма съмнение, че всеки един от тях може да се нарече спокойно „народен избраник“, защото те наистина са избрани от народа по предвидения в закона ред и по този начин са упълномощени от него да представляват и да управляват съответната община.

I. НОРМАТИВНА БАЗА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА ПОЛИТИКА

Безспорно да бъдеш кмет, заместник-кмет, общински съветник или кметски наместник не е професия и именно затова е необходимо всеки един от тях да познава законите и подзаконовите нормативни актове, регламентиращи института на местното самоуправление.

Народният избраник е упълномощен от своите избиратели да управлява от тяхно име респективно от името на народа. За да изпълни своята обществена мисия, той е длъжен да знае кои са нормативните актове, в които са уредени най-важните въпроси, свързани с местното самоуправление.

Основните нормативни актове, които уреждат обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация са:

- - • Европейска харта за местното самоуправление -15.X.1985Г., Страсбург;
 - Конституцията на Република България - 1991 г.;
 - Закон за местното самоуправление и местната администрация;
 - Закон за местните избори;
 - Закон за допитване до народа;
 - Закон за общинския бюджет;
 - Закон за общинската собственост.

Освен това, народният избраник трябва да знае, че всеки общински съвет трябва да приеме свои нормативни актове, действащи само в територията на съответната община и регламентиращи въпроси от местно значение. Например:

- - • Правилник за организацията на работата на общинския съвет и неговата администрация;
 - Правилник за опазване на обществения ред в общината;
 - Наредба за разпореждане и отдаване под наем на недвижимите имоти общинска собственост.

II. РЕФОРМАТА В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ -БЪЛГАРСКИЯТ МОДЕЛ

Изразявайки волята на своите избиратели, народният избраник изпълнява една високоотговорна обществена мисия, а именно да реализира демократичната реформа в държавата съответно в местното самоуправление в общината. Предмет на настоящото изложение ще бъде само реформата в местното самоуправление.

Всъщност реформата в местното самоуправление в Република България започва през 1991 г. с приемането на новата Конституция.

До този момент в България не може да се говори за местно самоуправление в истинския смисъл на думата, тъй като политиката и икономиката на общините са изцяло подчинени и зависими от държавата. Това е закрепено дори и в чл. 112 от старата Конституция - (Народните съвети осъществяват държавната политика на своята територия. Те развиват дейност за изпълнение на общодържавните задачи и решават въпросите от местно значение.)

Едва с приемането на новата Конституция през 1991 г. бе изрично предвидено, че Република България е единна държава с местно самоуправление. За първи път общината бе определена като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Освен това, бе определен и начинът, по който гражданите участват в местното самоуправление: косвено - чрез избраните от тях органи на местно самоуправление и пряко - чрез референдум, общо събрание на населението и подписка (чл. 50-55 от Закона за допитване до народа).

Реформата продължи с приемането на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) на 17.09.1991 г., който отмени стария Закон за народните съвети. В новия закон са регламентирани изчерпателно всички обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация.

На 17 март 1995 г. Народното събрание със закон ратифицира Европейската харта за местно самоуправление от (15.10.1985 г., Страсбург с изключение на чл. 7, § 2) и по този начин Европейската харта стана част от националното ни законодателство.

На 3.08.1999 г. влезе в сила Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация, който има за цел да определи по-ясно

органите на местното самоуправление на всички нива, да повиши тяхната ефективност и отговорност, без това да води до допълнително изразходване на финансов ресурс.

- Принципно нови положения в ЗМСМА след изменението (1999 г.) са:

1. В Столичната община и в градовете с районно деление не се избират районни съвети.

Тази промяна е продиктувана от факта, че управлението на големите градове не позволява приемането на частични решения в областта на градоустройството, транспорта и инфраструктурата. Именно поради това, съществуването на районните съвети се явява неоправдано с оглед на техните функции.

2. Кметът на район се избира от общинския съвет по предложение на кмета, а не пряко от населението.

Тази промяна предизвика бурни дискусии в парламента и в обществото. По този повод, опозицията заяви, че се отстъпва от завоюваните вече демократични процеси в местното самоуправление и че това противоречи на Конституцията. В тази връзка следва да се отбележи, че тази промяна не противоречи на чл. 1 ал. 2 от Конституцията - „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите,

предвидени в тази Конституция." Освен това, тази промяна не е новост нито в нашата правна система за местното самоуправление, нито в законодателството на страните от Европейския съюз.

3. Броят на общинските съветници се намалява пропорционално в съответствие с населението на общината.

Тази промяна е израз на стремежа да се засили мажоритарния момент при запазване на пропорционалната избирателна система и желанието да се повиши личната отговорност на избраните лица за общински съветници.

4. Въвежда се изискването за по-голям брой жители на населеното място за създаване на кметство.

Целта на тази промяна в Закона за административно - териториалното устройство на Република България е да се открие оптимално ниво на ефективното управление на малките населени места.

Промяната в закона предвижда административното управление и обслужване на населените места с население под 500 души да се осъществява от нов орган на изпълнителната власт - кметски наместник, който ще се избира по предложение на кмета от общинския съвет, а не пряко от населението както досега.

Тази промяна беше също много сериозно дискутирана в парламента и в обществото, тъй като се променя съществено начинът за конституиране на един орган на изпълнителната власт. Независимо от заявленията на опозицията трябва да се отбележи, че промяната не противоречи на Конституцията.

Промените в ЗМСМА наложиха съответните изменения и в Закона за местните избори, които влязоха в сила на 1 октомври 1999г.

- Най-съществените изменения в Закона за местните избори са:

1. Една от най-важните промени в Закона за местните избори е отмяната на всички разпоредби, свързани с избор на районни кметове и районни съветници.

2. Друга важна промяна е свързана с провеждането на втори тур, когато няма избран кандидат при първия тур в мажоритарния избор за кмет. Новите норми в закона предвиждат до втория тур да се допускат само двама кандидати, получили най-голям брой гласове. Съществуващата до този момент възможност за участие на повече кандидати във втория тур не съответствува на европейската и световната практика и по същество обезценява гласовете на избирателите, подадени за първите двама кандидати на първия тур.

3. Друг основен момент в закона е въвеждането на обща бюлетина, с която се гласува в мажоритарния избор за кметове на общини и кметства. Включването на имената на всички кандидати за кмет в бюлетината поставя на преден план техните личности, а не политическата партия или коалиция, която ги издига.

4. С измененията на закона е предвиден и нов ред за съхраняване на бюлетините и предоставянето им лично на избирателите с цел максимално да се ограничи възможността за предварително изнасяне на бюлетините и за неправомерно влияние върху избирателите.

5. За първи път е въведено изискването кандидатите за кметове при регистрацията в общинската избирателна комисия да представят писмено удостоверение за извършена проверка по реда на Закона за достъп до документите на бившата държавна сигурност (ЗДДБДС). Въвеждането на това изискване е в съответствие с чл. 3 от ЗДДБДС и следва да се отбележи, че има само

информационен, а не ограничителен характер. Целта е да се даде възможност на избирателите да предоставят на кандидата за кмет широки правомощия и възможност да управлява и защитава техните интереси, да имат право на морален избор.

6. Измененията на закона предвиждат също Централната избирателна комисия за произвеждане на избори за народни представители да осъществява и функциите на Централна комисия за местни избори с цел да не се увеличава излишно изборната администрация.

III. ФОРМИ НА ПРЯКАТА ДЕМОКРАЦИЯ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Началото на демократичния процес в България през 1989 г. завари част от българското общество неподготвено за тази радикална промяна в общественоеикономическия живот, в държавата и в органите за местно самоуправление и местната администрация. Въпреки необратимия преход от тоталитаризъм към демокрация в страните от Централна и Източна Европа, някои граждани продължават да се страхуват и днес да упражняват свободно своите политически права. Те нямат самочувствие, че са творци на политиката, защото не знаят правата си и не осъзнават, че те всъщност са носители

на властта. Без съмнение и днес все още има граждани, които не знаят как могат да участват пряко - непосредствено в управлението на общината например. Именно в тези случаи народният избраник трябва да се изяви като водач и народен будител и да разяснява на своите избиратели: как могат да участват пряко в управлението на общината, какви са формите на пряката демокрация и как те се реализират на практика.

Правото на гражданите да участват пряко в управлението на

общината и формите на пряка демокрация са прогласени в Конституцията на Република България. В чл. 136 ал. 1 от Конституцията изрично е предвидено, че гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.

През 1996 г. бе приет специален закон - Закон за допитване до народа, който урежда реда за прякото участие на гражданите в обсъждането и решаването на общодържавни и местни въпроси. В нашето законодателство е възприет терминът „допитване“, който обобщава всъщност всички форми на пряко осъществяване на държавната власт респективно на прякото участие на гражданите в местното самоуправление. Прякото осъществяване на държавната власт и прякото участие в управлението на общините са начини за упражняване на властта от нейния носител - народа.

Прякото участие на гражданите в управлението на нашата държава и на общините може да се осъществи чрез национален референдум, местен референдум, общо събрание на населението и подписка. Това по принцип са различните форми на допитване до народа, който е суверен и носител на държавната власт.

Право на участие в изброените форми на пряка демокрация имат всички български граждани, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода. Следователно, съгласно Конституцията на Република България право да участвуват непосредствено в осъществяването на държавната и местната власт имат избирателите. По този начин, българските граждани упражняват своето активно изборително право, но не в избори за конституирането на органи на държавната власт или на органи на местното самоуправление, а при вземането на конкретни управленски решения за държавата или за съответната община. В чл. 3 от Закона за допитване до на-

рода изрично е предвидено, че въпросите, които се решават чрез допитване до народа не подлежат на последващо одобрение или утвърждаване, освен ако в закон е предвидено друго.

Предмет на настоящото изложение ще бъдат само формите на пряка демокрация в местното самоуправление, а именно:

- 1. Местен референдум;
- 2. Общо събрание на населението;
- 3. Подписка.

1. Местен референдум

По принцип референдумът е една от най-популярните форми на пряко участие на гражданите в управлението на държавата или общината, при която те гласуват с „да“ или „не“ съответното решение. Особено важно е да се знае, че избирателите нямат право да правят изменения в направеното предложение. В резултат на това, гражданите изразявайки непосредствено своята воля, или ще приемат или ще отхвърлят предложението, предмет на референдума. Това е същността на всеки референдум.

Местен референдум се произвежда само по въпроси от местно значение, които са от компетентността на органите на местното самоуправление и за които това изрично е предвидено в закон. Местен референдум може да се проведе както в отделна община, така и в отделен район, кметство или населено място.

Редът и условията, при които може да се проведе местен референдум в Република България са подробно регламентирани в чл. 20-37 от Закона за допитване до народа.

Всеки народен избраник трябва да знае, че местният референдум като форма на пряката демокрация се произвежда на основата на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласу-

ване. Именно затова при произвеждането на местен референдум се прилагат разпоредбите на избирателните закони и по-конкрет-но на Закона за местните избори, които са свързани с избирателното право и неговите принципи, така и с избирателния процес.

Както се отбелязва по-горе, при произвеждането на референдум в това число и местен, се поставят на обсъждане и гласуване въпроси от местно значение, на които избирателите трябва да отговорят само с „да“ или „не“. В тази връзка, чрез местен референдум не могат да се решават въпроси на общинския бюджет и данъчното облагане по Закона за местните данъци и такси, както и въпроси за които със закон е предвиден специален ред. Това е логично, защото не е възможно да се изготви предложение по тези въпроси, на което избирателите да отговорят еднозначно с „да“ или „не“.

Произвеждането на местен референдум може да се определи като един процес строго регламентиран в закона, в който активно участие вземат гражданите на съответното населено място или община. А самият процес се организира от техните народни избраници в лицето на кмета и общинските съветници.

Кой има право, всъщност, на инициатива за произвеждане на местен референдум в общината, района, кметството и населеното място?

Естествено, това са хората, които живеят там и са запознати с проблемите на общината и народните избраници, които участват в управлението на тази община. Законът за допитване до народа предвижда, че право на инициатива за произвеждане на местен референдум в общината имат:

- не по-малко от 1/4 от гласоподавателите;

- не по-малко от 1/4 общинските съветници;
- кметът на общината;
- областният управител.

Аналогично на тази схема, право на инициатива за произвеждане на местен референдум в даден район имат:

- - • не по-малко от 1/4 от гласоподавателите;
 - кметът на района;
 - кметът на общината.

Не по-различно от общината и района, но като се отчита разбира се и спецификата, право на инициатива за провеждане на местен референдум в дадено кметство или в отделно населено място имат:

- - • не по-малко от 1/4 от гласоподавателите от кметството или населеното място;
 - не по-малко от 1/4 общинските съветници;
 - кметът на кметството;
 - кметът на общината.

Искането за произвеждане на местен референдум следва да се представи в писмен вид на председателя на общинския съвет за да бъде перфектно и за да породи желаното правно действие. Законът не предвижда изрично искането да бъде мотивирано, но това по принцип е необходимо, за да се посочат обстоятелствата и условията, които са провокирали интереса на съответната част от избирателите, общинските съветници или кмета на общината. Провеждането на местен референдум за разрешаване на въпрос от местно значение никога не може да бъде самоцелно, затова може да се каже, че това е една празнота в закона. След получаване на искането за произвеждане на местен референдум, председателят на общинския съвет трябва да уведоми общинските съветници и да насрочи заседание на общинския съвет за разглеждане на депозираното предложение. Законът за допитване до народа предвижда заседанието на общинския съвет да се

проведе не по-късно от един месец от постъпването на искането за произвеждане на референдума.

На заседанието общинският съвет обсъжда и подробно анализира обстоятелствата и причините, които са предизвикали предложението за провеждане на местен референдум и взема решение по него. Предложението се смята за прието, ако за него са гласували повече от половината от общия брой на общинските съветници. Трябва да се

отбележи изрично, че когато искането за провеждане на местен референдум е направено от повече от половината гласоподаватели, общинският съвет не може да откаже провеждането му. Това, разбира се, е съвсем логично, тъй като искането е направено и подкрепено от 1/4 от гласоподавателите на съответната община, които на практика са много повече от всички общински съветници от една страна, а от друга - те представляват интересите и изразяват волята на значителна част от населението, което в никакъв случай не може да се пренебрегне.

С решението за произвеждане на местен референдум, общинският съвет трябва задължително да определи:

1. датата за гласуването, която не може да бъде по-рано от един и по-късно от два месеца от приемане на решението;
2. точната формулировка на въпроса, на който гласоподавателите следва да отговорят с „да“ или с „не“;
3. редът и начинът за провеждане на разяснителната кампания, като се спазва принципа на равнопоставеност;
4. средствата за финансиране на разходите по референдума.

Нормата на чл. 25 от Закона за допитване до народа (ЗДН) допуска и възможността общинският съвет по собствена инициатива да поиска одобрението на избирателите чрез референдум за свои решения, които се отнасят до;

1. сключване на заеми с банки и други финансови институции;
2. продажба, даване на концесия, под наем или аренда на общинско имущество със значителна стойност или с особена важност за общината;
3. изграждане на здания, обекти на инфраструктурата и други съоръжения за нуждите на общината, когато се изискват капитални вложения, които не могат да се осигурят с редовните приходи на общината.

Трябва да се отбележи, че нормата на чл. 25 от ЗДН не е императивна, което означава, че не е задължителна и всеки общински съвет сам решава дали да се ползва от тази правна възможност или не.

Ако общинският съвет реши да поиска одобрение от своите избиратели за решения по въпросите, посочени по-горе, той трябва да ги обяви по подходящ начин за всеобщо обсъждане от всички жителите на общината. Ако в течение на 20 дни след обявяването на решението не по-малко от една четвърт от гласоподавателите на общината поискат чрез подписка да се произведе референдум за одобрение на решението, кметът на общината определя датата на референдума, който трябва да се произведе в двумесечен срок от постъпване на искането.

Организационно-техническата подготовка на местния референдум се извършва от кмета на общината и общинската администрация, съответно от кмета на района или кметството.

Процедурите по изготвянето, утвърждаването и обявяването на избирателните списъци; отпечатването на бюлетините и образците за протоколи; снабдяването на секционните избирателни комисии с избирателни пликкове, кутии, бюлетини, протоколи и кабинки за тайно гласуване са аналогични с тези при произвежда-

нето на парламентарни или местни избори като изключенията са изрично уредени в Закона за допитване до народа.

Организацията, произвеждането на местния референдум и отчитането на резултатите от гласуването се осъществяват от избирателните комисии, предвидени в Закона за местните избори - общинска и секционни.

Трябва да се отбележи, че съдържанието на бюлетината за гласуване в местен референдум е винаги различно, защото то включва освен наименованието на общината, района, кметството, населеното място, където се произвежда референдумът и въпросът, на който гласоподавателите следва да отговори с „да“ или с „не“, който естествено никога не се повтаря.

Местният референдум е редовно проведен, ако в гласуването са участвали повече от половината от общия брой на гласоподавателите в съответната община, район, кметство или населено място.

А самото предложение, предмет на референдума се смята за прието, ако за него са подадени повече от половината от действителните гласове с „да“.

Протоколът на общинската избирателна комисия, в който се обобщават данните от протоколите на секционните избирателни комисии, се съставя в два екземпляра, от които единият заедно с всички материали от референдума се предава в общинския съвет, а вторият се изпраща на областния управител.

В 7-дневен срок от обявяване на резултатите от местния референдум, субектите, които имат право на инициатива съгласно чл. 22, ал. 1, 2 и 3 от Закона за допитване до народа, могат да оспорят законността на резултатите пред съответния окръжен съд. Съдът е длъжен да се произнесе по жалбата с окончателно решение в 7-дневен срок от постъпване ѝ.

Общинският съвет е длъжен да оповести влязлото в законна

сила решение, прието чрез местен референдум, в двуседмичен срок от приемането му и да приеме мерки за неговото изпълнение. От своя страна, кметът на общината, района или кметството е длъжен да организира фактическото изпълнение на решението.

Важно е да се отбележи, че когато предложението, предмет на местния референдум, не е прието, нов референдум по същия въпрос може да се произведе най-рано след две години.

По всички въпроси, свързани с произвеждането на местен референдум, които не са изрично уредени в Закона за допитване до народа, се прилагат разпоредбите на Закона за местните избори.

- 2. Общо събрание на населението

Друга форма за пряко участие на гражданите в местното самоуправление е произвеждането на общо събрание на населението. По принцип общото събрание на населението се явява разновидност на местния референдум. Редът и условията за произвеждането му са подробно регламентирани в чл. 38 — 49 от Закона за допитване до народа.

Общото събрание на населението се използва преди всичко за пряко участие на гражданите при решаването на конкретни въпроси от местно значение в общините, районите, кметствата, населените места и кварталите на населени места. Когато населението на съответната община, район, кметство, населено място или квартал е над 1000 души, общото събрание може да се проведе по избиращи секции на няколко различни места в определен срок. В тези случаи за всяко отделно събрание се прилагат разпоредбите на глава IV на Закона за допитване до народа.

Общото събрание на населението се състои от всички гласоподаватели в дадената община, район, кметство, населено място

или квартал, в който се произвежда. С други думи, право да участват в общото събрание имат всички български граждани, които отговарят на условията за активно избиращо право в местните избори, т.е. имат право да участват в изборите за кмет и общински съветници.

Кметът на общината съответно кметството отговаря за организацията и провеждането на общото събрание на населението като всички разходи по организацията на събранията са за сметка на общинския бюджет. В тази връзка кметът е задължен да изготви и поддържа актуализирани списъците на гласоподавателите от състава на общото събрание на населението.

Според нормите на Закона за допитване до народа, общото събрание на населението може да обсъжда и решава въпроси, които се отнасят до:

1. благоустрояването на населеното място, района (квартала);
2. хигиенизиране на населеното място, района (квартала);
3. определяне на правила за ползване на общински имоти за общо ползване - мери и пасища, водоизточници и др.;
4. определяне на реда за прибиране на полските култури - пшеница, царевица, лозя и др.;
5. организиране опазването на полските имоти и общинските гори - зърнени култури, градини, лозя, горски насаждения;
6. провеждане на мероприятия за защита на овощните дървета от болести и неприятели;

7. определяне на изисквания и условия за отглеждане на домашни животни в дворовете и жилищата;

8. определяне на мероприятия за обществения ред в населеното място;

9. други въпроси, предвидени със закон или предложени за обсъждане от общинския съвет или кмета на общината, района или кметството.

Общото събрание на населението може да реши благоустрояването или хигиенизирането на населеното място, района съответно квартала да стане с трудовото или с паричното участие на всеки работоспособен гражданин на възраст от 18 до 60 години. Тези решения на общото събрание имат особена правна сила, в резултат на което невнесените в определения срок парични средства се събират от задължените лица по Закона за събиране на държавните вземания.

Общото събрание на населението се свиква по инициатива на кмета на общината, района съответно кметството, по решение на общинския съвет или по искане на една четвърт от избирателите.

За да се проведе редовно общото събрание на населението, съобщението за свикването му трябва задължително да съдържа следната информация относно:

- 1. деня и часа на събранието;
- 2. мястото, където то ще се състои;
- 3. въпросите, които се предлагат за обсъждане.

Освен това, съобщението трябва да бъде разгласено по подходящ начин, за да бъде узнато от всички граждани.

За да се създадат нормални условия за работа, общото събрание на населението следва да се проведе най-рано три дни след като бъде оповестено в извънработно време и по възможност в подходящо закрито помещение. Общото събрание на населението се смята за редовно, ако на него присъстват повече от половината от гласоподавателите в съответната община, район, кметство, населено място или квартала. Когато в предварително определения час не се яват посоченият брой гласоподаватели, събранието се отлага с един час, след което се провежда с присъстващите. Техният брой обаче не може да бъде по-малко от една трета от всички гласоподаватели.

След откриването, общото събрание на населението избира председател, който да го ръководи, с мнозинство повече от половината от присъстващите гласоподаватели.

Гласуването в общото събрание е явно. За отчитане на резултатите от гласуването председателят на събранието определя преброители.

Общото събрание на населението приема решения с мнозинство повече от половината от присъстващите.

Освен председател, общото събрание избира и секретар на събранието, който изготвя протокол за обстоятелствата, при които се провежда за резултатите от гласуването и за взетото решение. Протоколът от общото събрание на населението се подписва от председателя и секретаря на събранието и се съхранява в общинската администрация (кметството).

Когато общото събрание на населението се провежда по избирателни секции, резултатите от гласуването в съответната община, район, кметство, населено място или квартал се определят като сбор от резултатите от всяко отделно събрание, както следва:

- от областния управител, съвместно с кмета на общината, председателите и секретарите на всяко отделно събрание, когато общото събрание се провежда на територията на цялата община;
- от кмета на общината, съвместно с кметовете на райони и кметства, председателите и секретарите на всяко отделно събрание, когато общото събрание се провежда на територията на района, кметството, населеното място или квартала.

След закриване на общото събрание на населението, кметът на общината, района или кметството е длъжен да обяви по подходящ начин приетото решение от събранието, така че то да стане известно на всички жители.

Като орган на изпълнителната власт, кметът на съответната

община, район или кметство е длъжен да организира изпълнението на решението, взето от общото събрание на населението. За тази цел, той следва да издаде заповед, в която да конкретизира мероприятията за неговото изпълнение или да внесе предложение в общинския съвет за приемане на съответно решение или наредба.

Ако кметът на общината счете, че решението на общото събрание на населението в общината, района, кметството, населеното място и квартала не е в интерес на общината, той може да спре неговото изпълнение и да отнесе въпроса за решаване от общинския съвет. В едномесечен срок общинският съвет трябва да разгледа въпроса и да потвърди или отмени спряното решение.

- Подписка

Третата форма за пряко участие на гражданите в местното самоуправление е подписката. Редът за нейното организиране и провеждане е изрично регламентиран в чл. 50-55 от Закона за допитване до народа.

Чрез подписка гражданите на дадена община, район, кметство, населено място или квартал могат да правят предложения до общинския съвет за решаване на важни въпроси на общината. За разлика от другите две форми за пряко участие на гражданите в местното самоуправление, подписката е писмено волеизявление на определен от закона брой избиратели по въпроси от местно значение.

Право на инициатива за организиране на подписка имат най-малко 100 гласоподаватели, а в кметство с население до 200 души - най-малко една пета от гласоподавателите.

В подписката могат да участват само български граждани, които са навършили 18 години, не са поставени под запрещение и не са осъдени да изтърпяват наказание „лишаване от свобода“. Всъщност може да се обобщи, че в описаните форми за пряко участие на гражданите в местното самоуправление могат да участват само български граждани, които съгласно Конституцията на Република България отговарят на условията за активно изборително право в местните избори. Гласоподавателите трябва да са и адресно регистрирани в съответната община, район, кметство или населено място, с други думи, да имат установена трайна връзка с даденото място и да са заинтересувани от проблемите на местното население.

Инициаторите за организиране на подписка провеждат събрание, на което избират инициативен комитет в състав от трима до петима членове, който се регистрира при кмета на общината или кметството.

Кметът на общината съответно кметството е длъжен да провери законността на решението на това събрание и ако то е проведено в съответствие със закона, регистрира инициативния комитет и го снабдява с подпечатани с печата на общината съответно кметството листа - образци за подписка.

За да е действителна подписката трябва да съдържа следните данни:

1. наименованието на общината, района, кметството, населеното място, квартала;
2. ясно формулирано искането към общинския съвет, което е обект на подписката;
3. трите имена на гражданина;
4. серията и номера на личната карта, мястото и датата на издаването му;
5. единния граждански номер;
 - 6. адреса на гражданина;
7. саморъчния подпис;
8. датата на началото и на края на събирането на подписите;
9. имената и подписите на членовете на инициативния комитет.

На практика инициативният комитет отговоря за правилното и законосъобразно организиране на подписката. Той предлага на изборителите от съответната община, район или кметство да се подпишат, като им разяснява предварително смисъла и целта на предложението. При провеждането на подписката следва да се спазват принципите на доброволността и зачитане свободата на мнение на всеки гражданин.

Подписите на гражданите трябва да се събират в срок до един месец от датата на регистрирането на инициативния комитет.

Съгласно разпоредбите на Закона за допитване до народа подписката се смята за редовна, ако е подписана най-малко от една четвърт от гласоподавателите в дадената община, район, кметство, населено място или квартал като броят на гласоподавателите се определя въз основа на актуализираните изборителни списъци от последните избори.

След като приключи събирането на подписите, инициативният комитет представя подписката на председателя на общинския съвет. Той е длъжен да уведоми общинските съветници за внесената подписка и в едномесечен срок да свика заседание за нейното разглеждане.

Общинският съвет обсъжда постъпилите чрез подписката предложения и взема решения по тях по общия ред, установен в Закона за местното самоуправление и местната администрация, освен ако в специален закон не са установени други изисквания.

В заключение трябва да се отбележи, че формите на непосредствено пряко осъществяване на държавната власт са демократично средство за управление във всички съвременни демократични държави и най-ярък израз на принципа, залегнал в чл.2, ал. 1 от Конституцията - „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция." Това е основният конституционен принцип, който прогласява върховенството на народния суверенитет.

• IV. ФОРМИ НА КОСВЕНАТА ДЕМОКРАЦИЯ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Съгласно Конституцията на Република България народът като суверен и носител на цялата държавна респективно и на местната власт може да я осъществява както пряко така и косвено чрез избраните от него органи на държавна власт и на местно самоуправление. Чрез демократични и честни избори, пълнолетните български граждани, които не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание „лишаване от свобода", участват косвено в управлението на страната като конституират органите на държавата и на местното самоуправление. По този начин изборителите определят персоналния състав на тези органи и ги упълномощават с правото да представляват народа и да го управляват в съответствие с правовия ред в страната. Така, те съдействат за изразяване на колективната воля на народа като носител на държавната власт. От друга страна, изборът на народни представители, кметове и общински съветници е средство за политически контрол и политическа оценка на изборните държавни органи и органи на местното самоуправление.

• 1. Общински съвет

Местното самоуправление е конституционно установен принцип. Този принцип е закрепен в чл. 2 ал. 1 от Конституцията - „Република България е единна държава с местно самоуправление." Доразвит е и в други конституционни норми (чл. 135 - 146 от

Конституцията). В действителност, местното самоуправление означава привличане на населението в реалното осъществяване на широк кръг въпроси от местно значение.

- Конституиране на общинския съвет

Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от жителите на съответната община при условия и ред, определени в Закона за местните избори. Най-общо може да се каже, че общинският съвет се формира чрез местните избори въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване.

Право да избират общински съветници и кметове имат избирателите, които са адресно регистрирани в съответната община или кметство преди датата на насрочване на изборите от президента. От друга страна, право да бъдат избирани за общински съветници и кметове имат само български граждани, които нямат друго гражданство, имат изборителни права и са адресно регистрирани в съответната община. Изискването за адресна регистрация както за избирателите, така и за избраниците е израз на принципа за уседналост. Това означава, че участниците в местните избори независимо дали ще избират или ще бъдат избирани трябва да имат трайна, постоянна връзка със съответната община и да са лично заинтересовани от развитието на общественоеикономическия живот в това населено място.

Освен това, изборите за общински съветници се произвеждат по пропорционалната система. Тя изразява съотношението между изборителните гласове и съответно на тях разпределените мандати. Мандатите се разпределят пропорционално на подадените за всяка партия гласове като се прилага, определен от закона математически метод. Изборителните райони са многомандатни, а гласуването се извършва по твърди партийни листи, което означава, че избирателите не могат да променят реда, по който са посочени общинските съветници или пък да зачеркват някои от тях.

Пропорционалната изборителна система се прилага в България от 1912 г. за общите и местните избори. По принцип тази система осигурява представителност, включително и за малките партии, защото трансформира съразмерно подадените гласове в мандат. Това дава възможност за една ясна картина на политическото разнообразие по места. При последното изменение на Закона за местните избори много сериозно се дискутира в Народното събрание въпросът за засилване на мажоритарния елемент при избора на общински съветници като се премине към смесена изборителна система. С други думи половината от мандатите да се избират по мажоритарната система, където определяща е личността, а не нейната политическа принадлежност. За градовете и селата, където хората се познават, е изключително важно общинските избраници да са с добро име в обществото, да са общественоеангажирани с проблемите на общината съответно кметството и не на последно място да бъдат професионалисти.

- Правен статут на общинския съвет

Общинският съвет е конституционно установен изборен орган на местното самоуправление (чл. 138 от Конституцията).

По своята структура, той е колективен орган и се състои от избраните общински съветници. Броят на общинските съветници в дадена община се определя пропорционално на числеността на населението ѝ, въз основа на регистрите за населението, които се водят от общинските администрации. В този смисъл, колкото

по-многобройно е населението на общината толкова броя на общинските съветници е по-голям. Конкретният брой на общинските съветници в дадена община се определя въз основа на схемата, предвидена в чл. 18 ал. 3 от ЗМСМА. Освен това, общинският съвет е мандатен орган със срок 4 години. При изтичане на мандата общинският съвет продължава да изпълнява своите функции до конституирането на новоизбрания общински съвет, за да не се получи празнота в управлението на общината.

- Постоянни комисии на общинския съвет

В чл. 48 от ЗМСМА е предвидена възможността общинският съвет да създава постоянни и временни комисии, в които освен общински съветници могат да участват и специалисти от общинската администрация и от други ведомства. Изборът на членовете на комисиите става с абсолютно мнозинство от гласовете на общинските съветници.

Комисиите са колективен и преди всичко консултативно препоръчителен орган на общинския съвет. Техните функции могат условно да се групират по следния начин:

1. Разработващи функции - да проучват потребностите на населението в съответната област и да правят предложения за решаване на проблемите;
2. Организационни функции - да подпомагат общинския съвет при подготовката на решения по въпроси, внесени за обсъждане и решаване;
3. Контролни функции - да осъществяват контрол за изпълнение на решенията на общинския съвет.

В работата си постоянните комисии могат да привличат външни лица като експерти и консултанти.

Общинският съвет има право да създава и временни комисии по конкретни въпроси. Например, за да се провери водоснабдяването на даден район, за проучване замърсяването на околната среда от дадено предприятие и други.

По разглежданите въпроси постоянните комисии приемат предложения и препоръки. Те се предоставят на общинския съвет и на съответните заинтересувани лица. Тези актове нямат правно задължителна сила, а само консултативен и препоръчителен характер. Ако общинският съвет, обаче, приеме предложението или препоръката на съответната комисия, то неговият акт вече поражда определено правно действие.

Правен статут на председателя на общинския съвет

Председателят на общинския съвет не е изрично предвиден като фигура в Конституцията на Република България. Неговият правен статут е установен с чл. 25 от ЗМСМА. Фигурата на председател на общинския съвет не е съществувала винаги в историята на нашето местно самоуправление. Интересно е да се

знае, че в органите за местно самоуправление в много страни такава фигура не съществува. При последните изменения на ЗМСМА е дискутиран въпроса -

председателят на общинския съвет да бъде ликвидиран като правен институт, но Народното събрание не е възприело това предложение.

На практика председателят на общинския съвет има двуюко положение: от една страна той е общински съветник, което е абсолютно необходима предпоставка за неговия избор, а от друга страна - той има ръководно положение в общинския съвет по отношение на общинските съветници. Правомощията на председателя се отнасят само до непосредствената организация на работа на общинския съвет. Той не може да осъществява никакво ръководство в изпълнителната дейност на общината. В този смисъл неговите функции не се покриват с тези на кмета.

Правомощията на председателя на общинския съвет могат да се разделят най-общо на три групи:

А. Организационни функции - те са свързани главно с организацията на работата на общинския съвет. Председателят на съвета:

- свиква съвета на заседание;
- ръководи подготовката на заседанията на съвета;
- ръководи заседанията на съвета.

Б. Координиращи функции - председателят на общинския съвет:

- координира работата на постоянните комисии;
- подпомага съветниците в тяхната дейност.

В. Представителни функции - председателят на общинския съвет представлява съвета пред външни лица и организации.

Фигурата на председател на общинския съвет е правно задължителна, което означава че всеки общински съвет е длъжен да си избере председател. Той се избира на 1-то заседание на общинския съвет с тайно гласуване и с абсолютно мнозинство -повече от половината от общия брой на общинските съветници. Необходимо е да се отбележи, че председателят на общинския съвет не е мандатен орган, т.е. общинският съвет може да го освободи по всяко време, ако има основания за това. При предсрочно прекратяване на правомощията на председателя, когато той отсъства, както и при обсъждане на неговата дейност, заседанието на общинския съвет се председателства от избран съветник.

Общинският съвет определя възнаграждение на председателя в зависимост от големината и финансовите възможности на общината и обема на работата, която той извършва.

- Компетентност на общинския съвет

С оглед характера на компетентността общинският съвет е орган с обща компетентност и именно поради това, той определя политиката за изграждане и развитие на

съответната община. В тази връзка общинският съвет притежава широк обем от правомощия. По закон той има право да решава всички въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи и са свързани с:

- - • общинското имущество и общинските предприятия;
 - общинските финанси, данъци и такси;
 - общинската администрация;
 - устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;
 - образованието;
 - здравеопазването;
 - културата - читалища, театри, оркестри, библиотеки;
 - музеи, самодейност, ритуали, местни традиции и обичаи;
 - благоустрояването и комуналните дейности - водоснабдяване, канализация, електрификация, топлофикация, телефонизация;
 - улици и площади, паркове и градини;
 - улично осветление, озеленяване, корекция на реки и дерета;
 - третиране на битови отпадъци;
 - общински транспорт;
 - общински бани, перални, гаражи и гробища;
 - социалното подпомагане - социални грижи и социални помощи, социално жилищно задоволяване;
 - опазването на околната среда и рационално използване на природните ресурси с общинско значение;
 - поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници с общинско значение;
 - развитието на спорта, отдиха и туризма с общинско значение.

В чл. 21 от ЗМСМА са визирани конкретните правомощия на общинския съвет като орган на местното самоуправление. Най-общо те могат условно да се разделят в няколко групи, както следва:

- 1. Конститутивни правомощия - общинският съвет:
 - • създава постоянни и временни комисии и избира членовете им;
- • определя структурата на общинската администрация;
- избира и освобождава председателя на общинския съвет;
- избира и освобождава заместник-кметове и кметски наместници по предложение на кмета на общината, а в Столичната община и в градовете с районно деление - и кметовете на райони;

2. Разработващи правомощия - общинският съвет приема:

- • годишния бюджет на общината;
- стратегии, прогнози;
- програми и планове за развитие на общината.

3. Оперативни правомощия - общинският съвет:

- • осъществява ръководството на различните дейности в общината;
- определя размера на местните данъци и такси в границите, предвидени в закона;
- определя размера на трудовите възнаграждения на кметовете в рамките на действащата нормативна уредба;
- определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура;

4. Разпоредителни правомощия - общинският съвет приема:

- • решения за придобиване, стопанисване и разпореждане с общинско имущество и определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства;
 - решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество и определя своите представители в тях;
 - решения за ползване на банкови кредити, за предоставяне на безлихвени заеми и за емитиране на облигации при условия и по ред, определени със закон;
 - решения за участие на общината в сдружения на местни власти в страната и в чужбина и определя своите представители в тях;

- решения за създаване и за прекратяване на общински фондации и за управлението на дарено имущество;

5. Правомощия с организационен характер -общинският съвет:

- - • създава райони и кметства при условия и по ред, определени със закон;
 - промени, засягащи територията и границите на общината;
 - приема решения за именуване и преименуване на улици, площади, паркове, инженерни съоръжения, вилни зони, курорти и курортни местности и други обекти с общинско значение;
 - обсъжда и приема решения по предложения на кметове на райони и кметства по въпроси от своята компетентност;
 - приема решения за произвеждане на референдуми и общи събрания на населението по въпроси от своята компетентност;

6. Правомощия, свързани с градоустройството - общинският съвет:

- - • приема решения за създаване и одобряване на общи и подробни градоустройствени планове за територията на общината или за части от нея;

7. Контролни правомощия - общинският съвет:

- - • осъществява контрол за изпълнението на бюджета на общината и приема отчета за изпълнението му;

8. Други правомощия - общинският съвет:

- - • одобрява символ и печат на общината;
 - удостоява с почетно гражданство български и чуждестранни граждани;
 - решава и други задачи с местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи.

С оглед на изброените дотук правомощия общинският съвет обикновено се сравнява с Народното събрание и често се определя като „местен парламент“. Вярно е, че общинският съвет се явява титуляр на местната власт в общината, но не трябва да се забравя, че той действа и взема решения винаги в рамките на законите, приети от Народното събрание. В тази връзка, общинският съвет приема подзаконови нормативни актове, които могат да се атакуват от всяко заинтересовано лице без ограничение във времето по реда на Закона за Върховния административен съд.

- Актове на общинския съвет

В изпълнение на своите правомощия общинският съвет приема различни по своята правна природа актове. Като колегиален орган общинският съвет приема своите актове само на заседания. За да са законни заседанията на съвета, на тях трябва да присъстват повече от половината от общия брой на съветниците. Това е всъщност необходимият кворум за провеждане на заседанията на общинския съвет. Решенията на общинския съвет се вземат с явно гласуване с обикновено мнозинство повече от половината от присъстващите съветници. Съветът може да реши гласуването да бъде и тайно.

Оценявайки различната тежест на решенията на общинския съвет законодателят е предвидил в ЗМСМА различно мнозинство за приемането на различните видове актове на общинския съвет с оглед важността им. Така например, най-съществените актове на съвета като решенията за създаване на комисии, за определяне структурата на общинската администрация, за избор и за освобождаване на председател на общинския съвет, за приемане на общинския бюджет, за определяне на размера на местните такси и др. изрично изброени в чл. 27 ал. 4 от ЗМСМА се приемат с абсолютно мнозинство т.е. повече от половината от всички общински съветници. Докато всички останали решения на общинския съвет се приемат с обикновено мнозинство - повече от половината от присъстващите.

В изпълнение на своите правомощия общинският съвет приема следните видове актове:

- А. Правилници

Най-важно място сред тях заема Правилника за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация, с който се уреждат въпроси, свързани с организацията и функционирането на общинския съвет и неговите комисии, на общинската администрация, сдружаването на общината, както и всички въпроси, изрично посочени в този закон.

- Б. Наредби

Общинският съвет има право приема различни наредби, с които да създаде правила за поведение за гражданите на дадена община, които действат само на нейната територия. Например:

- - • Наредба за опазване на обществения ред;
 - Наредба за местните данъци и такси;
 - Наредба за управление на общинския пазар;
 - Наредба за управление и разпореждане с общинската собственост;
 - Наредба за рекламната дейност в общината;
 - Наредба за предоставяне на концесии;

- Наредба за управление на капитала в търговските дружества с общинско имущество и др.

Характерното за тези наредби е, че с тях могат да се установяват административно наказателни нарушения и съответните административно наказателни санкции. Това по принцип е изключение от общия принцип за законоустановеност на административните нарушения и санкции. Възможните административни санкции, предвидени в тези общински наредби, могат да бъдат

глоба в размер до 500 лв., а при административен рецидив (повторно нарушение) и временно лишаване от правото да се упражнява определена професия или дейност.

Актът за констатиране на административно наказателното нарушение се съставя от длъжностни лица, определени в наредбата като актосъставители, а наказателните постановления се издават от кмета на общината или от негов заместник.

Изпълнението на наказателните постановления и тяхното обжалване по съдебен ред се осъществява по реда на Закона за административните нарушения и наказания, а касационното производство по реда на Закона за върховния административен съд.

- В. Решения

Те се приемат обикновено по организационни въпроси и когато са предвидени в специални закони като Закона за преобразуване и приватизация на държани и общински предприятия. Закона за общинската собственост и др. Решенията на общинския съвет се обявяват по подходящ начин на населението.

- Г. Инструкции

Характерно и за всички актове на общинския съвет е, че те се отнасят за въпроси от местно значение. Правилниците, наредбите и инструкциите, които приема общинският съвет, имат нормативен характер, защото създават правила за поведение за жителите на територията на съответната община. А решенията имат организационен характер или са индивидуални административни актове, които пораждат, изменят или прекратяват административни правоотношения.

Кметът на общината може да оспори решение на общинския съвет, когато смята, че то противоречи на интересите на общината или нарушава законите. Оспорването трябва да се представи писмено в срок от 7 дни и има суспензивен ефект т.е. отсрочващо действие. Ако общинският съвет при повторното разглеждане потвърди решението си, кметът е длъжен да го изпълни или при противоречие със закона да сезира съда. Особено тук, е че при повторното разглеждане решението се приема с абсолютно мнозинство - повече от половината от общия брой на съветниците.

Актовете на общинския съвет могат да се оспорват по административен и по съдебен ред. Те се обжалват пред съответния областен управител. Той обаче не може да отмени актовете на общинския съвет, а може само да спре тяхното изпълнение като сезира съответния окръжен съд.

Актовете на общинския съвет се обжалват по съдебен ред по реда на Закона за административното производство. Жалбите са подсъдни на окръжните съдилища. Решенията на окръжните съдилища могат да бъдат предмет на касационно обжалване пред Върховния административен съд.

- Организация на работата на общинския съвет

Общинският съвет се свиква на първото заседание от областния управител в 14-дневен срок от изтичането на мандата на предходния съвет. В останалите случаи общинският съвет се свиква на заседание от председателя:

- 1. по негова инициатива;
- 2. по искане на една трета от общинските съветници;
- 3. по искане на една пета от избирателите на общината;
- 4. по искане на областния управител.

При постъпване на искане от субектите, които имат право на инициатива, председателят е длъжен да насрочи заседание на общинския съвет в седемдневен срок от внасяне на искането. След изтичане на този срок заседанието се свиква от вносителя на искането или от областния управител.

По закон общинският съвет се свиква на заседание не по-малко от шест пъти годишно. Заседанията на общинския съвет са публични, но по решение на общинските съветници някои от заседанията могат да се проведат и при закрити врати. За всяко заседание на общинския съвет се води протокол. Съветниците имат право в седемдневен срок от деня на заседанието да прегледат протокола и да поискат поправки в него. При спор въпросът се решава от съвета на следващото заседание.

Трябва да се отбележи, че общинският съвет не е юридическо лице и няма самостоятелен щат. Неговата дейност се подпомага и осигурява от общинската администрация.

- 2. Общински съветник

Възникване и прекратяване на пълномощията на общинския съветник

Общинският съвет представлява всъщност съвкупност от избраните общински съветници. Те се избират за срок от 4 години по реда на Закона за местните избори. Пълномощията на общинския съветник възникват от деня на полагането на клетвата пред общинския съвет. При изтичането на мандата им, общинските

съветници продължават да изпълняват своите функции до полагането на клетвата от новоизбраните общински съветници.

Законността на избора на общинския съветник може да се обжалва пред окръжния съд в 14-дневен срок от деня на избора.

Нормално пълномощията на общинския съветник се прекратяват с изтичане на 4-годишния мандат, но могат да бъдат прекратени и предсрочно при следните обстоятелства:

1. при поставяне на общинския съветник под запрещение;
2. когато съветникът е осъден с влязла в сила присъда на лишаване от свобода за умишлено престъпление;
3. при подаване на оставка пред общинския съвет;
4. при избирането на съветника за народен представител, министър или областен управител, при назначаването му за заместник-министър или заместник областен управител, при избирането му за кмет, заместник кмет, кметски наместник или при назначаването му на щатна длъжност в съответната общинска администрация;
5. при трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията си за повече от 6 месеца, с решение на общинския съвет, прието с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците. Общинският съветник, чийто пълномощия са прекратени на това основание, може да обжалва решението пред компетентния окръжен съд в 14-дневен срок.
6. при смърт;
7. при извършване на административно-териториални промени, водещи до промяна на местожителството;
8. при извършване на административно-териториални промени, водещи до закриване на общината.

Предсрочното прекратяване на пълномощията на даден общински съветник се обявява пред общинския съвет от неговия председател.

На първото заседание общинският съветник е задължен да положи клетва. Ако не стори това по неуважителни причини и не подпише клетвена декларация в 45-дневен срок от решението на избирателната комисия, общинският съветник загубва мандата си.

Решението на общинския съвет за загубване на мандата може да се обжалва в 14-дневен срок пред окръжния съд, а за София - Софийския градски съд, който разглежда и се произнася по жалбата в тридневен срок. Решението на съда е окончателно. Правен статут на общинския съветник

За да може да изпълнява пълноценно обществената мисия, за която е избран от народа, общинският съветник има следните права:

1. да бъде избран в състава на постоянни и временни комисии на съвета;
2. да предлага включването в дневния ред на заседанията на общинския съвет

разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внася проекти за решения;

3. да участва в обсъждането и решаването на всички въпроси от компетентността на съвета;

4. да отправя питания към кмета. На питането се отговаря устно или писмено на следващото заседание, освен ако съветът реши друго.

Със специална норма в ЗМСМА, законодателят е вменил в задължение на държавните органи, стопанските и обществените организации да съдействат на общинския съветник и да му предоставят сведения и документи, които са му необходими във връзка с обществената дейност (освен в случаите когато тези данни представляват държавна или служебна тайна по закон).

За дейността, която извършва в качеството си на общински съветник, народният избраник не получава възнаграждение. Когато участва в заседанията на общинския съвет или изпълнява друга обществена дейност като съветник, той има право на служебен отпуск, по ред, определен с Правилника за работата на съвета. В тези случаи, общинският съветник получава пълния размер на трудовото си възнаграждение за времето, когато е участвал в заседания на съвета или на постоянна комисия. Изплатените средства на работодателя се възстановяват от общинския бюджет. Освен това, всички необходими разходи, направени от общинския съветник във връзка с работата му в съвета/ се поемат от общинския бюджет.

Общинският съветник притежава и трудовоправна закрила. Неговото трудово правоотношение не може да бъде прекратявано през времето на неговия мандат по реда и условията на чл. 328, ал. 1, т. 2, 3 и 4 от Кодекса на труда.

Основните задължения на общинския съветник са:

- да присъства на заседанията на общинския съвет и на постоянните комисии, в които е избран;
- да участва в решаването на разглежданите въпроси на заседанията;
- да поддържа връзки с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на общинския съвет.

Общинският съветник не може да участва при вземане на решения, когато се отнасят до негови лични интереси или до интереси на съпруг и роднини по права линия и по съребрена линия до четвърта степен включително.

3. Кмет на община Правен Статут на кмета

Орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Той е едноличен орган, който се избира пряко от населението на общината по мажоритарната изборителна система в съответствие с нормите на Закона за местните избори. С оглед на териториалния обхват на неговите правомощия, кметът се явява

териториален орган на изпълнителната власт, а с оглед на характера на компетентността, кметът е административен орган с обща компетентност. Това означава, че кметът има право да решава проблеми от различни сфери на изпълнителната власт.

Кметът на общината и на кметството е избран орган на изпълнителната власт. Съгласно чл. 139 от Конституцията на Република България, кметът на община или кметство се избира пряко от населението или от общинския съвет за срок от 4 години въз основа на общо, равно и пряко избиращо право с тайно гласуване. Видно е, че действащата правна регламентация на института на кмета е възприела една от алтернативно предвидените възможности в Конституцията. Понастоящем с последните изменения на ЗМСМА се въведе различен режим за кметовете на райони, съгласно който кметовете на районите се избират не пряко от населението, а от общинския съвет.

Кметът е мандатен орган на изпълнителната власт. Неговият мандат е 4 години и съвпада с този на общинския съвет.

В ЗМСМА за избор на кмет са предвидени някои изисквания, които са различни от тези за избор на общинските съветници. Така например за избор на кмет на общината е въведен образователен ценз - към настоящия момент завършено средно образование. Освен това, са предвидени и ограничения съгласно които кметовете на общини, райони и кметства, кметските наместници и заместник-кметовете на общини за времето на мандата им не трябва:

- да участват в ръководни органи на политически партии;
- да извършват търговска дейност по смисъла на Търговския закон;
- да бъдат управители или да участват в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества и кооперации.

Правният статут на кмета е несъвместим с този на общинския съветник, поради което ако един общински съветник бъде избран за кмет, той трябва да прекрати пълномощията си като общински съветник.

Кметът на общината участва в заседанията на общинския съвет с право на съвещателен глас.

Възникване и прекратяване пълномощията на кмета

Пълномощията на кметовете на общини и кметства възникват от деня на полагането на клетвата по чл. 32, ал. 1 от ЗМСМА пред общинския съвет. Клетвата се полага на първото заседание на новоизбрания общински съвет. След изтичане на мандата им, кметовете продължават да изпълняват своите функции до полагането на клетвата от новоизбраните кметове.

При нормално развитие на нещата, пълномощията на кмета на общината или кметство се прекратяват с изтичането на мандата им, но по изключение те могат да бъдат прекратени предсрочно при настъпването на следните обстоятелства:

1. при подаване на оставка пред общинския съвет;
2. при трайна невъзможност или при системно неизпълнение на функциите си за повече от шест месеца - след решение на общинския съвет с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците.
3. при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;
4. при смърт;
5. при извършване на административно-териториални промени, водещи до промяна на местоживеенето в общината или кметството;
6. при извършване на административно-териториални промени, водещи до закриване на общината или кметството.

При предсрочно прекратяване на пълномощията на кмета на общината или на кметството функциите му до произвеждането на избори се поемат по решение на общинския съвет от заместник-кмет на общината, съответно временно изпълняващ длъжността кмет на кметство. Ако няма заместник-кмет на общината, такъв се избира по предложение на съветниците.

При невъзможност на кмета на общината, на района или на кметството повече от три месеца да изпълнява функциите си, общинският съвет в 14-дневен срок избира един от заместник-кметовете, който да изпълнява тези функции, съответно лице, изпълняващо длъжността кмет на район или кметство.

Правомощия на кмета

Правомощията на кмета като орган на изпълнителната власт произтичат от неговото правно положение. Както бе отбелязано, той е орган с обща компетентност и именно поради това, неговите правомощия се отнасят до различни сфери на изпълнителната дейност. От друга страна, като орган с териториална компетентност, кметът може да извършва правно релевантни действия само на територията на общината, където е избран.

Правомощията на кмета на общината са нормативно уредени в чл. 44 от ЗМСМА. В тази разпоредба законодателят изрично е изброил най-важните правомощия на кмета на общината, както следва;

1. ръководи цялата изпълнителна дейност на общината;
2. насочва и координира дейността на специализираните изпълнителни органи;
3. назначава и освобождава от длъжност началниците и служителите в общинската администрация, с изключение на тези по чл. 46, ал. 1, т. 4, налага предвидените от закона дисциплинарни наказания;

4. отговаря за опазване на обществения ред, като за целта може да издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните полицейски служби;
5. организира изпълнението на общинския бюджет;
6. организира изпълнението на дългосрочните програми;
7. организира изпълнението на решенията на общинския съвет и се отчита пред него за това;
8. организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, от актовете на президента на републиката и на Министерския съвет;
9. възлага изпълнението на свои функции на кметовете на кметствата и районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение. Осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете при изпълнение на техните правомощия по чл.46,ал. 1;
10. поддържа връзки с политическите партии, обществените организации и движения, както и с други органи на местното самоуправление в страната и в чужбина;
11. организира и провежда дейността по защитата на населението при бедствия и аварии;
12. подписва одобрените от общинския съвет общи и подробни градоустройствени планове, организира тяхното изпълнение и прилагане, одобрява техни изменения и допълнения;
13. изпълнява функциите на длъжностно лице по гражданско състояние. Той може да възлага тази функция с писмена заповед на кметовете на кметствата, в които се поддържат регистри за гражданското състояние, и на други длъжностни лица от общинската администрация;
14. представлява общината пред физически и юридически лица и пред съда;
15. осигурява организационно-техническото обслужване на общинския съвет.

Освен този дълъг списък от правомощия, кметът на общината има и правомощия предвидени в други закони като ЗТСУ, Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, Закона за общинската собственост и т.н.

Кметът на общината има двуяка правна природа, което естествено дава отпечатък върху неговата компетентност. Като представител на държавата, кметът трябва да осъществява редица функции, произтичащи от различни закони. В определени от закона случаи, той изпълнява и функции, възложени му от централните държавни органи. В тази връзка, той може да издава заповеди

задължителни за началниците на полицейските служби.

Необходимо е да се отбележи и че като административен орган, кметът на общината действа при условията на оперативна самостоятелност. Той има право да взема решение по целесъобразност като избира измежду повече от един правно равнозначни варианта за действие.

Актове на кмета

В изпълнение на своите правомощия кметът на общината издава различни актове. Правната природа на актовете на кмета на общината се определя от неговия правен статут на едноличен орган на изпълнителната власт. Ето защо, той издава винаги заповеди. Актовете на кмета са юридически актове, които се издават от административен орган в кръга на неговата компетентност. Актовете на кмета представляват едностранни властнически волеизявления, които пораждат, изменят или прекратяват административни правоотношения. Те са израз на властническия метод на правно регулиране на обществените отношения и естествено и логично имат вертикална структура.

Актовете на кмета са административни актове и притежават всички характерни белези за тях. Те могат да се групират в няколко групи:

А. Заповеди - кметът издава заповеди в кръга на своите правомощия по чл. 44 от ЗМСМА. Една част от тях, са индивидуални административни актове по смисъла на Закона за административното производство (ЗАП) и подлежат съответно на административен и съдебен контрол. Тези заповеди се обжалват пред областния управител по реда на ЗАП и Закона за администрацията. Друга част от заповедите имат организационен и вътрешноведомствен характер, поради което не подлежат на обжалване нито по административен, нито по съдебен ред. Това са заповедите, с които се назначават обикновено комисии от общински служители, възлага се определена работа на даден служител и други.

Когато е сезиран по предвидения в закона ред, областният управител може да отменя незаконосъобразни актове на кмета на общината.

Началниците на съответните полицейски служби също могат да обжалват пред областния управител заповедите на кмета, които са задължителни за тях, в тридневен срок. Особеното тук е, че за разлика от производството по ЗАП, жалбата няма отсрочващо действие т.е. обжалването не спира изпълнението на заповедта на кмета. Заповедите на областния управител по тези жалби се съгласуват с министъра на вътрешните работи и не подлежат на обжалване.

Общинският съвет може да отмени актове на кмета, извършени в нарушение на неговите решения по чл. 21 от ЗМСМА. Отмяната се извършва на следващото заседание, но не по-късно от два месеца от издаването на акта.

Заповедите на кмета освен по административен ред, подлежат на обжалване и по съдебен ред. Жалбите са подсъдни на окръжните съдилища, а производството се осъществява по реда на ЗАП.

Б. Индивидуални административни актове - разпореждания, резолюции и т.н. Тези актове нямат нормативен характер, а напротив притежават всички белези на индивидуалните административни актове по смисъла на Закона за административното производство. Ето защо, те могат да се оспорват както по административен ред, така и по съдебен ред по ЗАП.

В. Наказателни постановления - в определени от закона случаи, кметът се явява административно наказващ орган. Административно наказателната компетентност на кмета на общината може да произтича не само от законови норми, но и от актове на Министерския съвет и от наредби на общинския съвет.

Издаването, изпълнението и обжалването на наказателните постановления се осъществява по реда на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Жалбите се подават чрез кмета на общината и са подсъдни на съответния Районен съд.

Тази своя компетентност кметът може да делегира изрично на заместник- кмета с писмена заповед.

Заместник-кмет

Заместник-кметът не е конституционно установен орган. Той е установен и нормативно регламентиран в ЗМСМА. С оглед на структурата, заместник-кметът е едноличен орган на изпълнителната власт. Той е избран орган. Характерно за него е, че се избира от общинския съвет по предложение на кмета на общината с тайно гласуване, с абсолютно мнозинство, повече от половината от общия брой на съветниците. Общинският съвет провежда заседанието за избор на заместник-кметове на община, а в Столичната община и в градовете с районно деление - и за избор на районни кметове, в 14-дневен срок от конституирането си. Ако при първото гласуване не бъде избран един или повече заместник-кметове, кметът на общината прави ново предложение в 7-дневен срок. Новото предложение може да бъде и за кандидат, който не е бил избран. Общинският съвет разглежда предложението в 7-дневен срок от постъпването му. За избрани се смятат кандидатите, получили повече от половината от гласовете на присъстващите съветници.

Заместник - кметът няма легално определена компетентност. Това означава, че неговите правомощия се определят и делегират от кмета на общината като титуляр на местната изпълнителна власт в общината. Делегирането на тези правомощия трябва да се извърши изрично с писмена заповед на кмета. Ясно е, че става въпрос за делегиране на компетентност, която кмета притежава.

За да бъде избран заместник и к-кметът следва да отговаря на същите условия, на които отговаря и кмета. Той трябва да има завършено средно образование, да не осъществява търговска дейност по смисъла на Търговския закон, да не участва в ръководството на политическа партия и в ръководствата на търговски дружества и кооперации.

Броят на заместник и к-кметовете се определя от общинския съвет в зависимост от големината и финансовите възможности на общината, обема на работа и

кадровия ресурс и т.н.

Заместник-кметът изпълнява функциите на кмет в случаите на предсрочно прекратяване пълномощията на кмета.

Той може да участва в заседанията на общинския съвет само по преценка на общинските съветници.

По делегация на кмета, замести и к-кметът може да издава правни актове, които подлежат на обжалване по административен и съдебен ред по ЗАП и Закон за Администрацията.

В случаите, когато има няколко заместник-кметове, общинският съвет определя кой от тях ще изпълнява функциите на кмета при негово отсъствие.

Кмет на район

Възникване и прекратяване пълномощията на кмет на район

Както беше отбелязано в началото на настоящото изложение, след последните изменения на ЗМСМА и Закона за местните избори, кметовете на райони в Столичната община и в градовете с районно деление се избират вече от общинския съвет по предложение на кмета на общината за срока на пълномощията на съвета, а не пряко от населението.

По предложение на кмета на общината в Столичната община и в градовете с районно деление общинският съвет избира с тайно гласуване, с абсолютно мнозинство, повече от половината на общия брой на съветниците, кметове на райони. Ако при първото гласуване не бъдат избрани един или повече кметове на райони, председателят на общинския съвет свиква ново заседание за избор в 14-дневен срок. Кметът на общината може да направи ново предложение не по-късно от седем дни преди заседанието. Новото предложение може да бъде и за кандидат, който не е бил избран. За избрани се смятат кандидатите, получили повече от половината от гласовете на присъстващите съветници. Ако отново не бъдат избрани един или повече кметове на райони, или не постъпи предложение от кмета на общината, общинският съвет избира кметове на райони по предложение на общинските съветници. За избрани се смятат кандидатите, получили повече от половината от гласовете на присъстващите съветници.

Пълномощията на кметовете на райони се прекратяват нормално с изтичане мандата на общинския съвет и по изключение -предсрочно в следните случаи:

1. при подаване на оставка пред общинския съвет;
2. при извършване на административно-териториални промени, водещи до закриване на района;
3. при влизане в сила на присъда, с която е наложено ефективно наказание лишаване от свобода;

4. при смърт.

Пълномощията на кметовете на райони могат да бъдат прекратени предсрочно по предложение на кмета на общината или на една трета от общинските съветници. Решението на общинския съвет се взема с мнозинство от повече от половината от общия брой на съветниците. При предсрочно прекратяване на пълномощията на кмет на район в едномесечен срок общинският съвет избира нов кмет.

Правен статут на кмета на район или кметство

По принцип правомощията на кмета на район или кметство са аналогични с тези на кмета на общината, но в по-ограничен обхват в съответствие с територията на района или кметството. Съгласно чл. 46 от ЗМСМА кметът на район или кметство:

1. изпълнява бюджета на общината в частта му за района или кметството;
2. организира провеждането на благоустройствени, комунални и други мероприятия;
3. отговаря за стопанисването на определени от общинския съвет обекти на общинската собственост;
4. назначава и освобождава служителите от общинската администрация, които подпомагат неговата дейност, в съответствие с утвърдената от общинския съвет структура;
5. приема мерки за подобряване и възстановяване на околната среда и организира охраната на полските имоти;
6. води регистрите на населението и за гражданското състояние и изпраща актуализационни съобщения до ЕСГРАОН;
7. осигурява извършването на административни услуги на физически и юридически лица;
8. осигурява спазването на обществения ред; има правомощия по чл. 68, 70, 73, 74, 76, 78 и 80 от Закона на Министерството на вътрешните работи, на съответната територия до пристигане на полицейския орган;
9. организира и ръководи защитата на населението при бедствия и аварии;
10. представлява района или кметството пред населението, пред обществени и политически организации и пред други райони или кметства.

Кметът на района назначава и освобождава заместник-кметовете на района и секретаря на района, а кметът на кметството назначава и освобождава секретаря на кметството.

На кметовете на райони и кметства могат да бъдат възлагани и други функции със закон или друг нормативен акт, както и с правилника за организация работата на общинския съвет и общинската администрация в зависимост от конкретните особености на общината, районите или кметствата.

Кметовете на райони и кметства и кметските наместници могат да участват в заседанията на общинския съвет с право на съвещателен глас. Те се изслушват задължително при обсъждане на въпроси, отнасящи се до съответните кметства и кметските наместници или райони. Кметски наместници

В населени места, които не са кметства, общинският съвет може да избере кметски наместници при условията и по реда за избор на кмет на район.

Пълномощията на кметските наместници се прекратяват предсрочно на основанията, предвидени в чл. 42а, ал. 1, т. 1, 3 и 4 и ал. 2 от ЗМСМА за кметовете на райони.

Пълномощията на кметските наместници се определят с правилника за организацията на работата на общинския съвет и общинската администрация.

Имущество и финанси на общината

Общината е юридическо лице. Тя има право на собственост, чийто обхват и начин на придобиване се определят със Закона за общинската собственост. Общината може да осъществява стопанска дейност, да създава общински предприятия и да участва в съвместни форми на стопанска дейност при условия и по ред, определени със закон. Тя може да влага в стопанска дейност имоти и свободни парични средства с изключение на целевите субсидии от държавния бюджет. Общината може да участва само в такива форми на стопанска дейност, в които отговорността ѝ не надвишава размера на дяловото ѝ участие.

Общинският съвет съставя самостоятелен бюджет на общината, извън републиканския, на основата на собствени приходоизточници и субсидии от държавата, разпределяни между общините по критерии, определени със закон.

Общината има право да емитира облигации.

Общината няма право да ползва кредити за разходи от общ характер (изплащане на заплати, текуща издръжка и др.).

Лихвеният процент на предоставените на общината кредити се осигурява с текущия ѝ бюджет.

Разходите на общината се правят за покриване на местни потребности, както и за нужди, възникнали в изпълнение на държавни функции.

Разходите за изпълнение на държавни функции се покриват от републиканския бюджет.

Общинският съвет може да подпомага с финансови средства общински и други

предприятия, чиято дейност е свързана със задоволяване потребностите на населението.

ГЛАВА 2. ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Ели Георгиева, изпълнителен директор, Фондация „Предизвикателства“

Участието на гражданите в управлението на обществените дела е основен принцип на всяка политическа система, определяща се като демократична. Обществено осъзната е необходимостта от по-ефективно управление, съответстващо на интересите и нарастващите нужди на гражданите в съвременната държава. В обществения дебат се оформят две основни направления за механизмите, по които следва да се реализират реформите в държавното управление: от една страна - се пледира за необходимостта от все по-мощно децентрализиране на държавната власт, а от друга страна - се предлага разширяване на гражданското участие в управлението чрез формите на пряката демокрация. В този смисъл, дискутираният проблем се разглежда веднъж през призмата на ефективността и ефикасността на управлението, а друг път - през призмата на демократичността на управлението. И двете направления търсят решение на проблема на ниво местно самоуправление и независимо, че се явяват като алтернативни, на практика, поставят един и същ въпрос: за доверието към демократичността на институциите като сочат изхода от проблема в прякото упражняване на държавна власт. Институтът на местното самоуправление заема важно място в регулирането на обществените отношения, свързани с прякото осъществяване на държавната власт на местно ниво, което определя и неговата съществена роля в практическия тест за демократичността на политическата система.

Най-общо понятието „местно самоуправление“ дефинира начинът, по който се регулират обществените отношения в общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление и правомощията на държавата при определянето и провеждането на местната политика. На практика, чрез института на местното самоуправление се децентрализира управлението на държавата като се визират конкретните правомощия на органите на местното самоуправление при решаването на въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи.

От гледна точка на ефективното структуриране на държавното управление, институтът на местното самоуправление е основна съставна част на всяка модерна държава. Наличието на местни власти, облечени с реални отговорности, позволява управление, което е едновременно ефективно и близко до гражданите. От гледна точка на демократичността на политическата система, местното самоуправление е институтът, чрез който се реализира най-ефективно участието на гражданите в политическия процес.

Нормативното „признаване“ на правото на местно самоуправление на общините и регламентираното „количество“ гражданско участие, обаче, не са единствено определящи критерии за демократичността на една политическа система. Практическият тест за демократичност на всяко управление се изразява преди всичко в реалните възможности на гражданите да въздействат на неговата политика чрез взаимодействие с неговите институции.

- Участието на гражданите в политическия процес

По своето съдържание институтът на местното самоуправление е най-достъпната форма за реализиране правото на гражданите да участват в политическите процеси. По същност и обхват местното самоуправление предоставя най-непосредствени възможности за ефективно реализиране на основните граждански и политически права. В страните с демократични традиции наричат местното самоуправление „лаборатория за демокрация“. Териториалната ограниченост (територията на общината) и определените със закон компетенции на местната политика, прави местното самоуправление изключително подходящо за въвеждане и прилагане на нови социални модели, за провеждане на местна, съобразена с интересите на населението политика, без това да повлияе директно върху функционирането на цялостната политическа система.

Като понятие „гражданското участие в местното самоуправление“ включва действията на гражданите (групови или индивидуални), чиято цел е да въздействат на управлението на политическата система. В обхвата на действията, които се определят като гражданско участие се включват и дейностите, чрез които се осъществява гражданският контрол. Под „граждански контрол“ се разбира действията на гражданите, чиято цел е проследяване и коригиране на действията на управляващите по отношение целесъобразността на решенията и съответствието им с интересите и нуждите на общността (в случая - общината).

Участието на гражданите в обществения живот се осъществява по различни начини като във всеки отделен случай гражданинът осъществява различни социални роли.

Съгласно чл. 17 ал. 1 от ЗМСМА, гражданите участват в местното самоуправление като решават непосредствено чрез общи събрания, референдуми или по друг начин въпроси от местен харак-

тер или чрез избраните от тях органи, които формират и провеждат местната политика в съответствие с интересите на населението.

Безспорно тази норма на закона извежда на преден план въпроса кога и защо гражданите участват в обществени дела?

Американският политолог Робърт Дал посочва пет условия, поради които хората биха се занимавали активно с обществени дела:

1. Личната мотивация

Има хора, които изпитват удовлетворение от осъществяването на такъв род дейност. Те се чувстват подготвени, информирани. Участието в обществени дейности им дава възможност за широки контакти и достъп до повече информация. Чувстват се полезни и необходими за себе си и за другите. Не считат времето и усилията, вложени за такава дейност за загубени.

Други са мотивирани от възможностите за получаване на облаги, като резултат от тази дейност - било то лично за себе си или за определена група, общност, към която принадлежат. Обичайна практика е, участниците в органи или институции, които са ангажирани в подготовката на решения и с тяхното реализиране, да се ползват с

определени привилегии било заради самото участие, било в последствие - от резултатите от прилагането на съответното решение.

2. Наличието на алтернативи.

Наличието на алтернативни възможности за развитието на даден процес или решение също е мотивиращ фактор за участие в обществените дела. Участието във вземане на алтернативни решения дава възможност на гражданите да избират кое от тях отговаря по-добре на интересите им. Мотивира ги да предприемат конкретни действия, които ще подпомогнат реализирането на варианта, който ги удовлетворява. Обикновено отсъствието на ал-

тернативно решение на проблема, или липсата на информация за такова, на практика, обезсмислят участието. Ако проблемът има едно единствено решение, то така или иначе ще се случи и без участието на гражданина.

3. Влияние върху резултатите.

Активното участие на гражданите в общинските дела до голяма степен се определя и от реалната възможност тяхното участие да повлияе на резултатите от дадена дейност, още повече, когато разчитат, че това влияние ще бъде положително по отношение на поставените цели.

4. Приложимост на знанията и уменията.

Гражданинът би участвал много по-активно в решаването на даден проблем, ако притежава познания и умения приложими към съответния проблем. Участието на учителя в комисията по образованието или в комисията по проблемите на младежта и спорта, би било много по-активно, отколкото в комисията по архитектура и градоустройство. Там той би се чувствал некомпетентен и ако реши да участва пълноценно, това ще му отнеме много повече усилия, а е възможно и да се разочарова.

5. Гражданите биха участвали в обществените дела, ако не са необходими много усилия и време. Ако участието в обществените дела изискват много усилия и време, които той преценява, че би използвал по-полезно за себе си и за близките си, вероятността да се включи е минимална.

Естествено, тези условия не са взаимно изключващи се и при всеки конкретен проблем или дейност, гражданинът може да прецени кое от условията би го мотивирало да участва или да не участва изобщо.

Чрез участието на гражданите в решаването на въпроси от местно значение в общината се реализират няколко основни политически функции.

- - • На практика, участието на гражданите в политическия процес ги поставя в друг тип взаимоотношения с участниците в политическата система и формира политическата им култура.

- Самата възможност за участие изисква от гражданите опознаване на структурата, функциите и механизмите, чрез които работи политическата система и по този начин спомага за приобщаването им към нея.
- Гражданското участие увеличава възможността за предлагането на алтернативни решения по конкретен проблем, което е в основата на демократичното управление и създава нагласи за възприемането на нов тип обществени и политически ценности. Чрез различните форми на гражданско участие в местното самоуправление се реализира принципа на обществения плурализъм.
- Участието на гражданите във формирането и реализирането на местната политика дава възможност за контрол и оценка на ефективността на управлението и управляващите, което от своя страна подпомага приемането на по-доб-ри решения, подкрепяни от обществото или тяхното своевременно коригиране. От тази гледна точка, степента на участие на гражданите в обществените процеси и предпочитаните форми за участие могат да бъдат критерии за ефективността на управлението и удовлетвореността на гражданите от функционирането на политическата система.

Всичко това предполага наличие на правна възможност за участие в цялостния процес на управление - от определянето на

целите, планирането и организирането на ресурсите и дейностите, до реализирането им и проследяването на ефективността, както и ефикасността на използваните средства и механизми за постигане на поставените цели. Основните характеристики на гражданското участие в политическия процес са: доброволност, осъзнатост и целенасоченост, липсата на ограничение на възможностите за участие, в която и да е фаза на формирането и провеждането на местната политика. Обратното, нормативното определяне на гражданското участие като задължение за хората, би го превърнало неминуемо в псевдо-участие.

През 1997 г. в рамките на проекта „Младежка инициатива -местно самоуправление“, Фондация Желю Желев, беше проведено представително социологическо проучване в страната по гражданското участие в местното самоуправление. В него, на въпроса: „Могат ли гражданите да влияят при вземането на решения на местно ниво?“ само 7% отговарят с категорично „да“. Всеки трети счита това за невъзможно, а 1/3 приемат, че такава възможност има, но рядко.

Кризата в доверието в демократичността на институциите у нас до голяма степен се дължи на натрупаните дългогодишни разочарования от „всенародното участие“ и псевдодемократичността на институциите в тоталитарната социалистическа държава. Липсата на общодостъпни механизми за въвеждане на мнението, интересите и правата на гражданите в процеса на формиране на обществената политика омаловажаваше и обезсмисляше гражданската и политическата активност и на практика дистанцира гражданите от политическата система. Трансмисионната функция на масовите обществени организации да свеждат „до народа“ решенията на Партията и да мобилизират гражданите за тяхното изпълнение, определяйки стриктно начините и формите на участие, всъщност държаха гражданите изолирани от участие в

управлението на обществените дела, изкривяваха понятия и обезсмисляха съдържанието на демократични по своята форма институции. Гражданите се отчуждиха от политическата система, не се възприемаха като част от нея и се чувстваха ненужни и неспособни да влияят върху политическите процеси.

Преходът към демократизиране на политическата система в страната ни преди десет години започна с нетрадиционни за социализма местни инициативи - протести, подписки, петиции по местни проблеми. В условията на силно централизирана държавна власт, където органите на местното самоуправление служеха само за провеждане на „взетите горе решения“, беше естествено гражданското недоволство да се насочи към държавните институции.

За съжаление, в обществената представа, местното самоуправление е бюрократизирано или силно персонализирано. Най-често се свързва с услугите на общинската администрация - социални помощи, справки, документи, плащане на данъци.

В посоченото по-горе проучване на общественото мнение на въпроса: „Как се управлява Вашата община?“, най-общо отговорите се свеждаха до: „А, добър (или лош) ни е кмета.“, „Тия от общината ли - всичките са мафиоти. Нищо не ги интересува, само се чудят как да те оберат!“ , „Каквата държавата, такава и общината!“ и т.н. Нито един от запитаните не цитира в отговорите си думите „местно самоуправление“ и „общински съветник“, а „общинския съвет“ и „общината“ се ползват като термини, обозначаващи административните служби на територията на общината и помещенията, ползвани от тях. Хората отиват „до общината“ или „до съвета“, за да си платят данъците или водата (ако помещенията, на данъчната служба и ВиК са в същата сграда), „да си изхабят нервите, че трябва да вземат някаква справка или документ“.

Приема се, че привидно по-голяма яснота съществува относно правомощията на органите на местното самоуправление в областта на благоустройство, инфраструктура, социални услуги, екология, образование, култура и т.н., което се дължи безспорно на факта, че гражданите възприемат тези дейности като задължение на държавата. За гражданите е безразлично коя институция ще решава описаните въпроси от местно значение, затова ги възлагат на всеки представител на властта. Същите проблеми се адресират и към народните представители, и към държавните институции, и към административните служби.

С прехода към пазарна икономика и възникването на нов тип отношения, свързани с различните форми на собственост, се формира ново отношение към местното самоуправление. През последните няколко години социалната група на местните частни предприемачи, чиито интереси са пряко обвързани и влияят неминуемо на местната политика, създаде своя собствена представа и нови отношенията с органите на местното самоуправление. За съжаление в общественото съзнание, тази представа се свързва преди всичко с липсата на прозрачност относно целесъобразността на политическите решения и с корупция.

- Гражданско участие в местната политика

Нормативната база на местното самоуправление в България съдържа определени форми на пряко и непряко участие на гражданите във формиране, провеждане и контрол на местната политика.

В чл. 11 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) е дефинирано местното самоуправление като право на гражданите или на избрани от тях органи, в рамките на предоставената им компетентност, да решават въпросите, свързани със:

1. общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;
2. устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;
3. образованието;
4. здравеопазването;
5. културата;
6. благоустрояването и комуналните дейности - водоснабдяване, канализация, електрификация, топлофикация, телефонизация, улици, площади и др.;
7. социалното подпомагане;
8. използването и опазването на природните условия и ресурси с общинско значение;
9. поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници с общинско значение;
10. развитието на отдиха, спорта и туризма с общинско значение.

На практика това са дейностите, свързани с начина на живот и всекидневието на гражданите. Интересите им в тези сфери са най-ясно осъзнати, целите реално обозрими и конкретно структурирани, което гарантира възможността за ефективно и ефикасно участие в управлението. На местните избори гражданите фактически делегират своето право на участие в решаването на тези въпроси на: народните избраници, общинския съвет - орган на местното самоуправление в общината и на кмета - орган на изпълнителната власт. Възприето е, че това е непряко участие на гражданите в местната политика.

Заседанията на общинския съвет са публични. Решенията се взимат с явно гласуване с мнозинство повече от половината при-

светващи или повече от половината от общия брой на съветниците. За всяко заседание се води протокол. Решенията се обявяват на населението.

Помощни органи на общинския съвет са постоянните и временните комисии, в които влизат общинските съветници и в които могат да бъдат включвани други специалисти. Тези комисии проучват потребностите на населението в съответната област и правят предложения за решаване на проблемите, подпомагат съвета при подготовката на решения по въпроси, внесени за обсъждане и решаване, осъществяват контрол за изпълнение на решенията.

Кметът се избира пряко от населението на общината и осъществява изпълнителната власт на територията на общината в съответствие с правомощията, които са му предоставени от ЗМСМА и други закони, както и в изпълнение на решенията на общинския съвет. Той има право да участва в заседанията на общинския съвет с право на съвещателен глас.

- Участие на гражданите във формирането на местната политика

Участието на гражданите в процеса на вземане на решения относно формирането на местната политика, не се изчерпва с решението в „тъмната стаичка“ в деня на изборите. Чрез своя вот гражданите дават мандат на своите избраници-общинските съветници да вземат решения по всички въпроси от местно значение, като ги ангажират, съответно техните интереси да намерят отражение в управленските решения. Участието на гражданите трябва да се търси още при определяне на целите и формиране на приоритетите за развитието на общината в дългосрочен или средносрочен план. По този начин ще се постигне по-голяма ангажираност и обществена подкрепа от страна на гражданите и при изпълнението на приетата програма за развитие от общинския съвет. Постигането на обществено съгласие по целите за развитието на общността дава възможност за развитието на политически и обществен плурализъм и побезконфликтно и ефективно реализиране на поставените цели.

- Участие в реализирането на местната политика

Участието на гражданите в разработването, обсъждането и изпълнението на програми, свързани с решаването на конкретни проблеми или цялостното развитие на общината, ги прави съпричастни и ангажирани с постигането на конкретните цели. Включването на мнението и интересите на различни социални групи в разработването и реализирането на конкретен проект, дава възможност за реален дебат по проблема и за намирането на алтернативни решения. Предварителното изясняване на различията позволява реално осъзнаване, структуриране и обединяване на интересите, а оттам и на усилията за реализирането на конкретни програми и инициативи.

- Участие в контрола по осъществяването на местната политика

Възможността за контрол от страна на гражданите трябва да се осигури за цялостния процес на формиране, планиране, финансово и ресурсно обезпечаване и реализиране на решенията на органите на местното самоуправление в общината. Създаването на необходимите условия и възможности за гражданите да дават своята оценка за ефективността на взетите решения и да контролират ефикасността на тяхното реализиране, повишава доверието в институцията и дава възможност за по-свободно реализиране на делегираните правомощия на управлението.

Въвеждането на разпространената в страните с демократични традиции практика за участие на гражданите или техни представители в заседанията на общинския съвет или комисия, с право на участие в дебата и обсъждане на внесени от тях предложения, ще разшири възможностите за предлагане и обсъждане на алтернативни решения, ще гарантира прозрачност на процеса на формулиране и приемане на решенията и ще им придаде по-голяма легитимност.

Формите на пряко участие на гражданите в местното самоуправление са регламентирани както в Конституцията на Република България, така и в специалния Закон за допитване до народа, приет в 1996 г. Предвидени са:

- - • референдум / допитване до населението на територията на общината;
 - подписки, петиции на граждани;
 - участие в проучвания на общественото мнение;
 - участие в дейността на неправителствени организации.

Предоставянето на гражданите на възможност сами да приемат решения, по въпроси, по които обществената чувствителност е повишена или има значително противопоставяне, ще намали общественото напрежение и ще рационализира мнението и отношението на гражданите към съответния проблем и крайното решение.

Ангажирането и предоставянето на пълномощия на конкретни социални групи (или техни представители) да бъдат преки участници в осъществяването и реализирането на конкретни решения, ще повиши тяхното гражданско самочувствие и ангажираност с проблемите на общността.

Предоставянето на конкретни пълномощия за контрол по изпълнението на взетите решенията ще създаде условия за прозрачност и отчетност по отношение дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация. Така ще се повиши доверието в легитимността на институцията и нейните решения.

Разработването на конкретни правила за такова участие и включването им в правилника за дейността на общинския съвет ще направи това участие прозрачно и обществено значимо.

Прякото участие на гражданите в местното самоуправление е свързано до голяма степен с личностната мотивация и лични интереси на съответния гражданин. То осигурява постоянен диалогов режим и обратна връзка в системата на управление и може да бъде пълноценен източник за коригиращи предложения и решения. Необходимо е да се предложат публично огласени и лесно достъпни условия за реализирането му, както и конкретни механизми за гарантиране на ефективността от използването им.

Прилагането, на който и да е от изброените механизми, би трябвало да има като краен резултат въздействие при приемането и прилагането на решенията, в интерес на гражданите и общността. Реалното и ефективно пряко участие на гражданите в местното самоуправление е гаранция за легитимността на взетите решенията от общинския съвет. Публичното огласяване и прозрачността за участието на гражданите в тези процеси ще допринесе безспорно за увеличаване на доверието в органите и институциите на местната власт.

- Ролята на местния избраник за гражданско участие в местната политика

През призмата на гражданското участие, местният избраник участва пряко в местното самоуправление като член на общинския съвет, който формира политиката за изграждане и развитие на общината. Същевременно за гражданите, които не участват пряко в политиката, народният избраник е механизмът, чрез който се реализира тяхното непряко участие в политическия процес. Гражданите очакват решенията на народните избраници да са ефикасни и справедливи, да не нарушават интересите на хората, които не са пряко ангажирани с тях, изпълнението им да не изисква огромни средства и усилия, които биха ги оцетили.

Задължение на местните избраници е да създават реални възможности за прилагането на различни механизми за ефективно и пълноценно участие на гражданите в управлението на общината. От отношението на местните избраници към гражданските инициативи и гражданското участие, гражданите формират и своето отношение и мнение към тях самите и органа, който те представляват.

Съгласно чл. 32 ал. 1 от ЗМСМА, местните избраници - съветници и кмет, полагат клетва: „Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и във всичките си действия да се ръководя от интересите на гражданите от съответната община и да работя за тяхното благоденствие." Тази клетва, сама по себе си описва съдържанието на социалните ангажименти, които поема народният избраник, както и обществените очаквания, които се отправят към него

Общинските съветници не променят своя професионален статут, а в много от случаите участват именно благодарение на него. Реално участието на местния избраник в работата на общинския съвет променя гражданския му статут. Дава се легитимност на предоставените му допълнително обществени права и задължения, които са необходими за изпълнението на социалната му роля. .

Политическите функции, които се възлагат на местния избраник изискват компетентност, съответстваща на социалната роля на общинския съветник. А именно - способност да прецени кои средства подпомагат постигането на желаните цели и съответно какви последствия ще има дадено решение или действие, информираност насочена към полезността за изпълнението на съответните функции и загриженост за ефективното и ефикасно постигане на конкретните цели. Чрез изборите гражданите поставят своите изисквания към неговата компетентност, информираност и заинтересованост към техните нужди и интереси.

Осъзнаването на социалната роля на местните избраници в процеса на участие на гражданите в политиката, както от самите тях, така и от гражданите, които не участват пряко в политиката, е от особена важност за доверието на гражданите към политическата система и нейните институции, както и във взаимните очаквания по отношение включването и реализирането на интересите на гражданите в местната политика.

В анкета, проведена по време на семинари за обучение по взаимодействието на гражданите с институциите, участниците бяха помолени да изброят имената на трима общински съветници и да посочат въпросите, по които са се обръщали (или биха се обрънали) към тях. От стотте анкетирани (на възраст между 20 и 40 години, в пет различни по големина общини) само един посочи име на общински съветник, защото

го познавал лично и е общувал с него по въпрос, свързан с бизнеса му. Останалите не познаваха нито един общински съветник.

Недостатъчната обществена ангажираност или непопулярност на местните избраници е в основата на недоверието на гражданите към самите тях и към общинския съвет като орган на местното самоуправление, както и към решенията, които той приема. Това недоверие намира израз и в обвиненията към политиците за липсата на заинтересованост към мненията и интересите на гражданите и подозренията за корупция. Една значителна част от избраните съветници остават анонимни за гражданите и им позволява да се чувстват освободени от персонална отговорност и ангажираност за решенията и действията си. Пренебрегването от страна на местните избраници на традиционните механизми за диалог и обратна връзка с гражданите в периода между изборите, омаловажава взаимната им ангажираност и отговорност, породена от изборите и лишава гражданите от възможност за реално участие в местната политика.

Анализите и проучванията, правени в страни с утвърдени демократични традиции сочат, че по правило, участието в изборите за органи на местното самоуправление е значително по-слабо от участието в парламентарните избори. Политолозите отдават това на традиционните за тях възможности да се влияе на местната политика в периода между изборите чрез активно ползване на останалите механизми за непряко участие на гражданите.

- Проблеми и препоръки

Приобщаването и включването на страната ни в световната демократична общност е в пряка зависимост от общественото доверие на гражданите към политическата система и нейните институции, както и от оценката им за тяхното ефективно функциониране. Демократичността на дадена политическата система се определя от реалните възможности на гражданите да участват при формирането на политическите цели, да влияят при приемането на управленските решения и да контролират тяхното реализиране. Ефективността на управлението на политическата система се определя от възможността ѝ да отговори на нарастващите нужди и осъзнатите интереси на гражданите.

Анализирането на обществените нагласи на хората към правото и възможността за гражданско участие в местната политика позволява формулирането на няколко основни проблема, чието преодоляване предстои. От особена важност е развитието на института на местното самоуправление и ролята на местния избраник, както и промяна в отношението и нагласата на обществото към участието на гражданите в политиката.

1. Все още не е преодоляно отношението на гражданите към органите на местното самоуправление като трансмисионен посредник на взети „отгоре“ решения. От друга страна, партизира-нето на местната политика като следствие от пропорционалната избирателна система, по която се избират общинските съветници, ограничава в значителна степен възможностите за включване на алтернативни предложения и решения и ограничава реалното влияние на гражданите.

2. Все още липсва публичност в работата на общинските съветници, което лишава

гражданите от възможността да контролират местните избраници по отношение на това как те осъществяват своите функции. Задължението на местните избраници да информират гражданите за своята дейност, не е обезпечено с реален механизъм. Липсата на традиционни или регламентирани механизми за обществен контрол и санкции за дейността на местните избраници в периода между изборите в голяма степен омаловажават и обезсмислят гражданската и политическата активност.

Недостатъчната публичност и прозрачност в процеса на определяне на целите и политиката на общината и на механизмите за тяхното реализиране пораждаат недоверие в законосъобразността на приетите решения и тяхната целесъобразност по отношение на нуждите и интересите на общността.

3. Липсата на регламентиран механизъм за предварителен достъп до обществено значима информация относно решенията, които предстоят да бъдат разглеждани и приемани от общинския съвет, лишава гражданите от възможност за формиране на рационално мнение по тях и съответно за инициатива.

Два са основните механизма за преодоляването на тези проблеми - информираност и прозрачност. Процесът на информираност трябва да се осъществява двупосочно и ефективно, за да влияе позитивно на развитието на социалните отношения в общината. Местните избраници трябва да обезпечат ясни механизми за захранването на гражданите с обществено значима информация по проблемите, които се отнасят до развитието на общината и решаването на конкретни проблеми, свързани с общината и нейните граждани. Същевременно органите на местното самоуправление би трябвало да осигурят условия за активно сътрудничество и партньорство с представителите на различни социални групи и неправителствени организации, местни асоциации и местния бизнес. По този начин те ще се осигурят с информация за проблемите, общественото мнение и оценката за своята дейност и ще разширят обществената база на предлаганите решения за конкретен проблем.

Осигуряването на прозрачност в действията на органите на местното самоуправление ще осигури безспорно по-висока степен на доверие между гражданите и техните избраници. Гражданите би трябвало да имат ясна представа за целите, намеренията и мотивите за конкретните решения на общинския съвет, да са запознати с алтернативните варианти, да са информирани за средствата и ресурсите, които ще се разходват за реализирането на конкретните решения. Така ще могат да изградят своя оценка за целесъобразността, обществената необходимост и обществения ефект от дейността на техните избраници, както и за съответствието им с техните интереси. Чрез осигуряването на прозрачност върху цялостния процес на формулирането, приемането и реализирането на решенията на общинския съвет ще се даде възможност за ефективен граждански контрол и свободно и реално участие на гражданите в местното самоуправление.

Необходимостта от реформи в местното самоуправление по посока на повишаване на ефективността и демократичността трябва да бъде осъзната първо и преди всичко от самите местни избраници. Постигнатият обществен консенсус за принципите, по които ще се развива местното самоуправление, дава широки възможности за осъществяването на местни инициативи за разработването на конкретни правила и прилагането на различни механизми за тяхното реализиране. Тяхната инициатива, желание и увереност в необходимостта от реално, отговорно и ефективно местно

самоуправление представляват приноса им в изграждането на модерна и демократична държава и развито гражданско общество.

ГЛАВА 3. ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ И ПРОЗРАЧНОСТ В РАБОТАТА НА МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

ОМБУДСМАНЪТ - ПОСРЕДНИК МЕЖДУ ГРАЖДАНИТЕ И МЕСТНАТА ВЛАСТ

Теодора Гандова, програмен директор, Център за социални практики

Гражданският контрол върху публичната администрация е важен фактор за изграждането и развитието на българското общество като европейско. Възможността за участие на гражданите в общественото управление на държавата се гарантира от Конституцията и от законите на Република България като Закон за местното самоуправление и местната администрация, Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите и др. Голямото значение на гражданския контрол върху администрацията е подчертано и в стратегическите документи за присъединяването на България към Европейския съюз.

Отчитайки изключителната важност на тази институция Съветът на Европа прие препоръки относно омбудсмана¹, в които се подчертава необходимостта от създаването на подобни институции и в държави, където подобни структури все още не функционират. Съветът на Европа препоръчва също така да се създаде механизъм за сътрудничество между омбудсманите на държавите-членки.

Изграждането на ефективни институции за защита на правата на човека е един от основните критерии за членство в Европейския съюз, формулиран на срещата на Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г.

През последните години България направи значителни стъпки към създаване на демократични институции, към утвърждаване на правова държавност и автономно, активно гражданско общество. Това обаче не е достатъчно, защото по принцип представителната демокрация не може да бъде ефективна в гражданския контрол над работата на администрациите. Много е дълга веригата на представителството: гражданите избират парламент, той избира правителство, а то управлява със съответна администрация. От акта на избора не следва възможност за надзор над администрацията, която получава парите от данъци на гражданите и следва да ги обслужва, както и да привежда в действие програмата, за която са гласували най-много избиратели.

Затова се налага търсенето и въвеждането на все нови форми на граждански контрол или поне участие във вземането на решения от страна на институциите на държавната власт. В тази връзка в демократичните европейски държави е създадена и съществува институцията на омбудсмана.

Омбудсманът е независимо лице, към което гражданите могат да се обръщат, ако имат оплакване от администрацията. Основната функция на омбудсмана е да наблюдава административната дейност и да бъде възпиращ фактор срещу лошо администриране, злоупотреба с властта, срещу корупция и произвол, които накърняват правата на гражданина. Освен това, омбудсманът помага на гражданите да възстановят накърнените си права от държавата или нейни служители и съдействат за създаване на

атмосфера на зачитане на правата на човека и автономността на обществото. В много страни институцията омбудсман се е утвърдила като част от механизма за свободно и гарантирано упражняване на човешките права.

Институцията на омбудсмана е създадена за първи път в Швеция през 1766 г. Основната задача на омбудсмана е била да осигури спазването на законите и подзаконовите актове от държавните служители при изпълнението на техните задължения. По-късно Конституцията от 1809 г. съдържа разпоредби за назначаването от краля на канцлер на правосъдието, а впоследствие и за избиране от Рикстага (парламента на Швеция) на правосъден омбудсман, който трябва да докладва на парламента, а не на монарха.

С признаването на правото на гражданите да се оплакват от действията на държавните служители и да бъдат възмездявани при установяване на неправилни действия или бездействия, Швеция изпреварва значително другите страни.

Днес институцията в Швеция е конституционно закрепена. Тя се състои от четирима омбудсмани, избирани от шведския парламент с четиригодишен мандат, с възможност за преизбиране. Не съществуват особени изисквания по отношение на образование, професия или пол.

През XX век, институцията, възникнала и развила се в скандинавските страни, намира своя път в над 80 страни в целия свят. Освен в скандинавските страни (Швеция, Финландия, Дания, Норвегия и Исландия), институцията се среща под различни имена на национално ниво в повечето европейски страни, като във Великобритания, Австрия, Кипър, Франция, Ирландия, Испания, Португалия, Малта.

През 90-те години страните от Източна Европа, също създават тази институция. За първи път институцията на омбудсмана е създадена в Полша, а в последствие се появява и в Унгария, Румъния, Полша, Хърватско и т.н.

Освен с широкото си географско разпространение, институцията омбудсман се характеризира и с постепенното си установяване и в други области на обществения сектор. В Обединеното кралство, например, освен парламентарния омбудсман, съществуват и омбудсмани за местната власт, за здравеопазването, за полицията, за правната система, за жилищната политика, за банковото дело, за радио-телевизионните стандарти, за строителните служби, за застрахователното и за пенсионното дело, за затворите, за адвокатските услуги, за водните пътища и дори за погребалните услуги. В тази област, той може да определя компенсации над 50 000 лири стерлинги. Нов момент е назначаването на подобни фигури и в частния сектор и в сферата на търговията.

- Общи положения В какво се състои работата на омбудсмана?

Преглеждайки опита на европейските страни, омбудсманът като независимо лице или институция се занимава преди всичко с оплакванията на гражданите. Той е важен инструмент за намаляване разстоянието между администратори и администрирани.

Има няколко ключови понятия, които обясняват същността на институцията.

Лошо администриране

Омбудсманът проучва начина, по който е взето дадено административно решение, както и дали в резултат на това решение един или друг гражданин е неправилно третиран. Ако омбудсманът отсъди, че е била извършена неправда, той препоръчва съответните компенсации.

За отделно лице обезщетението може да варира от обикновено извинение до компенсационно плащане или възстановяване на парична сума, когато е дадена без правно основание или поради неправилни действия на администрацията.

В правителствен отдел или отделна организация, омбудсманът се опитва да гарантира, че лошото администриране няма да се повтори, като препоръчва начини за отстраняване на констатираното неправилно поведение не само спрямо конкретния жал-боподател, но и спрямо други лица. Ако едно решение се окаже неправилно, всеки зависещ от него също е третиран неправилно или с други думи налице е системна грешка. При такива случаи, омбудсманът изисква компенсации за всички засегнати лица, без значение, че първоначалната молба е подадена от един от потърпевшите граждани.

Важно е да не забравяме, че омбудсманите следят единствено начина на прилагане на съответната политика, а не на нейните достойнства. Те не извършват проучване дали правителствена политика е правилна или погрешна, честна или разумна, дали има добри или лоши резултати: това е въпрос на гледна точка. Мненията тук на политиците и на отделните граждани могат да се различават.

Задължение на омбудсмана е да проучва жалбите за допуснати неправди в администрацията и там където е възможно, те да бъдат коригирани.

Омбудсманите публикуват периодични доклади, за да дадат гласност на дейността си и по този начин да подпомогнат правителствените отдели и другите организации да подобрят качеството и стандарта на работата си като не допускат подобни грешки в бъдеще.

- Независимост

Второто ключово понятие за същността на институцията омбудсман е независимостта. Омбудсманите по принцип са независими от държавните и правителствените институции и не могат да бъдат контролирани от тях. Например: разследването не може да бъде спряно защото ще предизвика неудобства за отделен министър или за цялото правителство. Омбудсманите не са част от правителствените отдели. Освен, че са независими, омбудсмани-те имат големи правомощия да изискват документи и да привикват хора. Те имат възможност да осъществяват проучванията си в най-големи подробности, до степен, в каквато отделните случаи налагат. Те могат да изискат да видят всички архиви, отнасящи се до конкретния случай, както и да интервюират всички служители, които биха допринесли за разкриване на истината.

Власт, граждани и преход към демокрация

Процесите на демократизация и модернизация след 1989 г. очертаха нови връзки между гражданите и институциите на властта. Процесите на преход се изразяват в преподреждане на обществените елементи и връзки. В дълбочина обаче този преход се основава върху нещо, което се подценява и това е обикновеният човек и неговите действия във всекидневието. Новата система не може да заработи, докато не се изпълни с ежедневните действия на обикновения човек. А такива действия, които са основани на обществен модел, залагащ на свободата, демокрацията и пазарната икономика, могат да произлизат единствено от свободни и инициативни хора. И при най-добрите макрорамки, преходът към модернизация и европеизация не е възможен, ако хората продължават да мислят в категориите на тоталитарната система. Колкото повече хора започват да мислят за индивидуална свобода и инициатива, за постигане на собствени планове със собствени средства, извън рамките на държавния механизъм, толкова повече „преходът“ се изпълва с истинско съдържание. Напредъкът на този процес може да се оцени по степента на увереност на всеки гражданин в собствените му сили и възможността му за въздействие върху управлението на страната. От представата на отделния човек за социалната реалност, за това какво е мястото му в нея, какви са плановете му и с какви ресурси ги реализира, се определя дейността на мнозинството и преобразява-нето на обществената действителност.

Затова от началото на прехода Центърът за социални практики непрекъснато следи културните измерения на политическото действие чрез различни типове изследвания - количествени и качествени. Накратко може да се обобщи, че всекидневието на българина мина през няколко фази от 1989 г. до днес.

В първата фаза той адресира своите очаквания и надежди към дейността на политици и държавници, които естествено не можаха да се изпълнят, тъй като всекидневието на българина не беше променено.

При втората фаза настъпи остро разочарование от неспособността на политиците да реализират свръхопачванията на българина.

Кризата през 1997 г. разби всекидневния живот на българина и той загуби онази консервативна опора, която го караше да не мисли за големите въпроси на общественото битие. Обикновеният българин беше принуден да преосмисли житието си. Хората разбраха, че от абстрактните въпроси на общественото битие зависи тяхното оцеляване. Именно тогава реформите се превърнаха в спасение за стабилно всекидневие.

Според нашите проучвания през последните две години в българското общество е налице процес, при който българинът се смята част от новия обществен договор. Това се потвърждава от факта, че днес в българското обществено мнение съществуват и двете половини на гражданското самосъзнание: от една страна - схващането на гражданите като автори на обществения договор и следователно като пораждачи държавата и от друга - разбирането на гражданите като данькоплатци - т.е. като източник на финансиране на така създадения от тях държавен апарат. С всички уговорки относно точността на изследователските инструменти може да се твърди, че българското обществено мнение е за пръв път в подобно състояние.

Това са все страни на един и същ процес на пренареждането на живота и на отдалечаване на очакванията от държавата. Стабилизирането на държавата, при което

оцеляването е гарантирано, довежда до приемане необратимостта на развитието към пазарна икономика, частна собственост, капитализъм. За разлика от 1995 г. хората, ориентирани към разкриване на собствените си сили и инициативност, са значително повече от тези, които са ориентирани държавно и ретроградно. Втората група се набира предимно сред по-възрастните и зле образовани слоеве. Комерсиализирането на съзнанието е най-силно сред активната възраст от населението. Доказателство за това е отношението към приватизацията, която в началото на прехода се привиждаше като неизбежно зло, а сега тя е част от развитието на страната. Хората предпочитат предприятията да бъдат приватизирани и работещи, отколкото губещи и неработещи. Но до това схващане, българинът достига много трудно и мъчително.

- Гражданинът и властта

Увеличаването на подкрепата за индивидуалното пазарно действие и за отдалечаването от държавата във всекидневието е признак за намаляващото място на държавата в съзнанието на средния българин.

Модусите на взаимоотношения между граждани и институции бяха изследвани още през 1995 г. Проектът, реализиран съвместно с фондация „Янко Сакъзов“ проучва тези отношения както на централно ниво (Народно събрание, Президентство, Министерски съвет, МВР), така и на местно (две столични общини). Основните изводи, до които стигнахме тогава бяха, че граждани-нът се изживява по-скоро като поданик на институцията, а институцията се приема като владетел, а не като инструмент на гражданите. Оказа се, че гражданинът схваща институциите като нещо далечно, враждебно и непредсказуемо. От своя страна представителите на институциите възприемаха гражданина като натрапник и подчинен, който е длъжен да изпълнява това, което му се казва. Напълно отсъстваше ключовото разбиране за гражданина като данъкоплатец: гражданинът не схващаше себе си като източник на средства, нито представителите на институцията в своето всекидневие показваха осъзнаването на този факт.

Още с това изследване стана ясно, че отношенията във взаимодействието държава - гражданин - гражданско общество са твърде далеч от демократичното разбиране за властта. Гражданинът не схваща себе си като равно поставен по отношение на властта и заема поза на просител, или на скандалджия.

Представителите на властта на централно и местно ниво, смятат себе си за нещо „висше“, което изразява универсален социален интерес.

Докато разглеждахме тези отношения в България настъпиха събития, които извадиха на преден план и третият аспект на тези взаимоотношения - гражданското общество. Асоциирането на групи граждани за постигането на надгрупови интереси доведе през 1995 г. до конфликти в публичното пространство, например протестите в Сапарева баня срещу деривацията „Джерман - Скакавица“, случаят с филма „Гори, гори огънче“ и други.

Въпросът беше защо гражданското общество се формира на базата на конфликти с властта? Едно общество, в което до 1989 г. се смесват силна комунизация и домодерно мислене има много крехка основа за формиране на гражданско общество. Тази основа е доверието. В посткомунистическия период гражданите нямат доверие на властта, тя

няма доверие на тях и всички помежду си нямат доверие един на друг. Този факт до голяма степен затруднява процеса на диалог между тях, който е в основата на всяко демократично общество.

В резултат на тези проучвания на общественото мнение, ние направихме следните изводи:

- - • В България не съществува класически граждански контрол върху държавните институции, независимо дали са централни или местни.
 - Липсва организираният гражданин, който разглежда институцията като свой длъжник, но не общо по всевъзможни проблеми, а в рамките на нейните правомощия и компетенции.
 - Фигурата на чиновника в администрацията се асоциира със силово-властови и грижовно-покровителствени функции, които са неадекватни за гражданското общество.

Анализирайки тези резултати, нашият екип стигна до следните препоръки:

- - • Необходимо е осъществяване на систематичен граждански контрол върху институциите, което да се реализира чрез ясни процедури за достъп до вътрешно-институцио-нална информация от граждани и медии.
 - Важно е да бъде разработена ефективна система за гражданско образование, която да дава на гражданите знания за техните права и задължения, за компетенциите на отделните власти и за адресата на техните жалби.
 - Служителите в администрацията се нуждаят от промяна на ролите, които заемат по отношение на гражданите. Тази промяна трябва да бъде в посока на приятелско и открито отношение към гражданите, а не враждебно.

Затова ние достигнахме да извода, че като първи стъпки по-лесни ще бъдат действия за по-адекватно организиране на общуването с гражданина от страна на институцията. В този план мислихме за създаването на фигурата на консултант-посредник. Основно изискване към такъв тип служител е да владее културата на институцията: целият репертоар от образи, навици, процедури. На второ място, той трябва да владее културата на индивидите и групите вън от институцията. На трето, да превежда поведението на едните на езика на поведението на другите.

Освен фигурата на медиатора-консултант установихме необходимостта от по-ефективно организиране на информационната среда в самите институции. Необходимата информация за институцията трябва да бъде структурирана конкретно: по кои въпроси, към кого гражданинът може да адресира молбата си, къде, чрез какъв формуляр и срещу каква такса.

Не на последно място, институцията трябва да бъде отворена, да стимулира и да разработва нови форми за общуване с групи и колективи от хора, гражданите да се свързват помежду си на

основата на техните проблеми. В частност това означава в работата на институцията да се включат представители на граждански организации или заинтересовани групи, които да имат достъп до информацията, механизмите и форумите за вземането на решения.

Отговаряйки на тези потребности Центърът за социални практики реши, че изходът е в създаването на фигура на посредник между гражданите и чиновниците. За да не откриваме „колелото“ отново, ние направихме проучване как този проблем стои в европейските страни и се натъкнахме на фигурата „омбудсман“. Затова заедно със Сдружението „Подкрепа за местни инициативи“ написахме проект, пред ФАР „Демокрация“, който реално стартира от началото на 1997 г. в четири пилотни общини: Младост - София, Копревщица, Севлиево и Сапарева баня. Идеята ни беше да въведем в тези български общини фигурата на пос-редника-консултант.

След като анализирахме опита на европейските страни и предимно на партньорите ни в Англия (Европейска фондация за партньорство), ние видяхме, че институцията при тях е с дълга традиция, и е много добре разработена. Личността на омбудсма-на се ползва с огромен авторитет в местната общност и неговите препоръки имат почти задължителен характер за представителите на институциите и гражданството. Преценихме, че ако въведем тази институция наготово без да бъде съобразена и адаптирана към българските условия, тя надали ще успее да проработи.

Затова решихме да направим конкретни проучвания (включено наблюдение) в четирите общини и да проучим отношенията между гражданите и местните институции на властта. Да видим какви са перспективите за въвеждането на такава институция в тях и кой би бил най-добрият и работещ вариант за тях.

На базата на анализа на европейския опит и четирите местни експеримента, ние разработихме модели за работа на местен омбудсман. Тези модели бяха формирани с помощта на Експертна група, чиято цел беше да дискутира и да даде препоръки на перспективите за въвеждането институцията омбудсман за България. Основните аргументи в подкрепа на институцията са следните:

1. Омбудсманът хуманизира взаимоотношенията между институцията и гражданина и способства за увеличаването на личната сигурност като ограничава произвола, грешките и мудността в действията на администрацията.
2. Не са много страните в Европа, в които няма създадена такава система.
3. Омбудсманът е неделима част от гражданското общество.
4. Системата на омбудсмана е дълбоко демократична. Като се дава право на индивида да се оплаква, всъщност се дава възможност той да оказва пряко въздействие върху работата на администрацията на конкретното място и в конкретното време.

5. Омбудсманът е уникален механизъм за демократичен контрол върху администрацията, защото за разлика от съдебния процес не е скъп и не губи толкова време.

6. Омбудсманът е в състояние да задоволи и потребностите на хората в неравностойно социално положение и инвалидите.¹

Основният проблем, който възникна в тази първоначална фаза беше как да преведем думата омбудсман. Проведохме фо-кус-група с представители на местни власти, неправителствени организации от четирите общини и експерти. Спряхме се на превода „обществен посредник“, който най-точно отговаря на ролята на омбудсмана да бъде медиатор между гражданите и властта.

За въвеждането на институцията омбудсман в България на местно ниво трябваше да бъде направен и анализ на законодателните възможности. За тази цел бяха привлечени експерти от Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Този анализ беше необходим, за да се проучат нормативните възможности за легитимиране на институцията на територията на община. В първоначалната фаза на проекта бяха включени хора от изпълнителната власт, за да могат да бъдат ангажирани с целите на проекта.

Хората от екипа, експертите и координаторите на местно ниво създадоха Статут на обществен посредник, който очертаваше неговите права и задължения и Правилник за действие.

Въз основа на този Статут и Правилник отделните общини легитимираха институцията на омбудсмана по места по различен начин - чрез приемане на решение от общинския съвет или чрез Рамково споразумение с кмета на общината и т.н.

След като общините по принцип приеха създаването на такава институция на тяхната територия, ние преминахме към една от най-трудните части на проекта - избиране на конкретните личности, които ще представляват институцията на омбудсмана.

Както показва чуждата практика личността на омбудсмана се характеризира с авторитет, достойнство, политическа необвързаност, високи професионални постижения. За да се доближим до този модел за избирането на омбудсмани, ние приехме следните критерии: кандидатите да са млади хора, необременени политически или социално и да са предложени от неправителствени организации. На базата на този подход бяха избрани първите четирима местни омбудсмани в България.

Избраните обществени посредници стартираха своята работа в приемни, организирани и обзаведени със средства от проекта, което гарантираше тяхната независимост от местната администрация. Тези приемни бяха ситуирани в места, с изключение на община „Младост“ - София, извън сградите на общините, за да могат гражданите да са уверени в независимостта на институцията. Единствено в община „Младост“, приемната е в сградата на общината, тъй като това значително улеснява достъпа до нея.

След избирането на кандидатите, започнахме кампания за популяризиране на институцията на омбудсмана. Привлякохме към Експертния съвет журналисти от

националните медии, които се ангажираха с публикации в пресата. Статиите, които излизаха един път месечно, обясняваха какво представлява институцията, какви са нейните задължения, права и отговорности. Всеки месец по програма „Христо Ботев“ на Българското национално радио се излъчваха тематични образователни предавания, посветени на взаимоотношенията между граждани и институции.

Също така започна и активна регионална кампания. В местната преса излязоха много статии за това с какво институцията може да подпомогне гражданите при техните отношения с местната власт.

Центърът за социални практики издаде и „Наръчник на обществения посредник (омбудсман)“, който беше разпространен сред неправителствените организации и хората вземащи решения. Основните части на този Наръчник разглеждат традицията и сегашното състояние на местното самоуправление, възможностите за приложимостта на институцията в България и практиката на институцията в страните с установена демокрация.

Стартирането и работата на омбудсмана в офисите в четирите общини доведе до оформянето на различни модели за работа на институцията, от които могат да бъдат направени съответните изводи и препоръки.

Всяка една от общините, разработи различни варианти за работа на обществения посредник, които да бъдат в състояние да функционират на местно ниво:

- Община „Младост“ - София и „панелните“ проблеми

Това е най-голямата община в проекта и с най-сложните проблеми за решаване. След регламентирането на функциите и задачите на обществения посредник, стартира неговата работа. Той се стреми да примири позициите между жалващия се гражданин и служителите в административния апарат и да посредничи при решаването на споровете им. Общественият посредник разглежда жалби на граждани срещу прояви на лошо администриране от страна на длъжностните лица в общинската администрация. Общественият посредник може да взема отношение по жалби, отнасящи се до неспазване на установени със закон срокове, проява на отношение, накърняващо достойнството на гражданите, подаване на невярна или недостатъчна информация за правата на гражданите и условията за извършване на административна услуга, злоупотреба с власт. От компетентите на обществения посредник в община „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 и такива, които са изпратени за решаване в съда, както и случаи, които се отнасят до частния живот на гражданите, трудовоправни и синдикални спорове.

Офисът в район „Младост“, обслужва само жителите на тази община макар да има много запитвания и на столичани от други квартали. До момента има 20 молби, по които омбудсманът води разследване.

Как се води самото разследване? Събира се информацията по случая, която страните са длъжни да предоставят, след това се посредничи за доброволно уреждане на възникналия спор или конфликт между тъжителите и административните служби,

формулират се изводи и препоръки за решаване на жалбата, след което жалбите се решават, а изводите и препоръките се разпространяват и публикуват. Това е важен елемент от практиката в европейските страни за решаване на споровете извън съда.

Правилата, от които се води обществения посредник са следните:

- - • 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 по жалбите, като ги уведомява за действията и намеренията си, изслушва и отчита аргументите им и им дава възможност да преразгледат собствените си позиции.
 - Запазва дискретност по отношение на имената на гражданите по разглежданите случаи, както и на други данни с конфиденциален характер.

В работата си общественият посредник от община „Младост“ няма проблем от страна на администрацията. Кметът приветства създаването на такава институция на територията на общината и осигури достъп на омбудсмана до администрацията и до информацията, необходима за всеки конкретен случай. Самият обществен посредник е компетентен по въпросите на местната администрация, защото е бил районен съветник в общински съвет на община „Младост“ и има опит в тази посока. Кметът на общината вярва, че системата на омбудсмана значително ще облекчи работата по жалбите в общината, което е от голямо значение за подобряване качеството на услугите в общината.

До момента в офиса на омбудсмана в община „Младост“ са заведени 20 жалби, които са в компетенциите на обществения посредник.

Красноречив пример, затова как общественият посредник съдейства за по-доброто обслужване на гражданите и за въвеждането на нови модели на общуване между граждани и общински служители, е случаят с жалбата на гражданин, който живее в общинско жилище на последния етаж и не може да убеди съседите си, да дадат пари за ремонтирания покрив на цялата сграда. Жалбоподателят търси съдействие от страна на омбудсмана за свикване на Домсъвета, който да вземе решение за необходимостта от извършването на ремонта на покрива като обща част на сградата и за разпределение на разходите между всички живущи в сградата. Общественият посредник съдейства да се събере Домсъвета, което може да стане чрез заповед на районния кмет. Този случай доведе до действия на обществения посредник за активиране на Домсъветите на блоковете на територията на община „Младост“. Общественият посредник съдейства от една страна за решаване проблемите на гражданите, а от друга - за въвеждане на нови модели за гражданско участие.

- Община Копривщица и гражданското образование

Офисът на омбудсмана в община Копривщица е в местното читалище. Решението беше взето с цел приемната да не бъде отъждествявана с местната администрация. Офисът на омбудсмана в Копривщица стартира най-рано - през януари 1999 г. и постигна значителни резултати. До момента в офиса са постъпили 8 жалби, които са довели до конкретни промени в практиката на общинската администрация. Пример за това е жалбата на възрастен гражданин - овчар, който живее високо в планината и съпругата му е починала. Телефонният пост се води на нейно име. Жалбоподателят не е уведомен за шестмесечния срок, в който трябва да прехвърли телефонния пост на свое име и естествено не го е спазил. След това гражданинът получава писмо, в което му съобщават, че трябва да заплати 120 000 стари лева за услугата. Проучването на омбудсмана установява, че шестмесечният срок е обявен в бюлетина на Българска телекомуникационна компания и за този срок знаят само служителите в телефонните централи. След дълги преговори с местната Автоматична телефонна централа, се стига до споразумение гражданинът да плати само 6100 стари лева. С общината пък е постиганата договореност, тя да предоставя ежемесечно сведение на телефонната централа за починалите абонати, за да може наследниците им своевременно да се уведомяват за реда, сроковете и условията за прехвърляне на телефонните постове.

Един от основните акценти в работата на обществения посредник е консултирането на гражданите. Нашият екип установи, че гражданите нямат достатъчно - правна култура по отношение на това какви са техните права и какви са компетенциите на органите на местната администрация. Затова и една от основните функции на омбудсмана е образователна: да информира гражданите за техните права и задължения и да ги консултира относно правомощията на органите на местната власт и административните процедури. В тази връзка общественият посредник в Копривщица подготви справочник, който да информира гражданите за всички услуги, които общината предлага и ценоразпис за тях.

- Община Севлиево - „градът на капитализма“

Работата на обществения посредник в общината стартира по-късно, защото там институцията беше силно политизирана и на първоначалния етап местният елит нямаше доверие в омбудс-мана. Статутът на обществения посредник трябваше да бъде одобрен на заседание на общинския съвет, но заседанията бяха бойкотирани от една от политическите сили. След това общинските съветници от същата политическа сила лансираха тезата, че омбудсманът е безполезна институция. След дълга разяснителна кампания, за процедурите, по които работи обществения посредник и разследването на жалбите, беше постигнато споразумение с кмета на общината за функциониране на институцията ом-будсман. Повечето от гражданите на града, сред които беше направено допитване по местното радио споделиха, че ако им се наложи биха използвали услугите на омбудсмана. Досега в офиса на обществения посредник е имало 20 оплаквания, но само 5 от тях са от неговите компетенции. По тях се води разследване, като повечето от тях се отнасят до въпроси на земеразделянето. В Севлиево общественият посредник е млад юрист, който има възможност да обслужва и консултира гражданите.

Кметът на града работи активно с обществения посредник и препраща част от жалбите, които са насочени към него, за проучване и разследване от обществения посредник. Той държи изключително на отворената администрация и смята, че създаването на такава институция е изключително важна и полезна за обществото. Интересът на

местните медии към институцията е голям, затова и те редовно правят предавания за разясняване на работата на обществения посредник и каква е ползата от него за гражданите.

Тъй като Севлиево е много голяма община - с 32 села, то екипът по проекта заедно с обществения посредник реши да открие временни приемни по селата. За да могат и хората там да бъдат запознати с работата на обществения посредник и да изложат своите проблеми за проучване и възможно решаване. '

- Община Сапарева баня - неуспешният модел

Пилотният проект започна в 4 общини и в една от тях за съжаление институцията не проработи. В другите три общини институцията омбудсман имаше благоразположението на местните власти и нямаше големи проблеми за установяването ѝ. В Сапарева баня, макар Статутът на обществения посредник да беше приет на заседание на общинския съвет, институцията не успя да заработи. Неразбирателството между представителите на местната власт и представителите на неправителствените организации, които излъчиха омбудсмана, доведе до провал на проекта на територията на общината. Нашият извод е, че за инициращата фаза на институцията омбудсман е необходим синхрон в действията на представителите на местните власти и обществените посредници.

Въвеждането на институцията омбудсман в четири общини, беше адаптирана с условията и проблемите на тези общини. Докато класическата институция има все пак доста ограничени пълномощия, ние натоварихме нашите обществени посредници с допълнителни ангажименти за обучение и разясняване на правата на гражданите. Затова и на този етап омбудсманът е един вид консултант за гражданите и местните власти.

Броят на жалбите все още не е достатъчен за общонационални изводи. Въпреки, че омбудсманите работят на половин работен ден, те могат да идентифицират добри модели и механизми, които да спомогнат за подобряване на качеството на публичните услуги.

Идеята за огромяване на гражданите по отношение на техните права и задължения е област, която би могла да се разшири, за да може гражданите ефективно да се включват в процеса на вземане на решения.

Повечето от местните администратори виждат в институцията само облекчаване на тяхната собствена работа, но не и контрол върху тях самите за прояви на лошо администриране. Надяваме се, че в бъдеще омбудсманът ще влезе в ролята на арбитър по отношение на решенията на органите на местната власт и местната администрация.

На етап, в който местният омбудсман работи в тясно сътрудничество с кметовете на отделените общини може да възникне и конфликт на интереси - силно влияние на кмета върху институцията. В действителност, ние търсим подходящия компромис между тях за ефективна работа и за по-висока степен на независимост.

- Позитивните резултати от проекта

- • Идеята за основаване на институцията омбудсман беше приета от представителите на всички местни власти с разбиране и желание активно да се включат. По тяхна инициатива, членовете на екипа по проекта изработиха Статут за работа на омбудсмана, чрез който общественият посредник да легитимира дейността си.
- След започване работата по проекта, беше демонстриран и значителен интерес от страна на медиите, които излязоха с материали и популяризираха институцията и нейните функции.
- Важен резултат от проекта е, че благодарение на него установихме много контакти с други неправителствени организации, които развиват подобна дейност за приемането на институцията в България. Това дава възможност дейността на различни групи да се синхронизира в една посока. Необходимостта и важноста от обществения посредник беше осъзната от представителите на местните власти. Те на практика са извън обсега на проекта, но смятат за важно и полезно създаването на тази институция на тяхна територия.

- Проблеми

Проблемите, с които се сблъскахме бяха свързани с традиционната нагласа на българина към кмета в малките населени места до 6000 - 7000 души, където хората са свикнали да се обръщат директно към него за решаване на своите проблеми. В тези места кметът се покрива с ролята на омбудсман. Макар, че повечето от въпросите, с които хората се обръщат към кмета, не са в неговите компетенции, той не ги връща, защото чрез директния контакт с тях печели потенциални гласоподаватели. Въпреки това, кметовете на общините, които участват в проекта, не бяха против пилотното въвеждане на такава институция на територията на тяхната община. Готовността на кметовете е отражение на основната тенденция за адаптиране на европейски модели на организация и управление на българско ниво.

Оттук произтича и другата трудност при реализирането на проекта, защото гражданите са свикнали да контактуват директно с кмета и смятат, че създаването на такава институция усложнява пътя за решаването на проблемите им.

В първоначалния момент на създаване на институцията, местната администрация се почувства заплашена от факта, че общественият посредник ще изझे функциите ѝ, и че върху нея ще се упражнява контрол от страна на независимо лице. За да преодолее този проблем, екипът на проекта, съвместно с местните ом-будсмани организира персонални срещи с представители на всички отдели в администрацията за разясняване функциите на обществения посредник. Обяснихме на хората от местната администрация, че те имат значителен интерес и полза ефективно да заработи такава институция. Всъщност работата на обществения посредник ще улесни значително служителите в местната администрация, защото гражданите няма да ги затрупват с молби, които не са в техните компетенции. За тази цел, обществените посредници разработиха листовки, предназначени специално за служителите в местната администрация, в тях се описва с какво омбудсманът практически може да бъде полезен на служителите в местните институции.

- Изводи и предизвикателства

Основният извод от реализирането на пилотния проект е, че в България има условия и ресурс за създаването на институцията омбудсман. Тази институция трябва да бъде въведена, не само защото това изискват международните конвенции, но и защото зрелостта на гражданското общество в България е на такъв етап, в който гражданите имат нужда да се самоорганизират. Най-важните изводи, които направихме от работата на офисите на омбудсманите в четирите общини - успешни и неуспешни са следните:

- - • Ролята на омбудсмана не бива да се ограничава в класическия вариант. Тя може да изпълнява успешно и функцията на Гражданско бюро за услуги.
 - За по-големите общини, като например „Младост“ - София правомощията могат да бъдат ограничени само до контрол върху работата на администрация, защото там проблемите са значителни по количество и много комплексирани за разрешаване.
 - За по-малките общини е удачно институцията на омбудсман да разшири своите образователни функции и да работи за решаването на проблемите на региона.
 - Изключително важно е да бъде решен проблемът с независимостта на омбудсмана, което до голяма степен зависи от неговото финансиране.
- Проектът за местни омбудсмани е част от процеса гражданите да участват във вземането на решения.
- Заключение

Резултатите от проекта „Граждани и местна администрация“ са обнадеждаващи, но не бива да се смята, че те като с магическа пръчка ще разрешат всички проблеми, които с години са натрупани между гражданите и бюрокрацията. За да може институцията на омбудсмана да заработи ефективно, е необходимо да работи и цялата система за оплаквания на гражданите. Общественият посредник е само част от тази система. Затова се изисква и всекидневна работа за поддържане.

ГЛАВА 4. ЕТИЧЕН КОДЕКС НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТНИК

- Проект

Просперитетът и благоденствието на нашата община зависят от осъществяването на ефективно и отговорно местно самоуправление, както и от успешното сътрудничество между населението на общината и нейните избраници - общинските съветници. Нашата мисия е да формираме единна политика за развитие на общината, както и да осигурим условия за предоставяне на населението общински услуги с най-високо качество. За да изпълняваме ефективно тази своя мисия ние спазваме посочените в този Етичен кодекс морални ценности като нравствен и професионален дълг както към самите себе си, така и към общността, на която служим.

Етичният кодекс на общинския съветник съдържа основни етични и морални норми, които служат като стандарт - модел на поведение за общинския съветник при упражняване на правата и изпълнение на задълженията му.

- ПРИНЦИПИ

Политическа безпристрастност

1. Общинският съветник е длъжен при всяко свое действие да се ръководи от интересите на цялото население в общината без оглед на политическите убеждения и пристрастия на избирателите.

- Императивен мандат е недопустим, (общинският съветник

е представител не само на своите избиратели, а на цялото население в общината.)

- Общинският съветник има право на собствени политически убеждения и мнения, но при изпълнение на задълженията си е длъжен да избягва всякакви действия, повлияни отличните му политически възгледи, както и такива, които подсказват, че поведението му се основава на политически пристрастия.

- Законност

2. При осъществяване на своите функции общинският съветник действа в съответствие с Конституцията, международните актове, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, както и в съответствие със законите на страната, като защитава интересите на общината по съвест и вътрешно убеждение.

На първото заседание на общинския съвет общинският съветник полага клетва по чл. 32 ал. 1 ЗМСМА

Общински съветник, който не положи клетва по неуважителни причини и не подпише клетвена декларация в 45-дневен срок от решението на избирателната комисия, загубва мандата си.

3. Общинският съветник има право и е длъжен да присъства на заседанията на общинския съвет и на постоянните комисии, в които е избран, и да участва в обсъждането и решаването на всички въпроси.

- Публичност

4. Общинският съветник е длъжен да поддържа връзки с избирателите си и да ги информира за дейността и решенията на общинския съвет.

Общинският съвет следва да насърчава открития обмен на идеи и информация.

Общинският съветник е длъжен да не разкрива информация, която съставлява държавна или служебна тайна, както и да не разгласява сведения, отнасящи се до личния живот и доброто име на гражданите.

- Безпристрастност

5. Общинският съветник не може да има специално отношение или да отдава предимство на което и да било физическо или юридическо лице, различно от това, което дължи на всяко друго.

- Обществен дълг и личен интерес

6. Общинският съветник, във връзка с член 37 ЗМСМА, не може да участва при вземане на решения на общинския съвет, които се отнасят до негови лични интереси или до интереси на негов съпруг и роднина по права и съребрена линия до четвърта степен включително, както и по въпроси, отнасящи се до интереси на заинтересовани лица, с които се намира в особени отношения, които пораждат основателно съмнение за наличието на пряк или косвен, материален или нематериален интерес.

- Съветникът е длъжен да си направи самоотвод. Искане за отвод може да прави и всеки общински съветник, на когото са станали известни тези обстоятелства.

- Неправомерен личен интерес означава пряка или косвена имуществена или неимуществена изгода за общинския съветник, възникнала в резултат на злоупотреба с информация, права или със служебно положение, както и в резултат на превишаване на права.

7. Общинският съветник не може да използва служебното си положение или общинско имущество за лична изгода, нито да представлява или защитава интересите на частно физическо или юридическо лице или друго неперсонифицирано образувание пред общинския съвет и неговите комисии, освен по въпроси от обществен характер.

8. Общинският съветник не може да използва или разкрива конфиденциална информация, получена при или по повод изпълнение на служебните си задължения или да използва служебното си положение с цел да набави за себе си или другиго имотна облага или да причини другиму имотна вреда.

9. В съответствие с чл. 30 ал. 3 т. 4 ЗМСМА, общинският съветник не може да заема щатна или не щатна длъжност в общинската администрация, която е несъвместима с

изпълнение на служебните му задължения или може да накърни самостоятелната му преценка при участието му в решаване на въпроси от интерес за общината.

10. Общинският съветник няма право да използва положението си за получаване на специални привилегии, освобождаване от задължения, лични придобивки или избягване на последствията от свои или на друго незаконни действия.

11. Общинският съветник няма право да извършва лични услуги, които са несъвместими с безпристрастното изпълнение на неговите задължения или биха навредили на интересите на общността.

12. Общинският съветник няма право да приема подарък или каквато и да е друга имотна облага, която не му се следва, за да извърши или да не извърши действие в качеството си на такъв или загдето е извършил или не е извършил такова действие.

Подарък - всяко имуществено или неимуществено право, оценено в пари, предоставено на общинския съветник с цел да окаже влияние върху него при изпълнение на обществените му задължения или като отплата за негово действие или бездействие.

- Поведение на съветниците в зала

13. Общинските съветници са длъжни да заемат местата си в залата до определения начален час на заседанието.

14. Съветниците нямат право да прекъсват изказващия се оратор, да вземат думата, без да е дадена от председателя, да отправят лични нападки, оскърбителни думи или заплахи, да разгласяват данни, отнасящи се до личния живот и увреждащи доброто име на гражданите, да имат непристойно поведение и да нарушават тишината и реда в залата.

15. Председателят на общинския съвет има право да прилага спрямо нарушителите на реда следните дисциплинарни мерки:

- Напомняне
- Забележка
- Отнемане на думата
- Отстраняване от залата

16. Напомняне се прави на всеки оратор, който се отклонява от предмета на разискванията и нарушава реда на заседанието.

17. Забележка се прави на всеки съветник, който се е обърнал към друг съветник в залата с оскърбителни думи.

18. Председателят отнема думата на оратора, който след изтичане на времето и направено му напомняне продължава изложението си или продължава да нарушава реда.

19. Председателят може да отстрани от заседание до следващо гласуване съветник, който:

- Възразява по груб начин срещу наложените му наказания или въпреки това продължава да нарушава реда.

- Призовава към насилие.

- Оскърбява съветници или общинския съвет.

20. Тези дисциплинарни наказания се отразяват в протокола на съответното заседание.

21. Общинският съветник няма право съзнателно и преднамерено да подтиква или принуждава когото и да било към нарушаване на настоящия Етичен кодекс.

- Контрол

22. За спазването на нормите от настоящия Етичен кодекс следи Комисия по етиката към общинския съвет, която има следните правомощия:

- Да проучва и разследва всички оплаквания и да извършва проверка на сигнали за нарушения на този кодекс.

- Всички жалби за предполагаеми нарушения на разпоредбите на настоящия Етичен кодекс трябва да бъдат в писмена форма и да бъдат подписани от жалбоподателя.

- Ако Комисията стигне до заключение, че съдържащите се в жалбата обвинения са неоснователни, веднага прекратява разследването, като изготвя мотивирано писмено заключение, което изпраща на жалбоподателя и на общинския съветник, срещу когото е била насочена жалбата.

- Ако Комисията по етика констатира нарушение, изпраща на всички общински съветници преписи от жалбата и общо становище относно това кои разпоредби са нарушени.

- Не по-късно от 14 дни от получаването на жалбата Комисията следва да проведе разследване на твърденията, които се съдържат в нея.

- Комисията следва да предостави възможност на общинския съветник да отговори на обвиненията и да се защити.

- Ако Комисията прецени, че произнасянето по жалбата е извън нейните правомощия или че извършеното деяние е престъпление или административно нарушение, предлага на общинския съвет да прекрати разследването и да изпрати всички материали на компетентния орган.

- Ако Комисията установи, че е налице нарушение на Етичния кодекс предлага на общинския съвет да наложи на извършителя дисциплинарно наказание.
- Ако общинският съвет стигне до заключение, че са налице ясни и убедителни доказателства за нарушение на настоящия Етичен кодекс, налага следните наказания:
 - Забележка
 - Предупреждение да се преустанови нарушението
 - Публично порицание
 - Решението за налагане на дисциплинарно наказание се взема на заседание на общинския съвет с мнозинство повече от половината от всички общински съветници при тайно гласуване.
 - Декларация за имотното състояние

ГЛАВА 5. ЕВРОПЕЙСКА ХАРТА ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ СТРАСБУРГ, 15.X. 1985, ПРЕАМБЮЛ

Държавите - членки на Съвета на Европа, подписали настоящата харта;

Считайки, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-тяс-но единство между своите членове, за да съхрани и осъществи идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство;

Считайки, че един от начините за осъществяване на тази цел е сключването на споразумения в административната област;

Считайки, че местните власти са една от главните основи на всяко демократично устройство;

Считайки, че правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела е един от демократичните принципи, споделяни от всички държави членки на Съвета на Европа;

Убедени, че това право може да се упражнява най-непосред-ствено на местно равнище;

Убедени, че съществуването на местни власти облечени с реални отговорности позволява управление, което е едновременно ефективно и близко до гражданите;

Съзнавайки, че опазването и укрепването на местното самоуправление в различните европейски страни е важен принос за изграждането на една Европа, основана на принципите на демокрацията и децентрализацията на властта;

Потвърждавайки, че това предполага наличие на местни власти, притежаващи демократично съставени органи за вземане на решения и ползващи се с широка автономия по отношение на своите компетенции, начините на тяхното упражняване и на средствата, необходими за тяхното осъществяване,

- *Се договориха следното:*

ЧЛЕН 1

Страните се задължават да се считат обвързани със следващите членове по начина и в степента, предписани от член 12 на настоящата харта.

- ЧАСТ I

ЧЛЕН 2

Конституционни и правни основи на местното самоуправление

Принципът на местното самоуправление трябва да бъде признат във вътрешното законодателство и, доколкото това е възможно, в Конституцията.

- ЧЛЕН 3 Понятие за местното самоуправление

Под местно самоуправление се разбира правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват, в рамките на закона, съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население.

Това право се упражнява чрез съвети и събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори, и които могат да разполагат с изпълнителни органи, отговорни пред тях. Тази разпоредба не накърнява възможността да се прибегва до събрания на гражданите, до референдуми или до всяка друга форма на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона.

- ЧЛЕН 4

Обхват на местното самоуправление

Основните компетенции на местните власти се определят от

Конституцията или от закона. Същевременно, тази разпоредба не възпрепятства предоставянето на местните власти на компетенции за специфични цели в съответствие със закона.

Местните власти разполагат, в рамките на закона, със свобода на действие да проявяват своя инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетенция или предоставен на друга власт.

Обществените задължения трябва по принцип да се изпълняват, при възможност, от тези власти, които са най-близо до гражданите. Предоставянето на някакво задължение на друга власт трябва да отчита обхвата и естеството на задачата и изискванията за ефикасност и икономия.

По правило компетенциите, поверени на местните власти, трябва да бъдат пълни и цялостни. Те не могат да бъдат подлагани на съмнение или ограничавани от друга, централна или регионална власт, освен в рамките на закона.

В случай на делегиране на права от централна или регионална власт, местните власти трябва да разполагат, доколкото това е възможно, със свободата да приспособяват тяхното упражняване към местните условия.

Местните власти трябва да бъдат консултирани, доколкото това е възможно, своевременно и по подходящ начин, при планиране и взимане на решения по всички пряко засягащи ги въпроси.

- ЧЛЕН 5

Защита на териториалните граници на местните власти

За всяка промяна на местните териториални граници, заинтересованите местни общности трябва предварително да бъдат консултирани, евентуално, когато това е разрешено от закона, чрез референдум.

- ЧЛЕН 6

Съответствие на административните структури и средства

- на задачите на местните власти

Без да накърняват по-общите разпоредби на закона, местните власти трябва да могат сами да определят своите вътрешни административни структури, с оглед да ги приспособяват към специфичните си нужди и за да осигурят ефективно управление.

Статутът на служителите в местните органи на властта трябва да позволява набирането на качествени кадри въз основа на заслугите и компетентността; за тази цел той трябва да предлага подходящи условия за обучение, възнаграждение и перспективи за кариера.

- ЧЛЕН 7

Условия за изпълнение на задълженията на местното самоуправление

Статутът на изборните местни представители трябва да осигурява свободното изпълнение на техните функции.

Той трябва да позволява подходяща финансова компенсация за разходите, извършени вследствие изпълнението на функциите, а също, в случай на нужда, финансова компенсация за пропуснати ползи или възнаграждение за свършената работа и съответната социална осигуровка.

Функции и дейности могат да бъдат определени като несъвместими с изпълнението на местната изборна длъжност само със закон или от основните принципи на правото.

- ЧЛЕН 8

Административен контрол над дейността на местните

- власти

Административен контрол над местните власти може да се упражнява само по начините и в случаите, предвидени от Конституцията или от закона.

Административният контрол над дейността на местните власти трябва по правило да цели единствено осигуряването на спазване на законността и на конституционните принципи. Все пак, административен контрол може да включва контрол за целесъобразност, упражняван от висшестоящите органи по отношение на задачи, чието изпълнение е делегирано на местните власти.

Административният контрол над местните власти трябва да се осъществява като се спазва съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които той се стреми да защити.

- ЧЛЕН 9

Финансови средства на местните власти

Местните власти имат право, в рамките на националната икономическа политика, на достатъчни собствени средства, с които да разполагат свободно при осъществяването на компетенциите си.

Финансовите средства на местните власти трябва да бъдат съразмерни с компетенциите, предвидени от конституцията или от закона.

Поне част от финансовите средства на местните власти трябва да се получава от местни такси и данъци, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона.

Финансовите системи, върху които се основават наличните средства на местните власти, трябва да бъдат достатъчно разнообразно и променливо естество, за да им позволяват да следват, доколкото това е възможно на практика, реалните изменения на разходите за осъществяването на техните компетенции.

Защитата на финансово по-слабите местни власти налага установяването на процедури за финансово уравниване или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравностойното разпределение на потенциалните източници на финансиране, както и на финансовите тежести, които падат върху тях. Тези процедури или мерки не трябва да намаляват свободата на избора на местните власти в тяхната собствена сфера на отговорност.

По подходящ начин трябва да се вземе мнението на местните власти за начините, по които следва да им бъдат предоставяни преразпределените средства.

Доколкото е възможно субсидиите на местните власти не трябва да бъдат предназначени за финансиране на специфични проекти. Отпускането на субсидии не трябва да засяга основното право на местните власти да определят свободно своята политика в пределите на собствените си компетенции.

За да финансират инвестиционните си разходи, местните власти трябва да имат достъп, в съответствие със закона, до националния пазар на капитали.

- ЧЛЕН 10

Право на сдружаване на местните власти

Местните власти имат правото, при упражняване на своите компетенции да сътрудничат и, в рамките на закона, да се сдружават с други местни власти за осъществяване на задачи от общ интерес.

Правото на местните власти да влизат в сдружение за защита и развитие на техните общи интереси и правото им да влизат в международни сдружения на местни власти трябва да бъдат признати от всяка държава.

Местните власти могат, в условията, които законът може да предвиди, да сътрудничат със съответните власти от други държави.

- ЧЛЕН 11

Правна защита на местното самоуправление

Местните власти трябва да разполагат с право на съдебен иск с цел да осигурят свободното упражняване на своите компетенции и спазването на принципите на местното самоуправление, които са залегнали в Конституцията или във вътрешното законодателство.

- ЧАСТ II

Други разпоредби

ЧЛЕН 12 Задължения

Всяка страна се задължава да се счита обвързана с най-малко двадесет параграфа от част I на Хартата, като поне десет от тях се избират измежду следните параграфи:

- член 2
- член 3, параграф 1 и 2,
- член 4, параграф 1, 2 и 4,
- член 5
- член 7, параграф 1,
- член 8, параграф 2,
- член 9, параграф 1, 2, 3,
- член 10, параграф 1,
- член 11.

Всяка договаряща държава, в момента на депозиране на своите документи за ратификация, приемане или одобрение, уведомява Генералния секретар на Съвета на Европа за избраните параграфи в съответствие с разпоредбите на параграф 1 на този член.

Всяка страна може, във всеки един по-късен момент, да уведоми Генералния секретар, че се счита обвързана с всеки друг от параграфите на тази Харта, който до момента не е приела в съответствие с разпоредбите на параграф 1 на настоящия член. Тези задължения, поети по-късно, се считат за неразделна част от ратификацията, от приемането или одобрението на страната, която известява за това и имат същите последици от първия ден на месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на получаване на уведомлението от Генералния секретар.

- ЧЛЕН 13

Власти, към които се прилага Хартата

Принципите на местното самоуправление, съдържащи се в настоящата Харта, се отнасят до всички категории местни власти, съществуващи на територията на страните (по договора). При все това всяка страна, в момента на депозиране на документите си за ратификация, приемане или одобрение, може да уточни категориите местни и регионални власти, до които тя смята да ограничи приложното поле на настоящата Харта или които смята да изключи от нейното действие. Тя може също да включва допълнителни категории местни и регионални власти в приложното поле на Хартата посредством последващо уведомление до Генералния секретар на Съвета на Европа.

- ЧЛЕН 14

Предаване на информация

Всяка страна изпраща до Генералния секретар на Съвета на Европа всякаква информация относно законодателните разпоредби и другите мерки, предприети от нея с оглед съобразяването с условията, предвидени в Хартата.

- ЧАСТ III

ЧЛЕН 15

Подписване, ратифициране и влизане в сила

Настоящата Харта е открита за подписване от всяка държава членка на Съвета на Европа. Тя подлежи на ратификация, приемане или одобрение. Документите за ратификация, приемане или одобрение се депозират пред Генералния секретар на Съвета на Европа.

Настоящата Харта влиза в сила от първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 3 месеца след датата, на която четири държави членки на Съвета на Европа изразят съгласието си да се обвържат с Хартата в съответствие с разпоредбите на

предшестващия параграф.

За всяка държава членка, която впоследствие изрази съгласието си да се обвърже с Хартата, последната влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 3 месеца от датата на депозирането на документите за ратификация, приемане или одобрение.

- ЧЛЕН 16

Териториална клауза

Всяка държава може, в момента на подписване или в момента на депозиране на документите си за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване да посочи територията или териториите, където настоящата Харта ще се прилага.

Всяка държава може, във всеки един следващ момент, посредством декларация, адресирана до Генералния секретар на Съвета на Европа, да разреши приложението на настоящата Харта върху други територии/ посочени в декларацията. По отношение на такива територии Хартата влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 3 месеца от датата на получаване на декларацията от Генералния секретар.

Всяка декларация, направена въз основа на предишните два параграфа, може да бъде оттеглена по отношение на посочените в нея територии, уведомление, адресирано до Генералния секретар. Оттеглянето има действие от първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 6 месеца от датата на получаването на това уведомление от Генералния секретар.

- ЧЛЕН 17

Денонсиране

Никоя страна не може да денонсира настоящата Харта преди изтичането на период от пет години след датата, на която Хартата е влязла в сила по отношение на нея. Генералния секретар

на Съвета на Европа трябва да бъде предизвестен шест месеца предварително. Това денонсиране не засяга валидността на Хартата по отношение на другите Страни при условие, че винаги-има не по-малко от четири такива Страни.

Всяка страна може, в съответствие с разпоредбите, посочени в предишния параграф, да денонсира който и да е приет от нея параграф от част 1 на Хартата при условие, че остане обвързана от определените в член 12, параграф 1 брой и видове параграфи. Всяка страна, която вследствие денонсиране на някой параграф вече не отговаря на изискванията на член 12, параграф 1, се счита за денонсирала цялата Харта.

- ЧЛЕН 18 Уведомления

Генералният секретар на Съвета на Европа уведомява държавите членки на Съвета на Европа за:

- а) всяко подписване;
- б) депозирането на документи за ратификация, за приемане или за одобрение;
- в) всяка дата на влизане в сила на настоящата Харта в съответствие с член 15;
- г) всяко получено уведомление в приложение разпоредбите на член 12, параграфи 2 и 3;
- д) всяко получено уведомление в приложение разпоредбите на член 13;
- е) какъвто и да е било друг акт, уведомление или съобщение, отнасящи се до настоящата Харта.

Съставена в Страсбург, на 15 октомври 1985 г., на френски и английски, като и

двата текста са с еднаква стойност, в един екземпляр, който ще бъде депозиран в архивите на Съвета на Европа. Генералния секретар на Съвета на Европа ще предостави заверени копия до всички страни-членки на Съвета на Европа.