Iceland Liechtenstein Norway **Active citizens** fund

www.activecitizensfund.bg



СТАНДАРТ
ЗА ОТЧЕТНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ НА МЕСТНО НИВО

АНТИ КОРУПЦИОНЕН ФОНД

Iceland Liechtenstein Norway **Active citizens** fund

www.activecitizensfund.bg

АНТИ КОРУПЦИОНЕН ФОНД

Проектът **„Прозрачност и отчетност на местните власти, силни общности: внедряване на стандарт за отчетност и интегритет на местните власти чрез ангажираност на местни НПО и медии“** се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП.

www.localintegrity.bg

Основната цел на проект „Прозрачност и отчетност на местните власти, силни общности: внедряване на стандарт за отчетност и интегритет на местните власти чрез ангажираност на местни НПО и медии“ е да се подобри системата за отчетност и почтеност на местната власт като по този начин се създадат условия за противодействие на корупцията на местно ниво чрез мобилизиране на местната гражданска общност“.

Дейностите по проекта се извършват в партньорство между Scanteam, Норвегия и Антикорупционен фонд (АКФ), България. Scanteam, Норвегия има значителен опит в осъществяването на проекти, свързани с противодействието на корупцията и прилагането на принципите на добро управление в различни части на света.

scanteam.no

„Антикорупционен фонд“ работи в интерес на гражданското общество и в съдействие на правосъдието за възпрепятстване, изобличаване и разследване на корупцията на всички нива в страната и във високите етажи на властта. „Антикорупционен фонд“ следи за проявите на корупция, неефективността на контролните органи и мълчанието на институциите в България.

www.acf.bg

*Този документ е създаден с финансовата подкрепа на **Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.** Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация „Антикорупционен фонд“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.*

© Фондация „Антикорупционен фонд“, 2020

Автори:
© доц. д-р Атанас Славов
© адв. Лора Георгиева - Матеева
© адв. Деница Руканова - Калдамукова
© старши консултант Арне Диш

Редактори:
Даниела Пенева
Стефан Кръстев

СЪДЪРЖАНИЕ

ЧАСТ ПЪРВА **3**
СТАНДАРТ ЗА ОТЧЕТНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ НА МЕСТНО НИВО

Основни цели **3**
Прозрачна местна власт **3**
Отчетност и интегритет на местната власт **4**
Гражданско участие **5**

ЧАСТ ВТОРА **7**
НАРЪЧНИК ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА СТАНДАРТА

Прозрачна местна власт **7**
Отчетност и интегритет на местната власт **14**
Гражданско участие **22**

ЧАСТ ТРЕТА **25**
ЕВРОПЕЙСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ

Тематична област 1: Етични принципи, интегритет и управление на конфликти на интереси в публичната сфера **25**
Тематична област 2: Управление на местни публични предприятия **35**
Тематична област 3: Определяне на дневния ред за участие, прозрачност на напредъка, отчитане на дадените обещания **44**

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	Административнопроцесуален кодекс
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗПКОНПИ	Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество
ЗПП	Закон за публичните предприятия
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
КПКОНПИ	Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество
ОбС	Общински съвет

Част първа
СТАНДАРТ ЗА ОТЧЕТНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ НА МЕСТНО НИВО

Основни цели

- **Прозрачна и отчетна местна власт**, осъществяваща функциите си предвидимо и почтено;
- **Защита на публичния интерес** при осъществяване на местните политики и прилагане на актовете;
- **Публичност и предвидимост** на изработваните нормативни и стратегически актове;
- **Прозрачни и почтени назначения** на висши длъжности;
- **Подобряване на качеството на вземаните решения** и процеса на тяхното прилагане;
- Превръщане на **гражданското участие в основен принцип и необходим етап** от процеса на вземане на решения на местно ниво;
- Създаване на **оперативен инструмент** за наблюдение на прилагането на **12-те принципа на доброто управление на местно ниво**

Прозрачна местна власт

- **Публикуване на управленската програма на кмета на общината** (района, кметството) – на интернет страницата на общината (района, кметството)

  Индикатори: публикуван на интернет страницата на общината и лесно достъпен документ, в който ясно, последователно и кохерентно се представят основните идеи, политики и мерки за управление (по приоритети, сектори, тематични области).

- **Публикуване на стратегически актове, планове за действие и концепции, проекти**

  Индикатори: публикувани на интернет страницата на общината и лесно достъпни документи, които представят по ясен и разбираем начин съдържанието на съответните документи (стратегии, концепции, планове за действие, проекти), както и съдържат информация по какъв начин гражданите и местната общност могат да бъдат включени в реализацията им (изпълнение, мониторинг, отчитане и контрол).

- **Публикуване на приетите нормативни актове и общи административни актове**

  Индикатори: публикувани на интернет страницата на общината и лесно достъпни документи, които са актуални, кохерентно представени, съдържат резюме на основните положения на разбираем език.

- **Публикуване на информация за създаването и дейността на обществените съвети, общинските фондации и сдружения**

  Индикатори: публикувана информация на интернет страницата на общината относно състава на съответния орган/организация, целите и сферите на дейност, как се формира, годишен план за дейността, провеждане на заседанията, възможностите за гражданско участие в дейността, организирани събития и инициативи.

- **Публикуване на информация** за създаването и дейността на общински търговски дружества и предприятия или дружества с общинско участие

Индикатори: публикувана информация на интернет страницата на общината относно състава на управителните/ надзорните органи, предмета на дейност, годишен план за дейността, информация за провеждане на заседанията на органите.

- **Предоставяне на пълен достъп до обществена информация** в най-кратки срокове, информативност на интернет страниците на местните власти

  Индикатори: публикувана информация на интернет страницата на общината относно процедурите по ЗДОИ, примерни заявления, годишен доклад за осъществения достъп, публикуване на най-често предоставяната информация.

- **Поддържане на платформи за комуникация с местната общност и за ефективна обратна връзка**

  Индикатори: изграждане и поддържане на интернет платформи за пряка връзка с гражданите, вкл. обратна връзка, за организиране и отчитане на инициативи, за подаване/получаване на сигнали и информация за нередности (платформи в социалните мрежи, специални приложения за мобилни устройства и др.).

- **Подобряване на публичността и достъпността на заседанията на постоянните комисии и на общинския съвет (ОбС):**

  Индикатори: публикувана информация на интернет страницата за годишната работна програма на ОбС, както и осигуряване на възможност за предложения и допълнения от страна на гражданите; публикуване на дневния ред на заседанията на постоянните комисии и на ОбС в минимум в най-малко 5-дневен срок преди заседанията и предоставяне на възможност за граждани и представители на гражданското общество да предлагат точки в дневния ред на заседанията, както и да заявят интерес за участие в тях и за достъп до материалите.

Отчетност и интегритет на местната власт

- **Публикуване на отчет за изпълнението на програмата за управление** – най-малко веднъж годишно и провеждане на публична дискусия:

  Индикатори: публикувана информация на интернет страницата, като отчетът съдържа информация относно постигането на съответните цели, напредъка по дейности, изпълнението на конкретни мерки, както и организирането на публична дискусия, на която да се обсъдят прилагането, проблемите и предизвикателствата.

- **Публикуване на отчет за изпълнението на стратегическите документи и плановете за действие, на реализираните проекти и постигнатите резултати:**

  Индикатори: публикувана информация на интернет страницата, като отчетът съдържа информация относно постигането на съответните стратегически цели, напредъка по дейности, изпълнението на конкретни мерки; възможност за обществено обсъждане на отчета.

- **Публикуване на доклади за дейността на обществените съвети, общинските фондации и сдружения:**

  Индикатори: публикувана информация на интернет страницата, като отчетът съдържа информация относно проведени заседания и взети решения, съответствие на дейността с годишната работна програма, организирани събития (семинари, конференции, обществени обсъждания); отчет за дейността и финансирането на общинските фондации и сдружения; осъществени партньорства с представители на гражданското общество и бизнеса.

- **Публикуване на доклади за дейността на общински търговски дружества и предприятия или дружества с общинско участие:**

  Индикатори: публикувана информация относно дейността (в допълнение на достъпната през Търговския регистър), информация за финансовото състояние, бизнес програма и др.

- **Въвеждане процедури за предварително публично изслушване на кандидати за заемане на ръководна длъжност в общински структури**

  Индикатори: създаване на състезателни процедури при заемане на ръководни длъжности в различни общински структури – представяне на концепция за развитието на съответната структура, провеждане на публично представяне с възможност на представители на местното гражданско общество да поставят въпроси; периодична отчетност след заемане на длъжността.

- **Приемане и публикуване на етични кодекси за общинските служители и общинските съветници**

  Индикатори: приети и публикувани на интернет страницата на общината (ОбС) на етични кодекси, които съответстват на актуалната нормативна уредба (ЗПКОНПИ, ЗМСМА, общински правилници и наредби); организиране на периодични обучения за прилагане на кодексите.

- **Публичност и лесен достъп до декларациите за имущество и интереси по реда на ЗПКОНПИ:**

  Индикатори: създаване на достъпен интерфейс за публичност на декларациите за имущество и интереси на представителите на местната власт, така че гражданите да могат да упражняват по-лесен контрол.

- **Публичност на проверките за конфликт на интереси или корупционни действия:**

  Индикатори: публикуване на информация в достъпен формат за текущи и приключили производства (проверки) за конфликт на интереси или корупция.

- **Възможност за сигурно и безопасно подаване на сигнали за корупция на местно ниво:**

  Индикатори: публикуване на информация за контактна точка (специална е-платформа, горещ телефон, е-мейл) за подаване на сигнали за корупция, така че да бъдат защитени личните данни на сигналоподателя; да бъдат създадени процедури за ефективна и задълбочена проверка на представените факти и обстоятелства, както и работни отношения с разследващите органи (при констатиране на данни за корупционни престъпления).

Гражданско участие

- **Обществени обсъждания по важни за местната общност въпроси**

  Индикатори: публикувана информация и създадена организация за периодични обществени обсъждания по важни за местната общност въпроси; прозрачност, отвореност и достъпност на процеса – предварително публикуване на информация и документи, дневен ред, възможност за активно гражданско участие (предложения, въпроси, становища), он-лайн стрийминг, даване на обратна връзка след приключване на обсъждането.

- **Консултиране на проекти на нормативни актове и стратегически документи с гражданите и гражданското общество**

  Индикатори: спазване на изискванията на ЗНА за обществени консултации на нормативните актове – публикуване на проектите на електронната страница на ОбС, определяне на етапите на консултативния процес и на крайния срок за приемане на становища и предложения от граждани и заинтересовани страни, публикуване на резюме на проектите в достъпен за гражданите стил и формат; провеждане на различни формати на консултации (писмени, он-лайн, срещи – дискусии и др.); публикуване на информация за приетите и отхвърлените предложения, както и мотивите за това; при откриване на процедурата за обществени консултации се определя служител(и) от общината, който да отговаря за организацията на процеса и за обобщаване и представяне на резултатите; тези изисквания могат да се прилагат по аналогия и за консултациите на стратегически документи.

- **Финансова подкрепа за граждански инициативи** – ежегодно да се определят средства в общинския бюджет за финансиране на граждански инициативи и дейности на местни НПО:

  Индикатори: публичност на процеса, ясни приоритети за финансиране и критерии за кандидатстване на конкурсен принцип; участие в процеса на определяне на приоритетите на представители на гражданското общество; граждански мониторинг върху процеса.

Част втора
НАРЪЧНИК ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА СТАНДАРТА

Прозрачна местна власт

Публикуване на управленската програма на кмета на общината (района, кметството) – на интернет страницата на общината (района, кметството)

Индикатори: публикуван на интернет страницата на общината и лесно достъпен документ, в който ясно, последователно и кохерентно се представят основните идеи, политики и мерки за управление (по приоритети, сектори, тематични области).

Нормативното основание за това изискване се съдържа в ЗМСМА (чл. 44, ал. 5). Кметът на общината представя пред ОбС *програма за управление* за срока на мандата в *тримесечен срок* от полагането на клетвата. Програмата съдържа основните цели, приоритети, дейности, сроковете за изпълнение и очакваните резултати. Кметът на общината представя пред ОбС *годишен отчет* за изпълнението на програмата в срок до 31 януари.

Програмата за управление трябва да е публикувана на интернет страницата на общината по достъпен начин, така че гражданите да могат както да се запознаят с основните приоритети, така и да упражняват периодичен мониторинг и контрол за нейното изпълнение. В програмата трябва по ясен и систематичен начин да се представят основните идеи, политики и мерки за управление (по приоритети, сектори, тематични области).

Няма нормативно изискване за изработване и представяне на програма за управление от кметовете на райони. Предвид на това, че кметовете на райони са изборни длъжности, те се явяват на избори с конкретни програми, които са различни от програмите на другите кандидати, така и от програмата на кмета на общината. За да може да се реализират програмите на районните кметове, те трябва в някаква степен да се интегрират в програмата за управление на общината. Публикуването и периодичното отчитане на програмите за управление на районните кметове е важно от гледна точка на гражданите, живеещи в съответния район.

Публикуване на стратегически актове, планове за действие и концепции, проекти

Индикатори: публикувани на интернет страницата на общината и лесно достъпни документи, които представят по ясен и разбираем начин съдържанието на съответните документи (стратегии, концепции, планове за действие, проекти), както и съдържат информация по какъв начин гражданите и местната общност могат да бъдат включени в реализацията им (изпълнение, мониторинг, отчитане и контрол).

Приетите стратегически документи, планове за действие и концепции, нямат нормативно съдържание и не регулират пряко поведението на гражданите и организациите. Въпреки това, изискването за тяхното публикуване произтича от общите принципи за публичност, откритост, прозрачност и достъпност в дейността на органите на властта и техните администрации (чл. 2 ЗА), от задължението за публикуване на актуална обществена информация (чл. 15 ЗДОИ), така и от разпоредби в някои специални закони или нормативни актове, приети от общинските съвети. Според ЗДОИ (чл. 15, ал. 1, т. 6) на

интернет страницата задължително се публикуват стратегии, планове, програми и отчети за дейността.

От ключово значение е публикуваните документи да представят по ясен и разбираем начин съответното съдържание (цели, мерки, политики, индикатори, дейности), така че гражданите да могат реално да проследят настъпилите промени, осъществените дейности, приетите актове и т.н. Необходими са мерки за целенасочено осигуряване на публичност и информираност на местната общност (вкл. провеждане на тематични обществени дискусии, търсене на обратна връзка, консултиране на заинтересованите страни), така че гражданите да се чувстват част от целия процес (формиране, изпълнение, мониторинг, отчитане и контрол).

Използването на интерактивни форми на представяне и комуникация е важно, за да се достигне до максимален кръг граждани. Не е достатъчно само в отделен раздел на интернет страницата формално да се публикуват съответните документи, нужен е контекст и адекватна презентация.

Принципният стандарт при изработването и изпълнението на стратегически документи и проекти трябва да бъде *„от общността, за общността, на общността“,* което предполага постоянен диалог и сътрудничество между местната власт, гражданското общество и бизнеса.

Публикуване на приетите нормативни актове и общи административни актове

Индикатори: публикувани на интернет страницата на общината и лесно достъпни документи, които са актуални, кохерентно представени, съдържат резюме на основните положения на разбираем език.

Стандартът за публикуване на действащите нормативни актове и общи административни актове е уреден на законово ниво. Както ЗНА (чл. 37), така и АПК (чл. 78) съдържат изискване за нормативните актове на общинските съвети да се обнародват в печата или се разгласяват по друг начин на територията на общината. Съгласно ЗМСМА (чл. 22, ал. 2) актовете на общинския съвет се разгласяват на населението на общината в срок от *7 дни от приемането им* чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин.

Общоприето положение е, че тези актове се публикуват на интернет страниците на общините / общинските съвети. В допълнение специалният ЗДОИ (чл. 15) съдържа императивно изискване за публикуване на интернет страницата списък на издадените актове в изпълнение на правомощията на органа и текстовете на издадените от органа нормативни и общи административни актове.

Публикуването на приетите актове е предпоставка не само гражданите и организациите да могат да съобразят поведението си със съответната регулация, но и за участие в процеса на изработване и промяна на тези актове.

За да са достъпни за гражданите, публикуваните актове трябва да са *актуални* (с всички приети изменения и допълнения); да са *кохерентно представени* (когато има промени в акта – те да са интегрирани в текста, а не да се публикуват отделно измененията и допълненията – това би затруднило запознаването с актуалната правна уредба); да съдържат резюме на основните положения на разбираем език (по-обемните и сложни актове да са достъпно представени като са изведени на преден план основните положения, които пряко се отнасят до гражданите).

Съгласно ЗНА (чл. 26) изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на п*ринципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.* В процеса по изработване на проект на нормативен акт задължително се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Законът изисква преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с

мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието, ако такава се изисква. Когато съставителят е общинския съвет – проектът се публикува на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.

Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации, е не по-кратък от 30 дни, като само в изключителни случаи съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни. При тази хипотеза трябва изрично да се посочат причините, които налагат ограничаване на срока за обществената консултация.

След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения.

Публикуване на информация за създаването и дейността на обществените съвети, общинските фондации и сдружения

Индикатори: публикувана информация на интернет страницата на общината относно състава на съответния орган/организация, целите и сферите на дейност, как се формира, годишен план за дейността, провеждане на заседанията, възможностите за гражданско участие в дейността, организирани събития и инициативи.

Предпоставка за активното участие на гражданите в инициативите на местната общност е достъпът до информация за различните обществени съвети и други форми на партньорство с гражданското общество.

На интернет страницата на общината следва да се публикува информация за видовете обществени съвети, членския състав, целите и сферите на дейност, процедурите за формиране при спазване на принципи като прозрачност, отвореност, експертност, какви дейности, събития и инициативи ще се осъществяват (годишен план за дейността), периодичност на провеждане на заседанията, възможностите за гражданско участие в дейността, възможност за представяне на предложения и др.

В общия случай, обществените съвети се създават на територията на общината, а в градовете с районно деление на територията на района и за тях се води списък в общинската/районната администрации. Обществените съвети могат да се създават и по инициатива на Кмета на общината/района или на ОбС. От гледна точка на сфера на дейност съветите могат да са по-специализирани или с по-широк профил. Основен принцип е, че дейността и заседанията на обществените съвети са публични. В Правилника за организацията и дейността на ОбС следва да се регламентират правилата за взаимодействие с обществените съвети, създадени на територията на общината.

За да се подчертае *автономността и независимостта* на обществените съвети от моментното разположение на политическите сили в ОбС, следва да се предвиди възможност те да приемат свои правила за организацията и дейността си, в които се съдържат принципите и целите на функционирането им, сферата на дейност, критериите за членство и представителство, правила и процедури за вземане на решения, правила за сътрудничество с ОбС и местната администрация, с гражданските организации и др.

Примери

Обществени съвети на територията на Община Троян[1]

На интернет страницата на Община Троян е публикувана детайлна информация за учредените и функциониращи обществени съвети. Обществените съвети са определени като *успешна форма за взаимодействие, за отчетност и прозрачност на общината с гражданите.* Обществените съвети обединяват усилията на граждани, експерти и институции за привличане на всички заинтересовани страни за решаването на важен обществен проблем или за стимулиране и подкрепа на приоритетно направление от местното развитие. Представена е информация за предназначението и функциите на действащите обществените съвети.

Община Севлиево

В ПОДОС на Община Севлиево е изрично въведена възможност за създаване на *консултативен/обществен съвет* (чл. 102): Общинският съвет със свое решение може да създаде *консултативен/обществен съвет*, който да подпомага работата му по конкретни въпроси. С решението си, ОбС приема и правила за функционирането и участието в консултативен/обществен съвет.

Публикуване на информация за създаването и дейността на общински търговски дружества и предприятия или дружества с общинско участие

Индикатори: публикувана информация на интернет страницата на общината относно състава на управителните/ надзорните органи, предмета на дейност, годишен план за дейността, информация за провеждане на заседанията на органите.

Публичност: По отношение на формирането на политики за участие на общината в публичните предприятия, тя трябва да се оповестява на *интернет страницата на общината* и да съдържа обосновката на собствеността на общините в публичните предприятия; целите, които общината си поставя като собственик в публичните предприятия; ролята на общината в ръководенето на публичните предприятия; показателите за изпълнението на политиката (чл. 66, ал. 1 ППЗПП). На интернет страницата на общината всяка година до 31 октомври всяка община трябва да публикува годишен обобщен доклад за резултатите на общинските предприятия, съдържащ информация за:

- общинския портфейл в публичните предприятия (обща стойност и структура);
- изпълнението на политиката за участието на общината в публичните предприятия през отчетния период;
- финансовото и оперативно състояние на предприятията в края на отчетния период;
- представянето на публичните предприятия и изпълнението на заложените стратегически цели и планирани резултати;
- оценка за степента на съответствие на дейността на публичните предприятия с приложимите стандарти за корпоративно управление и оповестяване;
- състава на органите за управление и контрол, техните възнаграждения и извършените промени в тях.

Големите общински предприятия[2] трябва да имат *собствен сайт*, на който да публикуват най-малко – устав/дружествен договор/учредителен акт; информация за съветите на предприятието, ако има такива; финансови и оперативни резултати на предприятието, включително, когато е уместно – разходите и споразуменията за финансиране, свързани с целите на публичната политика; всяка финансова помощ, включително гаранции, по-

1. https://www.troyan.bg/konsultativni-i-obshtinski-saveti/obshtestveni-konsultativni-saveti.html
2. Публичните предприятия се разделят на категориите „микро“, „малки“, „средни“ и „големи“ въз основа на критериите, описани в глава втора, раздел I и раздел II от Закона за счетоводството.

лучени от държавата; всички сделки с държавата и други свързани лица; квалификация на членовете на органите за управление и контрол, реда, по който са назначени, както и техните възнаграждения.

Органи за управление и контрол на публичното предприятие: Органите на местното самоуправление трябва да осигуряват *създаването на професионални и независими органи на управление на общинските публични предприятия с ясни правомощия на основата на прозрачна и справедлива процедура за номиниране на кандидати*, основана на качествата им (чл. 67 ППЗПП). Те сами определят условията и реда за номиниране на кандидати за членове на органите за управление и контрол на общинските публични предприятия. Има изискване за *публично оповестяване* на правилата на конкурсите за органите на управление на общинските публични предприятия, като членовете на органите трябва да отговарят на изискванията на закона, т.е. квалификацията и професионалният им опит да съответстват на спецификата на осъществяваните от съответното публично предприятие дейности, да отговарят на определени критерии по отношение на репутация и почтеност и да могат да отделят достатъчно време за изпълнение на възложените им задължения (чл. 21, ал. 2 от ЗПП).

Предоставяне на пълен достъп до обществена информация в най-кратки срокове, информативност на интернет страниците на местните власти

Индикатори: публикувана информация на интернет страницата на общината относно процедурите по ЗДОИ, примерни заявления, годишен доклад за осъществения достъп, публикуване на най-често предоставяната информация.

Ключов аспект на прозрачността и отчетността на местно ниво е предоставянето на достъп до обществена информация, както чрез подаване на заявление по реда на ЗДОИ, така и на официалната интернет страница на общината. По отношение на минимално изискуемото съдържание на интернет страниците са въведени ясни законови стандарти (чл. 15 и чл. 15а от ЗДОИ).

С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация законът изисква всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично да публикува широк обем актуална информация. Без изрично да са посочени кметовете на общини, доколкото те са органи на изпълнителната власт в общината, а и самият ЗДОИ е приложим по отношение на органите на местната власт (чл. 3, ал. 1), би следвало тези стандарти да са приложими и на местно ниво. Актуалната информация, която трябва да се публикува, е следната:

- описание на правомощията на органа, както и данни за организацията, функциите и отговорностите на администрацията;
- списък на издадените актове в изпълнение на правомощията и текстовете на издадените от органа нормативни и общи административни актове;
- описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
- наименованието, адреса, адреса на електронната поща, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация;
- устройствен правилник и вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни услуги на гражданите;
- стратегии, планове, програми и отчети за дейността;
- информация за бюджета и финансовите отчети на администрацията, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси;
- информация за провеждани обществени поръчки, определена за публикуване в профила на купувача съгласно ЗОП;

- на нормативни актове заедно с мотивите, съответно – доклада и резултатите от общественото обсъждане на проекта;
- уведомления за откриване на производството по издаване на общ административен акт по АПК, включително основните съображения за издаването на акта и формите и сроковете на участие на заинтересованите лица в производството;
- информация за упражняването на правото на достъп до обществена информация, реда и условията за повторно използване на информация, дължими такси и форматите, в които се поддържа информацията;
- обявления за конкурси за държавни служители;
- подлежащата на публикуване информация по ЗПКОНПИ;
- информация, която е публична, съгласно Закона за защита на класифицираната информация и актовете по прилагането му;
- информация, която може да предотврати заплаха за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество; опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси; представлява или би представлявала обществен интерес;
- информацията, предоставена повече от три пъти по реда за достъп до обществена информация;
- друга информация, определена със закон.

Тази информация се публикува, съответно се обновява, в срок *до три работни дни* от приемането на съответния акт или от създаването на съответната информация, а ако актът се обнародва – в срок *до три работни дни* от обнародването, освен ако в закон не е определен друг срок.

Ежегодно трябва да се изготвя и публикува на интернет страницата *годишен отчет* за постъпилите заявления за достъп до обществена информация и за повторно използване на информация от обществения сектор.

В обособена секция *„Достъп до информация"* на интернет страниците се обявяват данните, отнасящи се за упражняването на правото за достъп до информация, годишните отчети и съществуващите вътрешни правила, реда за достъп до публичните регистри, съхранявани от съответната административна структура и др.

Поддържане на платформи за комуникация с местната общност и за ефективна обратна връзка

Индикатори: изграждане и поддържане на интернет платформи за пряка връзка с гражданите, вкл. обратна връзка, за организиране и отчитане на инициативи, за подаване/получаване на сигнали и информация за нередности (платформи в социалните мрежи, специални приложения за мобилни устройства и др.).

В някои общини има разработени специални он-лайн платформи за подаване на сигнали и предложения. Така в Община Стара Загора[3] всеки жител може да подаде сигнал за възникване на широк кръг проблеми (от нарушение на обществения ред до необходимост от пътни ремонти, липса на осветление или паднало дърво) или предложения за решаване на различни обществени проблеми.

В Столична община е изграден специален портал (Контактен център) за подаване на сигнали, жалби, писма, задаване на въпроси, вкл. и за достъп до информация.[4] Идентифицирането на подателя се извършва с имена, телефон и е-мейл за обратна връзка.

3. Община Стара Загора, Платформа „Сигнали за нередности": https://signals.starazagora.bg/bg/signals/add
4. https://call.sofia.bg/bg/Signal/Create

Наред с това, съществува възможност за участие по електронен път в различни анкети и проучвания, обществени обсъждания, обществени консултации, участие в кампании и др. активности. Тази част от портала се достъпва чрез бутон „Участвайте“.[5]

Подобряване на публичността и достъпността на заседанията на постоянните комисии и на общинския съвет (ОбС)

Индикатори: публикувана информация на интернет страницата на годишната работна програма на ОбС, както и осигуряване на възможност за предложения и допълнения от страна на гражданите; публикуване на дневния ред на заседанията на постоянните комисии и на ОбС най-малко в 5-дневен срок преди заседанията и предоставяне на възможност на граждани и представители на гражданското общество да предлагат точки в дневния ред на заседанията, както и да заявят интерес за участие в тях и за достъп до материалите.

Принципните положения са развити на законово ниво като са гарантирани принципите на *откритост и прозрачност в заседанията на ОбС* и на комисиите. Само по изключение ОбС може да реши отделни заседания да са закрити.

Гражданите имат право да присъстват на заседанията на ОбС и на неговите комисии, както и да се изказват, да отправят питания, становища и предложения от компетентността на ОбС, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес, и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в правилника (чл. 28 от ЗМСМА).

Пример

Община Русе

Публичност на заседанията на комисиите (чл. 48): заседанията са открити и се излъчват пряко чрез интернет страницата на ОбС като по изключение отделни заседания могат да бъдат закрити по предложение на председателя или член на комисията.

Участие на граждани (чл. 48): Председателят на комисия е длъжен да осигури условия за присъствие на граждани, представители на неправителствени организации и медии.

Участие на външни експерти (чл. 55): При необходимост в работата си постоянните и временните комисии могат да привличат външни лица като експерти и консултанти, с право на съвещателен глас. Те могат да получат възнаграждение.

5. https://www.sofia.bg/participate

Публикуване на отчет за изпълнението на програмата за управление – най-малко веднъж годишно – и провеждане на публична дискусия

Индикатори: публикувана информация на интернет страницата, като отчетът съдържа информация относно постигането на съответните цели, напредъка по дейности, изпълнението на конкретни мерки, както и организирането на публична дискусия, на която да се обсъдят прилагането, проблемите и предизвикателствата.

Според ЗМСМА (чл. 44, ал. 5) кметът на общината представя пред ОбС *програма за управление* за срока на мандата в *тримесечен срок* от полагането на клетвата. Програмата съдържа основните цели, приоритети, дейности, сроковете за изпълнение и очакваните резултати. Кметът на общината представя пред ОбС и *годишен отчет* за изпълнението на програмата в срок до 31 януари.

Практиките по публикуване, формат на програмата, отчитане и публичност на целия процес са различни в общините. Липсва стандартизиран процес, който да помага на гражданите да се ориентират в приоритетите, да проследяват изпълнението, да участват в дискусии по ключови въпроси. Като цяло законовото изискване се изпълнява формално или не се изпълнява. В интернет страниците на някои общини такава информация липсва или е много трудно да бъде достъпена.

Примери

Община Русе

Публичност на програмата за управление: В правилника е предвидено, че кметът на общината представя пред ОбС програма за управление на срока на мандата в 3-месечен срок от полагането на клетвата. Програмата съдържа основните цели, приоритети, дейности, сроковете за изпълнение и очакваните резултати. Кметът на общината представя пред ОбС годишен отчет за изпълнението на програмата в срок до 31 януари на следващата година. Програмата за управление за мандата 2019-2023 е публикувана на интернет страницата на общината.[6] Публикуван е и отчет за изпълнението за 2019 г., който обаче се отнася до Общинския план за развитие на Община Русе за периода 2017-2020 г.[7]

Община Стара Загора

Програма за управление: На интернет страницата на общината има специално създадена секция[8], в която се публикува програмата за управление и периодичните отчети. Все още няма публикувана актуална програма за мандата 2019-2023 г.

Публикуване на отчет за изпълнението на стратегическите документи и плановете за действие, на реализираните проекти и постигнатите резултати

Индикатори: публикувана информация на интернет страницата, като отчетът съдържа информация относно постигането на съответните стратегически цели, напредъка по дейности, изпълнението на конкретни мерки; възможност за обществено обсъждане на отчета.

6. https://www.ruse-bg.eu/uploads/files/Strategicheski_dokumenti/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9C%D0%90-%D0%97%D0%90-%D0%A3%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9B%D0%95%D0%9D%D0%98%D0%95-2019-2023.pdf
7. https://www.ruse-bg.eu/uploads/files/Strategicheski_dokumenti/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%202019.pdf
8. https://www.starazagora.bg/bg/otcheti-na-kmeta

Публикуването на отчети за дейността на местната власт във връзка с изпълнението на приетите стратегии, планове, програми, реализирани проекти е законово изискване (чл. 15 от ЗДОИ).

Публикуваните отчети трябва да представят по ясен и разбираем начин осъществените мерки и дейности, така че гражданите да могат реално да проследят настъпилите позитивни промени в средата. В отчетите трябва да се съдържа не само изброяване на осъществените дейности, но и анализ на рисковете и предизвикателствата по отношение на реализацията на заявените цели и политики. Отчитаните резултати (по мерки и дейности) трябва да са конкретни и измерими, логически да са свързани с и да произтичат от заложените цели. Отчетите трябва да съдържат освен наративна и финансова част, която трябва да отговаря както на законовите правила и стандарти, така и на специфичните изисквания на финансиращите програми.

Необходими са мерки за целенасочено осигуряване на публичност и информираност на местната общност (вкл. провеждане на обществени дискусии, търсене на обратна връзка), така че гражданите да се чувстват част от целия процес (формиране, изпълнение, мониторинг, отчитане и контрол).

Използването на интерактивни форми на представяне и комуникация е важно, за да се достигне до максимален кръг граждани. Не е достатъчно само в отделен раздел на интернет страницата формално да се публикуват съответните документи, нужен е контекст и адекватна презентация.

Публикуване на доклади за дейността на обществените съвети, общинските фондации и сдружения

Индикатори: публикувана информация на интернет страницата, като отчетът съдържа информация относно проведени заседания и взети решения, съответствие на дейността с годишната работна програма, организирани събития; отчет за дейността и финансирането на общинските фондации и сдружения; осъществени партньорства с представители на гражданското общество и бизнеса.

За да могат гражданите да осъществяват периодичен контрол върху дейността на създадените обществени съвети, общински фондации и сдружения, осъществяващи различни обществено значими дейности от тяхно име, е необходимо редовно да се публикуват *доклади/отчети* за дейността. Докладите трябва да се публикуват на интернет страницата на общината или на специално създадени страници и да съдържат детайлна информация относно различните аспекти на дейността: проведени заседания и взети решения, съответствие на дейността с годишната работна програма (с конкретни цели и мерки за изпълнение), организирани събития (семинари, конференции, обществени обсъждания). Има съществена разлика по отношение докладите/отчетите за дейността на обществените съвети и на общинските ЮЛНЦ. В първия случай – няма императивни законови норми за публичност и отчетност, а публикуването на информацията произтича от по-общите стандарти за прозрачно управление на общината (освен ако с акта за създаване на обществения съвет не е изрично предвидено задължение за публичност). Във втория случай – има законово задължение за публикуване на годишен доклад за дейността и финансов отчет.

Специален годишен доклад за дейността и финансов отчет на общинските фондации и сдружения трябва да се изготвят и предоставят за публикуване в Агенция по вписванията – в специалния регистър за ЮЛНЦ (чл. 40, ал. 3 от ЗЮЛНЦ). За да може да се прецени тяхната роля в осъществяването на публичния интерес, на местната общност е необходимо да се предоставя и информация за осъществени партньорства с различни представители на гражданското общество (НПО, неформални граждански групи и мрежи, академични среди).

Публикуване на доклади за дейността на общински търговски дружества и предприятия или дружества с общинско участие:

Индикатори: публикувана информация относно дейността (в допълнение на достъпната през Търговския регистър), информация за финансовото състояние, бизнес програма и др.

Публичност и отчетност на общинското предприятие: Общинското предприятие трябва да публикува финансова и нефинансова информация за предприятието в съответствие с разпоредбите на Закона за публичните предприятия (чл. 28 от ЗПП), правилника за неговото прилагане и приложимото законодателство. Съгласно разпоредбите на ЗПП общинските предприятия трябва да изготвят *тримесечни и годишни финансови отчети,* анализи и доклади и да ги предоставят на общината и на Агенцията за публичните предприятия и контрол (чл. 29, ал. 1 от ЗПП). Така получената информация трябва да бъде публикувана на *интернет страницата на Агенцията за публичните предприятия и контрол.* Финансовите отчети трябва да са в съответствие със Закона за счетоводството и приложимите счетоводни стандарти.

Нефинансовата информация включва най-малко елементите от нефинансовата декларация по чл. 48 от Закона за счетоводството, както и отчети за оценка на риска, човешките ресурси и трудовите отношения, устойчивостта, въздействието върху околната среда, сделките между свързани лица и отчет за членовете на управителните и контролните органи, включително отчет за тяхното възнаграждение, отчет за изпълнението на възложените задължения за извършване на обществени услуги и на целите на публичната политика (чл. 29, ал. 4 от ЗПП).

Правилата за публичност в ППЗПП (глава 7) се прилагат и за общинските публични предприятия. Това означава, че общината трябва да публикува на сайта си *тримесечни и годишни финансови отчети,* анализи и доклади по чл. 29 от ЗПП за дейността на предприятията в съответствие със Закона за счетоводството и приложимите счетоводни стандарти. Общините публикуват различна по обем и съдържание информация за общинските търговски дружества.[9]

Въвеждане процедури за предварително публично изслушване на кандидати за заемане на ръководна длъжност в общински структури

Индикатори: създаване на състезателни процедури при заемане на ръководни длъжности в различни общински структури – представяне на концепция за развитието на съответната структура, провеждане на публично представяне с възможност на представители на местното гражданско общество да поставят въпроси; периодична отчетност след заемане на длъжността.

За заемане на ключови ръководни длъжности в общински структури по решение на общинския съвет може да се предвиди процедура по предварително изслушване на кандидатите. Такава процедура може да се приложи както на открито заседание на комисия или на общинския съвет, така и в рамките на самостоятелно организирана дискусия. В рамките на дискусията е важно да се включат представители на гражданското общество, на различни професионални организации и др. Процедурите не е необходимо да са изрично предвидени в нормативен акт, за да се организират. Целта не е да се заобикалят императивни процедури за назначаване на общински служители, а да се осигури максимална прозрачност в процеса и възможност за упражняване на граждански мониторинг и контрол. Дали да се проведе публично изслушване на кандидатите може първоначално да бъде решавано за всеки конкретен случай (в зависимост от длъжността, която се заема), но е важно постепенно да се *стандартизира процеса* и да се възприеме като *добра практика*.

9. Община Стара Загора: https://www.starazagora.bg/bg/obshtinski-druzhestva

Най-малкото, при избора на *общински посредник* (чл. 21а от ЗМСМА), който защитава правата и интересите на гражданите в отношенията им с местната власт, трябва да се предвиди процедура за публично изслушване на кандидатите.

Кандидатите трябва да представят *концепция* за развитието на съответната структура, като представителите на гражданското общество могат да задават въпроси и да дават становища.

Приемане и публикуване на етични кодекси за общинските служители и общинските съветници

Индикатори: приети и публикувани на интернет страницата на общината (ОбС) на етични кодекси, които съответстват на актуалната нормативна уредба (ЗПКОНПИ, ЗМСМА, общински правилници и наредби); организиране на периодични обучения за прилагане на кодексите.

Етичните кодекси за поведението на общинските служители и общинските съветници са важна част от изграждането на система за почтеност и интегритет на местно ниво. При приемането на кодексите трябва да се гарантира съответствие на актуалната нормативна уредба (ЗПКОНПИ, ЗМСМА, общински правилници и наредби), като в същото време не се дублира тази уредба, защото има риск от допускане на неточности и неясноти.

За да е ефективна тази регулация, е необходимо не да се повтарят законовите формулировки (относно конфликт на интереси, свързани лица, несъвместимости, основания за отвод и др.), но преди всичко да се „преведат" основните законови изисквания на езика на етичните принципи и правила, като се свали нивото на абстрактност и условност, характерно за нормативните актове. В същото време е необходимо формулировките в кодексите да са достатъчно *прецизни и конкретни*, за да могат задължените лица да съобразяват поведението си с тях. В случаите, когато кодексите не съдържат развити конкретни правила за поведение, а по-скоро систематизират определени принципи и стандарти, тяхната роля е по-скоро да наложат етични граници за допустимо/недопустимо поведение и стимули за етично поведение, отколкото да забраняват и санкционират.

При прегледа на различни етични кодекси следва да се има предвид, че кодексите относно поведението на *общинските служители* имат за основа Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация,[10] който е предвидено да се прилага, доколкото не е установено друго в специален закон, и за администрацията на органите на местното самоуправление (чл. 27 от Кодекса). Като съдържание те следват обща структура и стандартизирани етични правила.

По отношение етичните правила за *съветниците* прилаганата нормативна рамка е хетерогенна (закони, етични кодекси, правилници на общинските съвети), а кодексите, приети от различни общински съвети, са в значително по-малка степен стандартизирани в сравнение с приложимата рамка за служителите в администрацията. В някои общини няма отделни етични кодекси относно поведението на съветниците, а стандартите и правилата по отношение на тях се извеждат директно от уредбата на законово ниво (ЗПКОНПИ, ЗМСМА, правилника за организацията и дейността на общинския съвет и др. актове). В същото време, като членове на демократично легитимен орган на местното самоуправление – общинския съвет, те имат възможност не само пряко да участват във вземането на важни решения, но и да оказват влияние, да предлагат подкрепа, да изискват предприемане на определени действия от местната власт. Наред с това, самите съветници напълно запазват своите професионални ангажименти и бизнес отношения, поради което рисковете за изпадане в ситуация на конфликт на интереси са значителни.

10. Приет с ПМС № 57 от 02.04.2020 г., в сила от 08.05.2020 г., Обн. ДВ. бр.33 от 7 Април 2020 г.

От гледна точка на ефективност на прилаганата рамка е важно периодично да се организират обучения за прилагане на кодексите от задължените лица, които да са практически насочени.

Примери

Община Стара Загора

През 2010 г. Общинският съвет приема Етичен кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местната власт на територията на Община Стара Загора.[11] Конкретните формулировки относно конфликта на интереси (чл. 5 – чл. 10) не са прецизни и не са съобразени с действащите императивни правила и стандарти по ЗПКОНПИ, вкл. не са съобразени понятията за частен интерес и за свързани лица с дефинициите в закона. В своята цялост етичният кодекс се нуждае от преработване с оглед прецизност и съгласуваност с действащата законодателна уредба, отстраняване на неточности и противоречия във формулировките.

Община Благоевград

През 2015 г. е приет *Етичен кодекс на общинския съветник* в *Общински съвет Благоевград*.[12] В кодекса се съдържат както добре формулирани стандарти и правила, така и такива, които частично дублират императивна законова уредба – преди всичко правилата за избягване и установяване за конфликт на интереси по ЗПКОНПИ. Това дублиране, без да е буквален препис на закона, крие рискове от създаване на дисциплинарна практика, която влиза в колизия с нормативната рамка за преценка на хипотеза на конфликт на интереси от КПКОНПИ и налагане на съответните санкции – глоба и предсрочно прекратяване на неговите пълномощия на основание чл. 30, ал. 4, т. 9 и т. 11 от ЗМСМА във връзка с чл. 80 от ЗПКОНПИ. Създаването на паралелен режим на установения със закон може да е основание да се твърди противоречие със закона, което да доведе до отмяна на кодекса от административния съд. Наред с това, в етичния кодекс не са отразени промените в законодателството – най-вече приемането на ЗПКОНПИ.

Публичност и лесен достъп до декларациите за имущество и интереси по реда на ЗПКОНПИ:

Индикатори: създаване на достъпен интерфейс за публичност на декларациите за имущество и интереси на представителите на местната власт, така че гражданите да могат да упражняват по-лесен контрол.

По смисъла на ЗПКОНПИ (чл. 6, ал. 1 т. 32) *лица, заемащи висши публични длъжности, са кметовете и заместник-кметовете на общини, кметовете и заместник-кметовете на райони, председателите на общинските съвети, общинските съветници и главните архитекти на общините и районите.* Кметовете на кметства, кметските наместници, секретарите на общините и служителите в общинската администрация не са лица, заемащи висша публична длъжност по смисъла на закона, поради което подлежат на проверка по реда на § 2, ал. 1 от Допълнителните разпоредби на закона. Прегледът на решенията на КПКОНПИ за 2018 и 2019 г. показва, че именно по отношение на лицата, заемащи публични длъжностни в местната власт, най-често се получават сигнали и се извършва проверка за конфликт на интереси.[13]

Публикуването на декларациите за имущество и интереси се извършва на интернет страницата на КПКОНПИ[14] – по отношение на лицата, заемащи висши публични длъжности, и на страниците на общините – по отношение на останалите задължени лица.[15]

11. Приет от Общински съвет с Решение № 747 от 25.02.2010 г.:https://www.starazagora.bg/uploads/posts/Etichen_kodeks.pdf
12. Приет с Решение № 9, по Протокол № 3 от 27 ноември 2015 година на Общински съвет Благоевград: http://www.blgmun.com/cat24/Etichen-kodeks/
13. КПКОНПИ – решения: http://www.ciaf.government.bg/pages/view/reshenija-chl-13-al-1-t-4-218/
14. КПКОНПИ: https://register.caciaf.bg/2020/index.html
15. Община Стара Загора: https://www.starazagora.bg/bg/deklaratsii-po-zpkonpi-obshtina

В закона **конфликтът на интереси** се определя като:

- състояние, което възниква, когато **лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес**, който може да повлияе върху *безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба* (чл. 52 от ЗПКОНПИ).
- **Частен** е всеки интерес, който води до *облага от материален или нематериален характер,* за лице, заемащо висша публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение (чл. 53 от ЗПКОНПИ).

В закона се съдържа *примерно изброяване на видовете материална и нематериална облаги,* включително получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, получаване на привилегия, получаване на дар и др.

- **Облага** е всеки доход в пари или имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по–ниски от пазарните, получаване на привилегия или почести, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие (чл.54 от ЗПКОНПИ).
- **Конфликтът на интереси е административно нарушение, а не престъпление.**
- **Конфликтът на интереси е елемент от понятието за корупция** по смисъла на закона. Корупция е налице, когато в резултат на заеманата висша публична длъжност лицето злоупотребява с власт, нарушава или не изпълнява служебни задължения с цел пряко или косвено извличане на неследваща се материална или нематериална облага за себе си или за други лица (чл. 3 от ЗПКОНПИ).
- **Конфликтът на интереси е различен** от престъпленията подкуп, търговия с влияние, злоупотребата със служебно положение по смисъла на Наказателния кодекс, но може да е индикация за осъществено престъпно поведение.

Публичност на проверките за конфликт на интереси или корупционни действия

Индикатори: публикуване на информация в достъпен формат за текущи и приключили производства (проверки) за конфликт на интереси или корупция.

Информация по отделни казуси за конфликт на интереси или корупция се публикува инцидентно (по текущи казуси) или след приключване се публикува окончателният акт. В общия случай, окончателните актове (на КПКОНПИ) не съдържат пълен обем лични данни, а само инициали на лицата, по отношение на които е извършена проверка. Липсата на достатъчно публичност от една страна се оправдава със забраните да се нарушават правата, свързани с честта, достойнството и доброто име на проверяваните лица. От друга страна обаче, тези лица винаги са публични личности, които са приели известни ограничения на своята лична сфера, а и обществото има право на информация, за да може да упражни граждански контрол.

Примери

Казус в община Габрово[16]

Производството пред Комисията е по сигнал на АКФ от края на 2017 г. по отношение на заместник-кмет на община Габрово и на свързано с него лице (неговата сестра), служител в общината и началник на отдела за проектни дейности, за неизпълнение на законовото задължение за деклариране на частен интерес и за упражнено властническо правомощие.

16. КПКОНПИ – Решение № РС – 214-17-003/ 28.02.2018 г.

Органът потвърждава извода на АКФ за упражнено властническо правомощие на заместник-кмета по отношение сестра му – началник на отдел в общинската администрация, който я назначава за председател на комисия за провеждане на обществена поръчка, като в същото време тя е и ръководител на проекта в общината, по който се провежда обществената поръчка. КПКОНПИ се задоволява с дадените обяснения за липсата на частен интерес, въпреки че е нарушена изрична законова забрана да се упражняват властнически правомощия по отношение на свързани лица, които са в йерархична зависимост. Въпреки фактите по делото, конфликт на интереси не е установен, нито е установено нарушение на други законови забрани.

Казус в Община Чупрене[17]

Производството пред КПКОНПИ започва след сигнал от 2018 г., че кметът на Община Чупрене Ваньо Костин е извършил разпоредителни сделки с общински имоти в частен интерес в периода 2013-2017 г. (в интерес на свързани с него лица – баща, майка, брат, лице във фактическо съжителство, а по-късно съпруга и техни собствени и управлявани от тях търговски дружества). При проведените публични търгове с явно наддаване за продажба на общинските имоти се явява само по един участник (свързано лице с кмета). Конфликтът на интереси е установен само за една от извършените сделки с общински имоти през 2017 г., при която е сключен договор за покупко-продажба с еднолично търговско дружество, собствено и управлявано от бъдещата му съпруга, с която живее във фактическо съжителство към момента на сключване на договора. За по-ранните сделки със свързани лица е изтекла предвидената по закон давност или договорът е сключен от лице, временно упражняващо правомощията на кмета. За да не изпадне в конфликт на интереси в тези конкретни случаи, кметът е трябвало да си направи отвод при упражняването на правомощията си.

Докато тече производството пред КПКОНПИ кметът е обвинен за престъпление по служба и деклариране на неверни данни в декларацията му за конфликт на интереси, съобщиха от специализираната прокуратура.[18] Той е задържан за 72 часа в ареста, а държавното обвинение е поискало от Специализирания наказателен съд да го остави за постоянно в ареста. Разследването е започнало преди година по сигнал на жител на Чупрене, като повдигнатите обвинения са относно 10 публични търга, при които е продадена общо около 236 декара земя. Купувачи са винаги четири търговски дружества, които са регистрирани и са собственост на свързани с кмета лица. На 9.05.2019 г. Апелативният специализиран съд е отстранил кмета от поста. Всичките тези общински земи попадат в територията на бъдещия ски комплекс „Миджур“, за който вече има изготвен и одобрен общински проект.[19]

Казус в Община Червен бряг[20]

Производството пред КПКОНПИ започва по сигнал, подаден през 2018 г., против Явор Бакърджиев – общински съветник в Общински съвет Червен бряг и Камен П. Влахов – заместник-кмет. Казусът е във връзка с взето решение на Общинския съвет да се проведе публично оповестен конкурс за отдаване под наем на общински недвижими имоти – частна общинска собственост, хотелски комплекс, като в решението са определени условията за провеждане на конкурса. При извършената проверка се установява, че Камен Влахов е женен за сестрата на Бакърджиев. КПКОНПИ приема, че като е гласувал решението за провеждане на публично оповестен конкурс за отдаване под наем на общинския хотелски комплекс, а в последствие е бил упълномощен от спечелилото търговско дружество да го представлява при сключването на договор с общината, е налице частен интерес, който е породил конфликт на интереси. В същото време обаче КПКОНПИ констатира факта, че пълномощието е оттеглено по настояване на Бакърджиев и никога не е било използвано. КПКОНПИ приема също, че Бакърджиев е използвал в частен интерес информация, която се съдържа във взетото от Общинския съвет решение, като по този начин също е осъществил състав на конфликт на интереси. С действията си той реализира нематериална облага за свързаното с него лице – търговското дружество, изразяваща се в глас и подкрепа. На Бакърджиев са му наложили две глоби по 5 хил. лв. за установените нарушения.

17. Решение № РС-163-18-082 от 13.11.2019 г.
18. КБНР (10.04.19): https://www.bnr.bg/horizont/post/101104999/povdignaha-obvinenia-na-kmeta-na-chuprene-vanyo-kostin
19. https://www.prb.bg/bg/news/aktualno/apelativnijat-specializiran-nakazatelen-syd-ot-100
20. Решение № РС-5674-18-074 от 23.10.2019 г.

Възможност за сигурно и безопасно подаване на сигнали за корупция на местно ниво

Индикатори: публикуване на информация за контактна точка (специална е-платформа, горещ телефон, е-мейл) за подаване на сигнали за корупция, така че да бъдат защитени личните данни на сигналоподателя; да бъдат създадени процедури за ефективна и задълбочена проверка на представените факти и обстоятелства, както и работни отношения с разследващите органи (при констатиране на данни за корупционни престъпления).

Към този момент контролните органи на местно ниво (инспекторати, звена „Сигурност", „Човешки ресурси" или Общинска полиция) нямат ефективно действащи системи за напълно безопасно подаване на сигнали за корупция, злоупотреби с власт или конфликт на интереси. На повечето официални интернет страници на общините е изградена секция, отнасяща се до противодействието на корупцията, в която обикновено са посочени координати за връзка (горещ телефон, е-мейл, звено или лице за контакт).[21] В същото време не се осигуряват достатъчно гаранции за запазване анонимността или личните данни на сигналоподателите. Изискването на голям обем лични данни от подателите на сигнали (вкл. три имена, ЕГН, адрес, телефон, е-мейл) е законово установено (чл. 48 от ЗПКОНПИ). Този подход действа възпиращо за гражданите.

Алтернативен вариант е да се използва процедурата за *подаване на сигнали по реда на АПК* (чл. 119 и сл.). Тази процедура не изисква толкова голям обем от лични данни, като в същото време, ако в такъв сигнал се съдържа информация за корупция или конфликт на интереси, попадащи в ресора на КПКОНПИ, органите са задължени да препратят сигнала към компетентния орган (чл. 112 от АПК).

Подходът следва да бъде по посока на насърчаване на подаването на сигнали, като се изискват минимален обем лични данни или като се създаде възможност за разглеждане на анонимни сигнали. И в двата случая акцентът трябва да е върху съдържанието на представените факти и обстоятелства, до каква степен те са проверими, могат ли да се установят конкретни нарушения, които да се свържат със съответни извършители, попадащи в приложното поле на закона.

В някои общини има разработени специални он-лайн платформи за подаване на сигнали и предложения. Така в Община Стара Загора[22] всеки жител може да подаде сигнал за възникване на широк кръг проблеми (от нарушение на обществения ред до необходимост от пътни ремонти, липса на осветление или паднало дърво). Изискват се минимален обем лични данни (имена, телефон, е-мейл). Тази платформа обаче не може да се ползва за подаване на сигнали за корупция или злоупотреба с власт. Обявен е и горещ телефон за сигнали , но не става ясно дали на него могат да се подават сигнали за корупция или злоупотреба с власт, както и какви са приложимите процедури за установяване и проверка на факти и обстоятелства.

Ефективната защита на сигналоподателите е изискване както на националното право, така и на европейското право. АПК и ЗПКОНПИ въвеждат специфични изисквания за защита. В АПК (чл. 108) е предвидено разглеждане на сигналите и предложенията *обективно, безпристрастно и в срок,* както и забрана за преследване заради подаването на предложение или сигнал. Въведени са гаранции за обективност и безпристрастност (чл.113 от АПК), която включва забрана за решаване на сигналите от органите или от длъжностните лица, срещу чиито действия са подадени, освен когато те приемат, че са основателни и ги уважат. В същото време е налице забрана за образуване на производство по анонимни предложения или сигнали.

По реда на ЗПКОНПИ защитата на лицата, подали сигнали, има няколко аспекта (чл. 49-51 от ЗПКОНПИ):

---

21. Столична община: https://www.sofia.bg/en/anticorruptionъ
22. Община Стара Загора, Платформа „Сигнали за нередности": https://signals.starazagora.bg/bg/signals/add

- **Поверителност:** служителите, които разглеждат сигнала, са длъжни да не разкриват самоличността на сигналоподателя, да опазват фактите, данните и документите от нерегламентиран достъп и да предлагат на съответните ръководители конкретни мерки за опазване на самоличността на сигналоподателя, включително такива, предотвратяващи психически или физически натиск върху него.
- **Съдействие от МВР:** в особени случаи по искане на председателя на Комисията може да се потърси съдействието на органите на МВР за допълнителни мерки за защита на лицето, подало сигнал;
- **Право на обезщетение:** лице, което е уволнено, преследвано или обект на психически или физически тормоз, заради подаването на сигнал, има право на обезщетение за претърпените от него имуществени и неимуществени вреди по съдебен ред.

За да се ползва от така въведеното право на обезщетение, лицето трябва да подаде иск и да докаже пред съда, че предприетите срещу него действия се дължат именно на подаване на сигнала, т.е. тежестта на доказване е върху лицето, подало сигнал. Освен това, формулировката „действия, водещи до психически или физически тормоз" е доста обща и неясна, което би затруднило прилагането ѝ от съдилищата.

На ниво ЕС е приета *Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и Съвета от 23.10.2019 г. относно защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза*, която цели подобряване прилагането на правото и политиките на Съюза, чрез определяне на общи минимални стандарти за висока защита правата на лицата, подали сигнали за нередности, които права са гарантирани в Хартата на основните права на Европейския съюз.

- Право на защита имат всички сигнализиращи лица, работещи в *частния или в публичния сектор* – работници, служители, държавни служители, самоосигуряващи се, акционери, членове на управителни органи, и др.
- Сигнализиращите лица имат *право на защита*, когато са имали основателни причини да смятат, че подадената информация за нарушения е била вярна към момента на подаването ѝ. От защита се ползват и *анонимните податели* на сигнали, които впоследствие са били идентифицирани.[23]

Гражданско участие

Обществени обсъждания по важни за местната общност въпроси

Индикатори: публикувана информация и създадена организация за периодични обществени обсъждания по важни за местната общност въпроси; прозрачност, отвореност и достъпност на процеса – предварително публикуване на информация и документи, дневен ред, възможност за активно гражданско участие (предложения, въпроси, становища), он-лайн излъчване, даване на обратна връзка след приключване на обсъждането.

Обществените обсъждания по важни за местната общност въпроси са една от формите за участие на гражданите във вземането на решения. За да е ефективен този механизъм за гражданско участие, е необходимо да се спазват определени изисквания за предварително уведомяване и публичност. Важно е обсъжданията да са с отворен достъп за всички интересуващи се граждани и организации, да могат предварително и в рамките на обсъждането да се поставят въпроси, да се изразява свободно критично мнение, да се предлагат алтернативни решения и становища. За да се достигне до максимален брой граждани, е препоръчително да се предвиди излъчване на обсъждането в интернет, а след приключването му – да се оповести информация (по местни медии, интернет платформи) за проведената дискусия и взетите решения.

23. Славов А., Л. Георгиева-Матеева, Д. Руканова-Калдамукова, Превенция на конфликт на интереси и злоупотреби с обществени поръчки. Наръчник, София, АКФ, 2019, с. 19-27.

Примери

Община Севлиево

В ПОДОбС на Община Севлиево е изрично въведена възможност за *публични обсъждания* (чл. 103): ОбС може да организира *публични обсъждания на проекти за решения от значим обществен интерес за местната общност.* Целта на обсъждането е гражданите на общината и другите заинтересовани лица да дадат становища и предложения по проекти за решения. Съветът с мнозинство *повече от половината общински съветници* приема решения за организиране на публични обсъждания, с което определя: предмета, формите, датата, мястото, продължителността и процедурните правила за обсъждането. Председателят на общинския съвет уведомява заинтересованите лица и оповестява *чрез местните печатни и електронни медии или Интернет* решението най-малко 7 дни преди датата на обсъждането. За постъпилите *становища и предложения* от заинтересованите лица или гражданите се съставя *протокол*, който се внася за разглеждане в общински съвет заедно с проекта за решение и становищата на постоянните комисии.

Община Русе

В ПОДОС е уредена процедура за публични обсъждания (чл. 69): Общинският съвет може да организира *публични обсъждания на проекти за решения* от значим обществен интерес за местната общност. Целта на обсъждането е гражданите на общината и другите заинтересовани лица да дадат становища и предложения по проекти за решения. Публичните обсъждания се организират след специално прието решение от ОбС мнозинство повече от половината общински съветници с което определя: предмета, формите, датата, мястото, продължителността и процедурните правила за обсъждането. Председателят на ОбС, чрез специализираното помощно звено в общинската администрация уведомява заинтересованите лица и оповестява чрез Интернет страницата на ОбС, а при необходимост и чрез местните печатни и електронни медии взетото решение най-малко 7 дни преди датата на обсъждането. За постъпилите от заинтересованите лица или гражданите становища и предложения се съставя протокол, който се внася за разглеждане в ОбС заедно с проекта за решение и становищата на постоянните комисии.

Консултиране на проекти на нормативни актове и стратегически документи с гражданите и гражданското общество

Индикатори: спазване на изискванията на ЗНА за обществени консултации на нормативните актове – публикуване на проектите електронната страница на ОбС, определяне на етапите на консултативния процес и на крайния срок за приемане на становища и предложения от граждани и заинтересовани страни, публикуване на резюме на проектите в достъпен за гражданите стил и формат; провеждане на различни формати на консултации (писмени, он-лайн, срещи – дискусии и др.); публикуване на информация за приетите и отхвърлените предложения, както и мотивите за това; при откриване на процедурата за обществени консултации се определя служител(и) от общината, който да отговаря за организацията на процеса и за обобщаване и представяне на резултатите; тези изисквания могат да се прилагат по аналогия и за консултациите на стратегически документи.

Съгласно ЗНА (чл. 26) изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на *необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.* В процеса по изработване на проект на нормативен акт задължително се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Законът изисква преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта да го *публикува* на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието, ако такава се изисква. Когато съставителят е общинският съвет – проектът се публикува на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.

Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации, е не по-кратък от 30 дни, като само в изключителни случаи съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни. При тази хипотеза трябва изрично да се посочат причините, които налагат ограничаване на срока за обществената консултация.

След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения.

В Столична община е приета специална Наредба за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община[24]. Наредбата се прилага за проекти на нормативни актове и стратегически документи. На интернет портала е изградена специална страница, чрез която се обявяват и провеждат обществените консултации, като се посочва информация за наименованието на проекта на акт, който се консултира, сроковете за започване и приключване на консултацията, вносителите на предложението, формата на консултация, лице за контакт.[25] На портала е достъпен и Наръчник за провеждане на обществените консултации в Столична община.

Партньорство с гражданското общество (вкл. финансова подкрепа за граждански инициативи)

Индикатори: публичност на процеса, ясни приоритети за финансиране и критерии за кандидатстване на конкурсен принцип; участие в процеса на определяне на приоритетите на представители на гражданското общество; граждански мониторинг върху процеса; ежегодно да се определят средства в общинския бюджет за финансиране на граждански инициативи и дейности на местни НПО.

Формите на партньорство с гражданското общество могат да са различни, според спецификата на общините – планиране на съвместни инициативи, подкрепа за изграждане на мрежи от организации в различни сектори (социални дейности, участие, образование, екология), създаване на общи организации, както и на различни съвети и комисии за взаимодействие с НПО.

Една от най-интензивните форми на подкрепа за дейността на гражданския сектор е *финансирането от общинския бюджет* или от *специално създаден фонд* за различни граждански инициативи. Процесът на финансиране трябва да включва елементи на публичност, изработване на ясни приоритети и критерии за кандидатстване, прилагане на конкурсен принцип. В процеса по определяне на приоритетите трябва да участват и представители на гражданското общество. Цялата процедура трябва да е обект на *граждански мониторинг.*

Пример

Община Русе

- **Комисия по взаимодействие с гражданското общество:** С промени в Правилника за организацията и дейността на ОбС от декември 2019 г. е създадена тази нова постоянна комисия, която да осъществява взаимодействието и партньорството с гражданското общество.
- **Наредба за условията и реда за осъществяване на съвместна дейност на Община Русе с организациите, регистрирани по реда на ЗЮЛНЦ,** приета 2009 г.[26]: Урежда партньорството между общината и НПО по конкретни приоритети и инициативи, включени в Плана за развитие на Община Русе, в т.ч. предоставянето на финансиране за проекти на НПО на конкурсен принцип. Финансирането се залага ежегодно в общинския бюджет. На страницата на ОбС няма достъпна информация за годишен отчет за изпълнението на финансираните проекти и изразходваните средства.

24. Приета с Решение № 442 по Протокол № 37 от 20.07.2017 г. на Столичен общински съвет, в сила от 15.09.2017 г.
25. https://www.sofia.bg/en/web/guest/public-consultations
26. https://obs.ruse-bg.eu/documents/%d0%bd%d0%b0%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%b1%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%83%d1%81%d0%bb%d0%be%d0%b2%d0%b8%d1%8f%d1%82%d0%b0-%d0%b8-%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d1%81%d1%8a%d1%89%d0%b5%d1%81%d1%82-2/

Част трета
ЕВРОПЕЙСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ

Тематична област 1: Етични принципи, интегритет и управление на конфликти на интереси в публичната сфера

Свързаните с областите на акцент ръководни принципи за поведение на лицата, заемащи публични длъжности в местната власт, са почерпени от два вида документи.

Ръководства[27], които като цяло са с по-обща насоченост и са по-широкообхватни. Те очертават набор от ценности, от които заемащите изборни длъжности лица и държавните служители следва да ръководят в своята преценка и при вземането на решения съгласно очакванията за поведението им, което следва да бъде подчинено на принципите на независимост и безукорен морал.

Кодексите за поведение[28] очертават конкретни модели на поведение и не изискват сериозна преценка. Те задават стандарти за поведението на лицата, заемащи длъжности в публичния сектор, които определят дали и доколко техните действия са приемливи или не. В рамките на набор от правилно формулирани стандарти поведението може да бъде еднозначно определено като приемливо или неприемливо.

Процедурите за приемане, редовен преглед, актуализиране и прилагане на практика на тези принципи трябва да бъдат публично достъпни за обществеността и гражданските организации, за да бъдат те информирани за това какво могат да очакват от представителите на местната власт.

Добрата практика изисква тези принципи да бъдат вградени в законовата рамка за управление. Такова „вграждане“ се препоръчва във всички случаи, когато е възможно. Принципите трябва да бъдат редовно преразглеждани и обсъждани при ясно определени възможности за тяхната актуализация, всеки път когато политическият и общественият контекст налагат това.

Прилагането на принципите в рамките на местната власт изисква ангажимент, осъзнаване на важността им и активното им популяризира на всички нива на държавната администрация. Отделните групи лица са показани на графиката по-долу.

- **Лица, заемащи изборни длъжности** и висши управленски позиции (напр. кметове и т.н.)
- **Служители в публичния сектор**
- **Членове на управителни съвети (бордове)** на публични предприятия – притежавани или контролирани от държавата/общините
- **Ръководители на публични предприятия** или на дружества с държавно/общинско участие в капитала
- **Общински съветници** с надзорни функции

---

27. Council of Europe (1997), *“Twenty guiding principles on the fight against corruption”* and Council of Europe (2008), *“The strategy for innovation and good governance“* and *“Local Level: The twelve principles of good democratic governance at local level”*
28. Council of Europe and the Congress of Local and Regional Authorities (2018), “*European Code of Conduct for all Persons involved in Local and Regional Governance”* and Council of Europe (1985), *“The European Charter of Local Self-Government”*

Етично поведение в публичния сектор

Етичното поведение в публичния сектор означава прилагането от служителите в публичната сфера на стандарти, които поставят общественото благо преди частните интереси съгласно закона. Целта на вграждането и поставянето на дейността на публичния сектор на основата на етичните принципи е да бъдат спечелени и съхранени увереността, доверието и участието на гражданите в дейностите на всички нива на публичното управление. Етичните принципи в публичния сектор се считат за основен елемент за ефективна и добре функционираща демокрация[29].

Каре 1 | Рамки за етична оценка

Етичните оценки могат да бъдат използвани като инструменти за сравнение на степента, в която етичните стандарти влияят върху вземането на решения в рамките на публичните институции. Те дават увереност или могат да служат като ранен предупредителен сигнал за потенциални „невидими зони“ в етично отношение, които при липсата на адекватни действия във времето започват да уронват доверието в съответната институция. Пример за такива рамка, адаптирана въз основа на инструмента, който използва Комисията по държавната администрация на Австралия, е представен в Приложение 1[30].

1. Върховенство на правото

Основните правомощия и отговорности на местните власти са ясно определени в основните национални нормативни документи, например в конституцията или други закони.

Действията на лицата, заемащи публични длъжности в местната власт, трябва да бъдат в съответствие с установените законови и други регулаторни рамки.

2. Отчетност

Отчетността означава задължение за отчитане, т.е. за разясняване и обосноваване на предприетите действия съгласно уместни критерии и с достатъчно ниво на подробност.

Всички участници в местната власт имат задължението да се отчитат за своите решения и действия. Необходимо е да съществуват ясно посочени канали за подробно мотивиране на решенията и действията, особено ако пораждат въпроси що се отнася до етичните принципи, на които почиват. Имунитетът от разследване и наказателно преследване за извършени престъпления трябва да почива на ясни законови разпоредби.

3. Прозрачност

Средата на откритост в рамките на местната власт е гаранция за прозрачност на действията. Това включва, но не се изчерпва, с определянето на политики и вземането на решения, комуникацията и общественото участие.

При получаването на искания за достъп до обществена информация, следва да се задействат необходимите канали и ресурси за тяхното надлежно изпълнение и за предоставянето на изчерпателна, вярна и точна информация.

Каре 2 | Инструмент за насърчаване на прозрачността

Препоръчително е установяването на ясни процедури, които гарантират диалог и обмен между страните и създават условия за контрол и предотвратяване на случаи на злоупотреба с власт. Пример за такава процедура е Европейският регистър за прозрачност.[31]

Регистърът за прозрачност предоставя платформа за документиране на информация за лобистите, които се стремят да повлияят законодателния процес, лицата, които те представляват, целите, които преследват, и начина, по който се финансират. Такива платформи могат да бъдат създадени на национално равнище за да се хвърли светлина върху това какви и чии интереси се защитават и с какви средства се финансират тези усилия.

---

29. European Committee on Democracy and Governance (2020) – Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Public Ethics)
30. Australian Public Service Commission (2013), *“Agency Ethics Self-Assessment”*
31. The EU Transparency Register (2020)

4. Неприкосновеност и използване на данни

Обработването на данни от организациите в структурата на местната и регионалната власт трябва да бъде подчинено на принципите на законност, пропорционалност, ефективност и зачитане на неприкосновеността. Това означава, че се събират единствено подходящи и необходими данни, които се обработват за конкретна, ясна, ограничена във времето и законоустановена цел.

Тези данни трябва да се обработват по начин, който ограничава неетичната им употреба или злоупотребата с тях от трети страни и да се съхраняват само за сроковете, за които това е необходимо с оглед на целта, за която са събрани.

На всички лица, чиито данни се събират, трябва да бъде гарантирано правото на преглед, възражение и коригиране на личните им данни.

5. Устойчивост

Политиките в настоящето трябва да отчитат и да се ръководят от нуждите на бъдещите поколения. Разработването на политики и приоритети следва да се формира от дългосрочна перспектива, която отчита бъдещите нужди на общността.

Интегритет в публичната сфера

Счита се, че **интегритетът в публичната сфера** се постига тогава, когато е налице последователно съответствие и висока степен на придържане към споделени етични ценности, принципи и норми в рамките на дейностите в публичноправната сфера. В публичния сектор, който се ръководи от ясни етични и нравствени принципи, интересите на обществеността се зачитат, отдава им се приоритет за сметка на частните интереси и те формират основата за действията на властта на централно и местно равнище.

1. Ясно формулирани политики за нравствено и етично поведение

Препоръчително е всички участници в местното и регионалното управление да имат достъп до политики за интегритет, които определят ясни процедури за спазването на етични и нравствени принципи при вземането на политически решения. В рамките на тези политики, трябва да бъдат посочени службите и институциите, които следят за спазването на етичните и нравствени принципи в публичноправната сфера, както и начините за комуникация с тях.

Препоръчително е служителите да имат достъп до материали за обучение, както и до информация за начините и местата, където могат да получат консултация и съвет за това как да идентифицират, да бъдат подготвени и да неутрализират рисковете за интегритета.

2. Корупция и измами

Корупцията е глобален проблем и въпреки, че цифрите дават представа за проблема на глобално ниво (виж Каре 3), явлението е повсеместно и се среща на всички равнища в обществото. Едно от предизвикателствата е злоупотребата с публични средства и действията за противодействие трябва да се предприемат както в рамките на самата организация, така на нивото на функционирането и вземането на решения в рамките на държавната/местната администрация като цяло. Проблемът обаче е по-дълбок и по-сложен.

Каре 3 | Предизвикателството на корупцията

Корупцията е всеобщ проблем с огромна цена, която плащат всички страни:

По данни на **Световния икономически форум** цената на корупцията в световен мащаб възлиза на 2.6 трилиона щ.д. или 5 % от световния брутен вътрешен продукт. По изчисления на **Световната банка** фирмите и физическите лица плащат над **1 трилион щ.д.** под формата на подкупи годишно.[32]

32. https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm

■ По данни от доклада изготвян от **Global Financial Integrity** годишната стойност на свързаните с търговията нерегламентирани финансови потоци от и до развиващите се страни възлизат средно на приблизително 20 % от стойността на общия обем на търговията им с развитите икономики.[33]

Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC, приета през 2003 г.) е единственият правнообвързващ международен акт за борба с корупцията. Всеобхватният и далновиден подход на Конвенцията и задължителният характер на много от разпоредбите ѝ я правят уникален инструмент за комплексно противодействие на корупцията. Конвенцията обхваща пет основни области: мерки за противодействие, криминализиране и правоприлагане, международно сътрудничество, отнемане на имущество и техническа помощ и обмен на информация. Член 8 на Конвенцията съдържа кодекс за поведение на лицата, заемащи длъжности в публичния сектор[34]. Програмата за развитие на ООН (United Nations Development Program – UNDP) **дефинира корупцията като злоупотреба с власт, служебно положение или правомощие с цел лично облагодетелстване — чрез подкуп, изнудване, търговия с влияние, непотизъм, измама, отклоняване или незаконно присвояване на средства,** т.е. дава достатъчно широко определение, което включва както материални, така и нематериални облаги и предимства.

Каре 4 | Конвенция на Организацията на обединените нации срещу корупцията (UNCAC) – Инструмент за самооценка на парламентаристи

Програмата за развитие на ООН (UNDP) и Глобалната организация на парламентите срещу корупцията (GOPAC) разработват съвместно инструмент в помощ на усилията на държавите за спазване на Конвенцията на ООН за борба с корупцията. Поставяйки акцент върху принципната роля на националните законодатели в борбата с корупцията, той съдържа поредица от въпроси и контролни листове за идентифицирането на пропуски в ефективността на приноса на парламентите за прилагането на Конвенцията. Инструментът за самооценка е разработен и с цел съпоставка и измерване на постигнатия напредък на основата на диалог с изпълнителната власт и като инструмент за мобилизиране на общественото мнение и НПО за стратегия срещу корупцията и средство за идентифициране на приоритети.[35]

Поради всеобхватността на проблема с корупцията, акцентът върху понятията прозрачност при вземането на решения и отчетност за техните последици са в самата основа на „доброто управление“ и това, което често наричаме *„обществен договор“* между управляващите и управляваните. Обществото възлага отговорността за управлението на публичните ресурси чрез данъчно облагане и събиране на приходи, такси и т.н. срещу задължението за получаването на услуги срещу тях.

Във връзка с това, важно измерение е невъзпрепятстването от властите на разследвания и проучвания и на информация относно потенциални случаи на корупция. Медиите и обществеността трябва да имат достъп до легитимни канали, които предоставят или генерират информация по въпроси, имащи отношение към корупцията.

Каре 5 | Финландският подход, „Ценностите, които трябва да бъдат част от ежедневната ни работа“[36]

През септември 2002 г. Министерство на финансите на Финландия инициира нов проект в търсенето на начини за идентифициране и интегриране на почиващи на принципи ценности в работното ежедневие на публичните институции. Процесът на ясно идентифициране и формулиране на ценностите на всяка организация помага в определянето на единни процедури в рамките на различни правителствени институции във Финландия и може да служи като модел за поведение и управление на поведението на всички нива на организацията и при всички категории служители в бъдеще. Този ценен процес на дефиниране на ценности е възприет като модел и етичен „гръбнак“ при вземането на рутинни решения в рамките на правителствените организации. Приложение 2 съдържа по-подробна информация за дефинирането на ценностите на практика на ниво институция.

---

33. https://gfintegrity.org/issue/illicit-financial-flows/)
34.https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf стр. 11
35. https://agora-parl.org/resources/library/uncac-anti-corruption-self-assessment-tool-parliamentarians
36. OECD (2005), *“Public Sector Integrity – A framework for assessment”.*

3. Обществени поръчки и възлагане на договори за тяхното изпълнение

Обществените поръчки са сферата, в която традиционно се наблюдават най-много случаи на финансови нарушения. Тази тенденция се наблюдава както при възлагането на инцидентни договори, така и при такива за предоставянето на обществени услуги в дългосрочен план. Важно е следователно всички стъпки и решения в процеса на възлагане на договори за обществени поръчки да бъдат документирани и да са обект на надлежен контрол от страна на компетентните органи. Всички решения трябва да бъдат мотивирани и вземани въз основа на критериите за класирането на кандидатите в търговете. Всички лица и органи, участващи в процесите в сферата на обществените поръчки, трябва добре да познават правилата и процедурите за етични обществени поръчки, а провеждането им трябва да бъде документирано, като също така бъдат разписани ясни правила за докладване на неправомерни действия и бъде осигурена информация относно вероятните последици от нарушенията на правилата и процедурите.

Участниците в тръжните процедури трябва да спазват правилата за конкуренция и рискуват да бъдат отстранени от участие, ако се опитат по някакъв начин да повлияят на решението или да получат неправомерно информация в рамките на процедурата, която да им помогнат да спечелят търга. „Добра практика“ е на всички участници в търговете да бъде предоставен предварително достъп до „редактирана“ версия на договора, който ще бъде сключен с класирания на първо място участник, за да бъдат те в състояние да обжалват решението за възлагането на договора, ако то не отговаря на предварително обявените критерии за обективна оценка на подадените тръжни предложения. Важно е участниците в търговете да познават и съществуващите механизми за жалби, както и да знаят, че те могат да включват правото на преразглеждане от независим орган, на който участниците в търга имат доверие.

4. Зачитане, многообразие и недискриминация

Работните взаимоотношения в рамките на местната власт трябва да почиват на взаимно уважение и зачитане на ответната страна и на обществото, на което служим. В рамките на организациите трябва да се насърчава култура на недискриминация и да се разработват политики, които се основават на справедливост, толерантност и зачитане на многообразието. Фигура 1 по-долу съдържа практически насоки в това отношение, адаптирани въз основа на насоките на Отдела за екологични и социални въпроси на Международната финансова корпорация на Групата на Световната банка (Environmental and Social Department of the International Finance Corporation of the World Bank Group).[37]

Фигура 1 | Пътна карта за недискриминация на работното място

Идентифициране на потребността от стратегия за недискриминация на работното място	Подготовка на основната необходима информация	Преглед и изменение на политиката за подбор на персонал	Оценка на нивата и структурата на трудовите възнаграждения
■ Обвързване на политиката за недискриминация с бизнес приоритетите, подчертавайки ползите ■ Осигуряване на подкрепа от страна на висшето ръководство	■ Анализиране на състава на персонала и на местния пазар на труда ■ Осигуряване на изчерпателна информация за приложимите законови изисквания	■ Преминаване към системи, базирана на компетентности като средство за отдалечаване от личните предпочитания ■ Обучение на ръководния състав за прилагане на политиката за недискриминация в подбора на служители	■ Преразглеждане и при необходимост актуализация на изискванията за подбор на персонал ■ Сътрудничество със синдикатите и НПО за популяризиране на представителството на малцинствени групи

37. World Bank Group (2006), Good Practice Note, “Non-Discrimination and Equal Opportunity”

Прилагане на политика за борба с тормоза на работното място	Разработване на политики в подкрепа на семействата	Познаване и разбиране на културното и религиозното многообразие	Включване на слабо представени групи в работната сила
■ Приемане на политика и запознаване на служителите с нея ■ Обучения на ръководния състав ■ Оказване на подкрепа на служителите, които са подложени на тормоз	■ Приемане на политики за родителски отпуск ■ Насърчаване на гъвкавото работно време, когато това е уместно ■ Обмисляне на начини за улесняване на семействата в справянето с родителските ангажименти	■ Обучение и развитие на ръководния състав за разбиране на културните различия ■ Коригиране на практиките на работното място за улесняване на културното приобщаване	■ Преразглеждане и при необходимост актуализиране на изискванията за подбор на персонал ■ синдикатите и НПО за популяризиране на включването на маргинализирани групи

Разработване на стратегия за справяне със здравословни проблеми и въпроси, свързани с увреждания	Комуникация и популяризиране
■ Разглеждане на възможности за адаптиране на работните места и естеството на работата при отчитане на нуждите на хората с увреждания ■ Въвеждане на система за управление на здравето на служителите за рехабилитация и повторна интеграция в работния процес на служителите с дългосрочни нужди	■ Запознаване на служителите и ръководителите със стандартите за поведение, които следва да спазват ■ Поставяне на акцент върху предимствата на недискриминацията на работното място

Безпристрастният и документиран процес на вземане на решения допринася за намаляването на предразсъдъците и на склонността към облагодетелстване на определени участници или непотизма в местната власт. Човешките права трябва да бъдат популяризирани и насърчавани. По-конкретно, поетите от България ангажименти с подписването на различни международни договори и споразумения трябва да бъдат обяснявани като задължения, които заемащите публични длъжности лица са задължени да зачитат и спазват в ежедневната си работа. Необходимо е да бъдат приети ясни разпоредби и насоки за разпознаване, докладване и борба с всички форми на дискриминация.

Каре 6 | Наднационален орган с компетенции да налага зачитането и прилагането на недискриминационни практики

EQUINET – Европейската мрежа на националните органи по въпросите на равенството[38] – развива сътрудничество и улеснява споделянето на информация между органите и службите за недискриминация в подкрепа за еднообразното и последователно прилагане на антидискриминационното законодателство на ЕС. Мрежата също така предоставя подкрепа за повишаване на нивото на правна защита на жертвите на дискриминация. EQUINET работи във всички сфери на борбата с дискриминацията, включително по признак възраст, увреждане, пол, идентичност, расова принадлежност, вероизповедание, сексуална ориентация и други случаи на дискриминация.

5. Финансово управление

Бюджетите трябва да отразяват публичните ангажименти въз основа на заявените и съгласувани приоритети. Те трябва да бъдат публично достъпни на определени етапи от процеса на подготовка и вземане на решения относно бюджета. Обществеността трябва да има възможност да контролира дали бюджетните средства и тяхното разпределение отговарят на заявените приоритети. Необходим е също така механизъм за обжалване на проектобюджетите, в случаи на несъответствия между заявените приоритети и действителното разпределение на средствата.

38. European Network of Equality Bodies (2020)

Фидуциарните рискове трябва да бъдат идентифицирани на максимално ранен етап, а политиката на съответните организации да предвижда механизми за предприемането на уместни действия за тяхното неутрализиране. Звената за вътрешен контрол и надзор трябва да имат ясно определен мандат и правомощия, а външните одити от надеждни и сертифицирани одитори в публичния сектор трябва да се оповестяват публично и да бъдат лесно достъпни. Необходимо е да се осигури достъп до одитни доклади за изпълнението на бюджета и информация за бюджетния процес на ясен и достъпен език като гаранция, че съдържанието на документите е разбираемо за обществеността.

Управление на конфликти на интереси

Конфликт на интереси възниква в ситуация, в която публичните задължения и частните интереси на служител в публичния сектор не съвпадат, така щото частните интереси са в състояние да повлияят неправомерно изпълнението на служебните задължения на съответното лице[39]. Явен конфликт на интереси съществува тогава, когато безпристрастният страничен наблюдател си състави мнение, че служебните задължения на служителя в публичния сектор се изпълняват под давлението на частен интерес. Дори когато това не е така, обстоятелството, че съществува някаква форма на легитимно съмнение относно неправомерно влияние, подкопава доверието в решенията и действията на служителя и потенциално отслабва споменатия по-горе „социален договор“. Това само по себе си може да се превърне в проблем и следва да се избягва чрез гарантиране на сключването на сделки в условията на несвързаност и равнопоставеност и чрез максимална прозрачност в процеса на вземане на решения. *Потенциален конфликт* на интереси може да възникне в бъдеще, ако лицето, заемащо длъжност в публичния сектор, участва в дейност, в която частните му интереси могат да се превърнат във важен фактор.

1. Действителни и привидни конфликти на интереси

Всички участници в управлението както на национално, така и на местно ниво трябва да предприемат стъпки за избягването на действителни и привидни конфликти на интереси между своите частни дела и служебните си задължения. При отчитане на всички имащи отношение към случая факти и обстоятелства, рискът от привиден конфликт на интереси в полето на заемана публична длъжност в повечето случаи трябва да се третира като действителен конфликт на интереси.

Всички функции и дейности, които се считат за несъвместими със заемането на изборна длъжност в местната власт, трябва да бъдат определени със закон или да почиват на основни правни принципи, а заемащите публични длъжности лица и обществеността трябва да ги познава. Това важи и за начините за контрол и докладване на съответствието с такива законоустановени разпоредби или принципи.

Добра практика, която намира все по-широко приложение, е лицата, които заемат длъжности в публичния сектор и отговарят за вземането на важни решения, задължително да декларират своите преки и непреки лични интереси, функции, занятия, мандатни длъжности, имущество и задължения, които могат потенциално да доведат до ситуации на конфликт на интереси.

2. Назначения въз основа на качествата и професионализма

Назначенията на експертния състав и на ръководители трябва да бъдат поставени на основата на качествата и професионализма на кандидатите и на набор от критерии за съответната длъжност. Качествата и съответствието на кандидатите с критериите трябва да бъде документирано и налично за целите на контрол и надзор от страна на компетентните органи, а процедурите и критериите за подбор да бъдат оповестени публично при поискване.

Привличането на добри кандидати изисква възможности за подходящо и адекватно обучение и добри трудови възнаграждения и възможности за развитие, които са важни

---

39. OECD (2003), *“Managing Conflict of Interest in Public Services”*

стимули за привличането и задържането на кандидати, притежаващи необходимите качества и квалификации. Много важно също така е работодателите в публичния сектор да бъдат в състояние да предоставят надеждни гаранции за справедливо третиране и професионално израстване въз основа на качествата.

3. Заемане на длъжности след напускането на публичния сектор

Подобна ситуация възниква, когато лицата, заемащи публични длъжности използват, действително или привидно, информация и връзки, придобити, докато са били служители в публичния сектор, в своя полза или в полза на свои съдружници след като напуснат държавния сектор. В такива случаи конфликтът на интереси може да възникне преди лицето да напусне заеманата длъжност в публичния сектор. Например решенията и действията на служителя може да съставляват преференциално третиране на дружество с цел осигуряване на работно място след изтичането на мандата или напускането на длъжността в публичния сектор.

По принцип, докато изпълняват своите функции, лицата, заемащи длъжности в публичния сектор, трябва да избягват всякакви действия, които им предоставят лично или професионално предимство в периода след като преустановят да изпълняват своите публични функции.

Каре 7 | Как Австралия, Нова Зеландия и Норвегия управляват риска от конфликти на интереси след напускането на длъжност в публичния сектор

- В рамките на **австралийската** публична администрация, институциите включват в условията на договорите, които сключват с организации от частния сектор, клаузи относно наемането на работа на служители от съответната администрация след тяхното напускане.
- В **Нова Зеландия** трудовите договори на лицата, заемащи висши ръководни длъжности, включват клаузи за периода след напускане на работа в публичния сектор, които предвиждат период на „охлаждане“, който ограничава платените дейности, които служителите могат да изпълняват след прекратяване на трудовото им правоотношение.
- **Норвегия** е приела специални Насоки за последваща заетост след заемане на публична служба, които могат да бъдат адаптирани и включени като отделни разпоредби в трудовите договори, които се сключват с лицата, заемащи публична служба.

4. Докладване и процедури

Всички организации и институции, участващи в местното и регионалното управление трябва да разполагат с ясни и достъпни процедури и насоки за докладването на действителни и привидни нередности. Като минимум, препоръчително е тези процедури да включват:

- Описание на поведението, което се счита за нередност
- Начина, по който ще бъде разгледан и документиран доклада и действията, които ще бъдат предприети в отговор на докладваното
- Установения канал за поверителни съвети/консултации относно подозрението
- Посочване на лицето или институцията, на когото/която може да бъде докладван сигналът
- Гаранции за поверителност, ако лицето, подаващо сигнала, желае това
- Изискване за своевременно и срочно разглеждане на подадения сигнал
- Обстоятелствата, при които нередността (действителна или привидна) може да бъде докладвана на външна институция
- Правна защита на служителите, които подават сигнали за нередности (действителни или привидни)

Приложение 1:

Инструмент за измерване на етичното и нравствено поведение в рамките на публичните институции (от Комисията за публичната администрация на Австралия)

Всяко отбелязване в зелената зона означава, че организацията е на правилен път в прилагането на Етичната рамка	Всяко отбелязване в оранжевата зона означава, че има пропуски в прилагането на Етичната рамка	Всяко отбелязване в червената зона означава, че вероятно не прилагате Етичната рамка
ПРОЦЕС НА ПОСТОЯНЕН ПРЕГЛЕД И УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ	**НЕОБХОДИМА Е ДОПЪЛНИТЕЛНА РАБОТА** За допълнителна подкрепа вж. Насоките за добри практики за етично поведение	**ПРЕПОРЪЧИТЕЛНО Е НЕЗАБАВНОТО ПРЕДПРИЕМАНЕ НА ДЕЙСТВИЯ** За допълнителна подкрепа вж. Насоките за добри практики за етично поведение

Етична рамка за публичния сектор		
■ Ценностите на моята институция се базират на обективните принципи и ценности, в основата на Етичната рамка за публичния сектор	■ Ценностите на моята институция се базират на обективните принципи и ценности, в основата на Етичната рамка за публичния сектор	■ Моята институция не следва набор от изрични ценности
■ Кодексът за поведение на моята институция се базира на Етичната рамка за публичния сектор	■ Кодексът за поведение на моята институция не е преразглеждан през последните 12 месеца	■ Моята институция няма официален кодекс за поведение
■ Всички служители разбират ролята на кодексите и кога и къде следва да ги прилагат	■ Някои служители разбират ролята на кодексите и кога и къде следва да ги прилагат	■ Като цяло служителите не разбират ролята на кодексите и кога и къде следва да ги прилагат
■ Популяризираме Кодекса за поведение на институцията сред нейните служители и клиенти и в общността	■ Популяризираме Кодекса за поведение на институцията сред нейните служители	■ Не популяризираме Кодекса за поведение на институцията
■ Всички наши служители осъзнават необходимостта от етично поведение спрямо клиентите на институцията	■ Ръководителите са добре запознати с Кодекса за етично поведение, ако клиент на институцията се оплаче от неин служител	■ Повечето служители не знаят как да се държат етично с клиентите на институцията

Приложение 2:

Инструмент за дефиниране на ценностите в публичните институции (Финландски подход)

Модел за дефиниране на ценностите в практиката

	Ценности в практиката Ценност: _____		
	Какво представлява тази ценност?	**Какво се изисква от екипа?**	**Какво се изисква от ръководителите?**
Нормално ниво = доброто ниво понастоящем			
Върхово постижение = бъдещото целево ниво			

Какво представляват местните публични предприятия?

Местните публични предприятия (МПП) играят важна роля в предоставянето на набор от обществени услуги. Много често те са собственици на основна инфраструктура и предоставят други критично важни услуги на населението. В различните страни, обаче, МПП има различни цели и функционират по различен начин, като тези различия се определят от законодателните и икономически съображения относно *„правилната“* организация на предоставянето на обществени услуги и тяхното разпределение между публичния и частния сектор.

Каре 1 | Таксономия на МПП[40]

От организационно-управленска гледна точка, разграничаваме три вида МПП:

- **Пряко управлявани МПП** са дружествата, които са еднолична собственост на държавата/общината и чиято дейност тя контролира пряко и изцяло.
- **МПП от корпоративен тип** са дружествата, които са еднолична собственост на общините, но управлението им е възложено на мениджърски екипи.
- **МПП със смесено участие** са предприятията, в които държавата или общините притежават дял от капитала и в чието управление участват.

Независимо дали управлението на МПП е възложено на лица, заемащи публични длъжности, на частния сектор или — както в България — се прилага смесен модел, тяхната основна дейност е от ключово важно значение за предоставянето на качествени и надеждни услуги на обществеността.[41]

Управление на МПП — принципи в действие

Общият преглед на принципите, стандартите, насоките и практическите инструменти за гарантиране на добро управление на МПП в този раздел включва:

- Ръководството на предприятията, което определя цялостната стратегическа посока
- Лицата, които носят отговорност за оперативното управление.

В рамките на тези два допълващи се и взаимосвързани аспекта на управлението всички МПП, които предоставят обществени услуги, се очаква като минимум да спазват основните принципи на членството в ЕС и одобрени и от Съвета на Европа. Тези принципи са резюмирани и изложени по-долу[42].

1. Върховенство на правото

Върховенството на правото е в основата на обществения договор между държавата и гражданите под нейна юрисдикция. Незачитането на този принцип може да има широки последици както за отделния индивид, така и за общностите. Това означава, че функциите и дейността на МПП трябва да бъдат съобразени и подчинени на основополагащите принципи и повели на правото. В рамките на МПП персоналът и ръководителите на администрацията носят отговорност за спазването и налагането на съответствие със законоустановените правила и съдебни стандарти чрез своите действия, трансформирайки правните норми и изисквания в ежедневна практика.

---

40. Saussier, Stephanie и Klien, Michael (2014). *Local Public Enterprises – OECD Report*
41. Open Society Foundation and the European Commission (2017) – *„State Owned Enterprises: Preventing Corruption and State Capture, the case of Bulgaria“*
42. Принципи, формулирани от Съвета на Европа (1985) в следните документи: *“The European Charter of Local Self-Government“,* and Council of Europe (1997), *“Twenty guiding principles on the fight against corruption” Council of Europe (2008), “The strategy for innovation and good governance and Local Level: The twelve principles of good democratic governance at local level”;* and Council of Europe and the Congress of Local and Regional Authorities (2018), *“European Code of Conduct for all Persons involved in Local and Regional Governance”*

Когато предоставянето на обществени услуги е правилно и адекватно позиционирано в рамките на върховенството на правото, „потребителите“ на системата. т.е. гражданите, са правоимащи субекти, които могат да изискват предоставянето на услуги с определено качество и да търсят отговорност от МПП за изпълнението на договорите за предоставяне на обществени услуги.

Каре 2 | Оценка на съответствието с принципа на върховенство на правото в сферата на обществените услуги[43]

Програмата за развитие на ООН (ПРООН) е разработила насоки за измерване и определяне на действията, които е необходимо да се предприемат за вграждането на принципа на върховенство на правото в дейността на организациите. Таблица 1 по-долу представя в адаптиран вид стъпките, които могат да се предприемат, за да се оцени равнището на зачитане на върховенството на правото в дейността и управлението на МПП в определен сектор. Предложеният инструмент за оценка е разработен с цел да пести време и разходи.

Таблица 1: Метод за самооценка на върховенството на правото в МПП

Стъпка	Цел	Действие	Времева рамка
Отправна точка за институционален и контекстуален анализ (ИКА)[44] и оценка на риска[45]	Идентифициране на участващите МПП, детайлно опознаване на политическите аспекти на икономиката в сектора чрез институционален и контекстуален анализ (ИКА), установяване на собствеността и водещите процеси и постигане на съгласие относно целите на оценката	Практическа и логистична подготовка и организация (провеждане на обществени поръчки при необходимост). Създаване на консултативен комитет и определяне на външни експерти за гарантиране на безпристрастното събиране на данни и техния последващ анализ	2-3 седмици
Официално картографиране	Опознаване в подробности на правната и институционалната рамка на сектора и МПП, който осъществяват дейност в него	Официално картографиране в тясно сътрудничество с външни експерти и правни експерти на участващата агенция	2-4 седмици
Прочуване сред служителите на агенцията	Възприятия на персонала на МПП по широк набор от въпроси — от лидерството до служителите на дружеството, до силните страни и предизвикателствата на прилагането на практика на върховенството на правото	Реализация на допитването с възможност за допълване на констатациите чрез събеседвания	2-3 седмици
Допитване до потребителите	Картографиране на възприятията на потребите на предоставяните от МПП услуги	Реализиране на допитването до потребители с възможност за допълване на констатациите чрез събеседвания Използване на профилиране с цел подбор за гарантиране на правилния подбор на действителни потребители на услугите на МПП	4-6 седмици

43. United Nations Development Programme (2014) *“Guidance Note for Assessing Rule of Law in Public Administration”*
44. Може да се използва методологията за институционален и контекстуален анализ на ПРООН, а допълнителна информация се съдържа в документа на ПРООН (2012). UNDP (2012) *”Guidance Note for Institutional and Context Analysis.”* https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/Institutional_and_Context_Analysis_Guidance_Note.html#:~:text=The%20Institutional%20and%20Context%20Analysis,analysis%20to%20support%20development%20programmes.&text=It%20offers%20practical%20guidance%20to,to%20assess%20the%20enabling%20environment.
45. За тази цел могат да бъдат използвани няколко инструмента: Рамката за стратегическо планиране на риска (2010) на Службата за проектни услуги към ООН (UNOPS) – UNOPS Strategic Risk Management Planning Framework (2010), Рамката и политиката за управление на риска, свързан с предоставянето на международна помощ на Австралия (2012) – AusAid Risk Management Framework and Policy (2012), както и докладът на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие/Международната мрежа в областта на конфликтите и несигурността (OECD/INCAF) *„Управление на рисковете в контекст на нестабилност и преход“* (2011) – OECD/INCAF report, Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts (2011)

Стъпка	Цел	Действие	Времева рамка
Анализи, триангулация на данни и изготвяне на доклад	Идентифициране и категоризиране на основните констатации, валидиране на данните чрез представяне на резултатите и обратна връзка от заинтересованите лица за целите на оценката и гарантиране на надеждността на резултатите	Изготвяне на предварителен доклад и провеждане на семинар със заинтересованите лица.	4-6 седмици
Представяне и разпространение на резултатите	След като бъдат отразени коментарите и обратната информация, получени от заинтересованите страни, разпространение на констатациите сред целевите групи и по-широки аудитории, включително централното правителство и местните власти, НПО, международни организации и т.н.	Публикуване и разпространение на окончателния доклад и организиране на събития за проследяването на последващи събития с участието на ключови заинтересовани страни	2 седмици
Последващи действия (обучение, реформи в политиките и административната дейност и т.н.)	Запълване на пропуските в капацитета и преодоляване на пречки, идентифицирани в рамките на самооценката	Политически и административни действия на общинско равнище, лобиране и застъпничество на по-високи нива за усъвършенстване на управленския мандат и/или равнището на компетентност на МПП.	Постоянно

2. Етично поведение

Етичното поведение съдържа в себе си очакванията на гражданите за безпристрастно, законосъобразно и етично поведение на лицата, участващи в предоставянето на обществени услуги. По отношение на основните услуги, моралното и етично поведение включва разбирането, че достъпът до обществени услуги трябва да бъде запазен и широкодостъпен, особено за групите в неравностойно положение.

Полезен инструмент за повишаване на доверието на обществеността в поведението на доставчиците на обществени услуги може да бъде разработването на етични стандарти и насоки за предоставянето на обществени услуги и упражняването на публична власт. Конкретен пример за това какви елементи следва да включва етичното поведение в контекста на предоставянето на обществени услуги е посочен в Каре 3 по-долу, което съдържа кратък преглед на етичните насоки, разработени от норвежкото правителство за сектора на обществените услуги.

Каре 3 | Норвежки насоки за етично поведение в публичния сектор[46]

- **Загриженост за гражданите:** доставчиците на услуги са задължени да отчитат обществените интереси и да предоставят обществени услуги при условията на равно третиране при зачитане на всеки индивид
- **Опазване на репутацията на държавата:** служителите на организациите, които предоставят обществени услуги, трябва да се държат по начин, който не накърнява репутацията на държавата
- **Задължение за спазване на закона:** лицата, заемащи длъжности в публичната сфера, са задължени да спазват законоустановените правила и насоки за етично поведение, като изпълняват разпорежданията на своите ръководители, освен ако те не противоречат или не нарушават закона.

46. Министерство на модернизацията на Норвегия (2009) – „Насоки за етично поведение в държавната администрация". https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/Ethical-Guidelines-for-the-Public-Service-2/id88164/

- **Задължение за оповестяване:** с цел предотвратяване или ограничаване на загуби и щети, лицата, заемащи публични длъжности, се задължават да оповестяват всички обстоятелства, които биха могли да доведат до загуба или да уронят доверието в институциите.
- **Задължение за ефективност:** необходимо е да се работи по максимално щадящ публичните ресурси начин при непрестанно търсене на оптимален баланс между разхищението и ефективното разходване на средства в съчетание с изчерпателност, високо качество и отлична административна практика.
- **Свобода на информацията:** Обществеността трябва да разбира дейностите, които извършват публичните предприятия и при необходимост да има достъп до допълнителна информация.
- **Активно задължение за оповестяване:** Важната информация следва да се оповестява по достъпен начин, както и да бъде достатъчно подробна и изчерпателна и коректно поднесена.
- **Свобода на изразяване на служителите:** длъжностните лица в сектора на обществените услуги трябва да имат основното право да изразяват своето мнение, независимо от това дали критично или не, относно дейностите на държавата и по всички останали въпроси.
- **Лица, които подават сигнали за нередности:** Необходимо е да има установени канали за разкриването на обстоятелства, свързани с предоставянето на обществени услуги, които могат да породят критика. Преди подаването на сигнал, следва да се положат усилия за разрешаване на възникнали въпроси в рамките на организацията чрез безпристрастен медиатор.
- **Безпристрастност:** Поведението на лицата, заемащи длъжности в публичния сектор, не следва да уронва доверието в тяхната безпристрастност.
- **Допълнителна работа извън основното трудово правоотношение:** Лицето, заемащо публична длъжност, не може да работи извън основното си трудово правоотношение или да поема друга работа срещу заплащане, която подкопава доверието в публичния сектор.
- **Дарове и други привилегии:** Лицата, заемащи публични длъжности, не трябва да използват положението си, за получаването на неследващи се облаги в своя полза или в полза на трети страни.
- **Професионална независимост:** служителите в публичния сектор изпълняват служебните си задължения съгласно принципа на професионална независимост.

Преди да бъдат разработени конкретни насоки за етично поведение в зависимост от вида на МПП и спецификата на неговата дейност може да бъде полезно да се направи сравнителна оценка за определяне на равнището на спазване на етичните стандарти в рамките на организацията, както и на етичните рискове, пред които е изправена в настоящия момент или може да се изправи в бъдеще. Насоките и комплексните методологии за такива подходи за укрепване на етичното поведение в публичния сектор, разработени от Съвета на Европа, са резюмирани в Каре 4.

Каре 4 | Инструментариум за етично поведение в публичния сектор[47]

Наборът от инструменти за етично поведение в публичния сектор, разработен от Центъра за експертиза на реформата в местното самоуправление, е достъпен он-лайн и може да бъде лесно адаптиран към контекста в различни държави. Инструментът цели да предостави практическа помощ на местните власти в оценката, спазването и усъвършенстването на етичните стандарти и законовото съответствие в краткосрочен и средносрочен план.

Инструментът се състои от две допълващи се части. Първата разглежда най-важните въпроси, свързани с превенцията на рисковете от корупция в държавната администрация. Втората представя инструмент за сравнение на спазването на етичните стандарти спрямо други организации в публичния сектор и методологията за приложението му. Двете части могат да се използват заедно или поотделно в зависимост от мащаба на проекта и конкретния контекст.

47. Council of Europe, Centre of Expertise for Local Government Reform (2017) – Public Ethics Toolkit.

3. Прозрачност

Съгласно принципите на прозрачност и отчетност всички решения на местната власт, свързани с разходването на публични средства, трябва да са премерени и надлежно документирани, като за тях бъде осигурена достъпна информация. При поискване на информация МПП винаги трябва да информират обществеността и останалите заинтересовани страни за финансовите и организационни аспекти на своята работа.

Въпреки че законоустановените стандарти и други нормативни актове са важна отправна точка за вграждането на прозрачността в оперативната дейност на местната власт, гражданското общество също играе важна роля в мобилизирането на подкрепа и предприемането на действия, както показва примерът от програмата *Прозрачна Полша* по-долу.

Каре 5 | Програма „Прозрачна Полша“[48]

Програмата „Прозрачна Полша“ (*Przejrzysta Polska*) е създадена пред 2003 г. като най-мащабната инициатива за прозрачност и отчетност в Полша. Със своята национална мисия за *подобряване на качеството на обществения живот и местната власт и активизиране на гражданското общество,* организацията функционира като коалиция от медии, НПО, международни донори и видни обществени фигури от настоящето или миналото.

Работата ѝ се основава на взаимодействие с имащите желание за сътрудничество с гражданското общество местни власти с цел подобряване на местното самоуправление, изкореняване на корупцията и други форми на неетично поведение и повишаване на достъпа на обикновените граждани до обществена информация. Програмата е разработила правила за по-добро упражняване на публична власт в шест области: 1) прозрачност; 2) гражданско участие; 3) нулева толерантност към корупцията; 4) професионализъм; 5) предвидимост; и 6) отчетност. От всяка местна управа, която участва в програмата, се очаква да изпълнява определени задачи, свързани с всяко от шестте правила, например да създаде карта на местните инициативи, да споделя материали, които по достъпен начин разясняват ролята и изготвянето на бюджетите и включват общността в процеса на разработване на стратегии за местно развитие.

4. Приобщаващо управление

Доброто управление се характеризира със способността на ключови лица в рамките на организацията да изпълняват ефективни стратегии и политики за подобряване на качеството на предоставяните обществени услуги и на организацията и функционирането на съответните институции. Ефективното лидерство изисква всички страни, участващи в оперативното управление и дейността на МПП, да бъдат наясно със своята роля и функции на органи по управлението и да познават каналите за наблюдение както и средствата за тяхната актуализация при необходимост.

От особена важност за управлението е осъзнаването, че макар лидерството да е важен компонент и отправна точка, функционирането на МПП зависи основно от способността и желанието на служителите да следват даваните насоки. Въпреки че това зависи основно от компетенциите на персонала, желанието на служителите се определя от начина, по който те възприемат организационната култура на предприятието — от начина, по който общуват с ръководството, от това дали се чувстват част от сплотен екип и дали считат, че мнението им се зачита при вземането на стратегически решения.

Финансовите и икономическите резултати и управлението на МПП могат да се подобрят чрез определяне на стратегическа посока и цели, които служителите разбират и подкрепят. Това може да бъде направено както чрез отчитане на мненията и ресурсите на персонала в рамките на организацията, така и чрез изграждането на коалиции и партньорства със заинтересованите страни в заобикалящата среда, като гражданите и гражданското общество могат да допринесат с ценни мнения относно стратегическото развитие, в резултат на които да възникнат основани на нуждите иновативни подходи към предоставянето на услуги.

48. The European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building – Transparent Poland https://www.againstcorruption.eu/projects/transparent-poland-i-massive-action/

Каре 6 | Как да определяме и направляваме стратегическата посока и целта на организацията[49]

Управителните органи (съвети, управленски комитети и т.н.) са отговорни за ясното определяне на *целта, визията и мисията* на организацията и за планирането на тази основа. Те следва да бъдат формулирани при отчитане на нуждите на потребителите на услугите и да бъдат редовно преразглеждани, като гаранция за това, че предоставяните услуги допринасят за постигането на целените резултати. Това на практика се постига чрез:

- Решение относно начина на измерване на качеството на услугите, които се предоставят на потребителите, чрез проучване на нуждите от предоставяне на обществени услуги на потребители от всякакви групи и категории. Въз основа на това, въвеждане на система за редовен преглед на качеството на услугите.
- Събиране и сравняване на информацията относно ефективността, ефикасността и качеството на услугите, които предоставят сходни организации и анализ на установените разлики
- Делегиране на директорите без изпълнителни функции конкретна отговорност за събиране и отчитане на мненията и опита на потребителите и представяне на събраната информация на управленските органи за запознаване и отчитане при вземането на решения.

5. Финансов надзор

Контролът на дейността на МПП и гарантирането на законосъобразността на тяхната дейност, както и на способността им да отговарят на очакванията на своите клиенти, изисква въвеждането на механизми за отчетност и контрол на оперативната дейност. Ако местната власт се затруднява в избора на отправна точка може да предприеме действия за сравнение на текущото състояние на надзора и отчетността спрямо показателите на външни организации.

Каре 7 | Инструмент за сравнение между местните власти по финансови показатели[50]

Инструментът за сравнение по финансови показатели е разработен от Съвета на Европа с цел подобряване на местното финансово управление и фискалната отчетност и е предназначен за местните власти във всички европейски страни. Тези инструменти за сравнение се използват предимно за диагностични цели, подпомагане на организациите, които предоставят обществени услуги, в идентифицирането на областите, в които е необходима интервенция, и необходимостта от предприемането на приоритетни действия за по-добро представяне, по-висока ефективност и целенасочена политика, която се основава на действителните нужди.

Редовните мониторингови доклади, до които обществеността има достъп, са ефективен инструмент за насърчаване на отчетността и гарантиране на ефективен надзор над публично финансираните дейности. Като минимум тези доклади следва да съдържат обобщение на финансовите параметри на сектора, както и информация за резултатите на отделните предприятия. Добре структурираните доклади обикновено съдържат пет раздела, които са представени в Каре 8 по-долу.

Каре 8 | Насоки на МВФ относно важни тематични области в докладите за наблюдение на МПП[51]

- **Общ преглед на сектора и най-важни моменти, свързани с дейността на МПП през годината**, включително информация за политическите решения и важните сделки, които оказват влияние върху сектора.
- **Пълен списък на МПП**, в които държавата е акционер, по икономически сектори, размер и вид собственост Например, предприятия, в които държавата е едноличен собственик, мажоритарен/миноритарен акционер или дружества, обявени за приватизация.

49. The Office for Public Management and the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (2004) – Good Governance Standard for Public Services
50. The Coucil of Europe (2017) Local Finance Benchmarking: a shared tool for improved finance management.
51. The International Monetary Fund (2016) – "How to improve the Financial Oversight of Public Corporations"

- **Преглед на начина, по който държавата упражнява правото си на собственост**, включително чрез назначаването на членове на управителните и надзорните съвети, политиката за разпределение на дивиденти, организационната и управленската структура и целите по отношение на обществената политика.
- **Специални теми** като промени в политическата рамка за дейността на МПП, въпроси от организационно и управленско естество и такива, свързани с въздействието на МПП върху бюджетните финанси и икономиката.
- **Информация за отделните предприятия,** която включва резюме на дейността им, целите, които си поставят в областта на социалната отговорност, целите за устойчивост, съкратени финансови отчети и показатели за финансовото състояние през текущата и през минали години. Докладът следва също така да включва списък на членовете на управителния съвет, ключовите ръководители и одитора на предприятието, както и информация за притежавания от държавата дял от капитала, финансовите цели и ключовите показатели за дейността.

6. Чувствителност към нуждите и иновации

Предоставянето на обществени услуги по начин, който отговаря на нуждите на населението и отразява променящата се политическа, икономическа и обществена конюнктура в отделните региони, изисква готовност от страна на лицата в съответните организации, предоставящи основни услуги, да преосмислят начина на предоставяне на услуги, така че той в максимална степен да отговаря на нуждите на потребителите.

Публичният сектор и МПП не са известни със силен уклон към иновации и нововъведения. Тази тяхна характеристика частично се обуславя от мандата им да предоставят обществени услуги по предвидим и разходоефективен начин при максимални ниски транзакционни разходи.

Независимо от това, технологиите се развиват, откривайки възможности за предоставянето на услуги, които позволяват на МПП да продължат да предоставят услуги на своите клиенти и съкращават дистанцията между дружествата и потребителите по нови и разходоефективни начини *при условие*, че населението има достъп до новите технологии. Същевременно МПП следва да гарантират, че това не води до негативи за околната среда, структурни, икономически и социални, за трети страни или за бъдещите поколения и изисква от тях нови решения за преодоляване на тези предизвикателства.

Фигура 1, заимствана от ОИСР, илюстрира съображенията, които следва да бъдат част от процеса на иновации в рамките на организацията. Начинът, по който организационните атрибути (структура, правила и процеси, технологии и култура и т.н.) въздействат на иновациите, е ключов елемент на иновациите в публичния сектор. В центъра на тази диаграма е показан индивидът, заобиколен от всички останали относими елементи. Въпреки абстрактността и сравнителната сложност на този модел, той предлага концептуална рамка за осмисляне на предизвикателствата на иновациите[52]. Основните безпокойства следва да бъдат степента, в която определена иновация е в състояние да подобри качеството, цената и наличността на предоставяните от МПП услуги за целевите групи бенефициенти.

52. OECD (2014) – *"Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact – Building Organizational Capacity for Public Sector Innovation"*

Фигура 1: Рамка за иновации в публичния сектор на ОИСР



Ключово съображение при тези процеси трябва винаги да бъде анализът на вероятните *преразпределителни* последици за отделните групи бенефициенти. В повечето случаи иновациите не са „неутрални“, доколкото ползите от тях не се разпределят поравно между всички. Възможните преразпределителни негативни последици трябва да се разбират и, ако е необходимо, да се компенсират, тъй като обикновено облагодетелстват най-малко маргинализираните групи. Следователно това е въпрос, който трябва да се има предвид при анализа на организационното развитие и еволюцията на услугите, които се предоставят от МПП, за да се гарантира, че те отговарят на основните потребности на гражданите.

В интернет са достъпни няколко инструмента за насърчаване на иновациите в публичния сектор. Те варират от стратегически насоки до инструменти за разрешаването на широк кръг от проблеми. Някои от тези инструменти са посочени в Каре 9.

Каре 9 | Глобални примери за набори от инструменти за иновации[53]

- **Навигатор за иновации —** инструмент, разработен, за да стимулира иновациите и трансформацията в публичния сектор на Центъра за наблюдение на иновациите в публичния сектор на ОИСР.[54]
- **Двадесет инструмента за иновации в публичния сектор,** разработен от британската фондация за иновации Nesta, съдържа показалец на насоките за успешно въвеждане и прилагане на иновации в правителствения сектор.[55]
- **Правила за дизайн за хората**, документ разработен от правителството на провинция Виктория в Австралия и насочен към служителите в правителствения сектор, който цели да подпомогне формулирането, планирането, разработването и управлението на проекти и политики в центъра на които е поставен човекът и неговите нужди.[56]
- **Ориентиран към бъдещето набор от инструменти за лица, вземащи решения и анализатори,** инструмент, поддържан от Службата за научни изследвания на британското правителство, който съдържа набор от инструменти и техники в помощ на държавните служители при вземането на дългосрочни стратегически решения.[57]

53. Министерство на индустрията, науката, енергетиката и ресурсите на Австралия (2020) – „Инструменти за иновации в публичния сектор”. https://www.industry.gov.au/government-to-government/public-sector-innovation-network/tools-for-public-sector-innovation
54. https://oecd-opsi.org/toolkit-navigator/
55. https://www.nesta.org.uk/report/20-tools-innovating-government/
56. https://www.vic.gov.au/download-human-centred-design-playbook
57. https://www.gov.uk/government/publications/futures-toolkit-for-policy-makers-and-analysts

7. Взаимодействие и сътрудничество

Твърде малко вероятно е дълбоко вкоренените негативни практики като корупцията и недоброто управление да се променят под давлението само на една организация или правителствена институция. Вместо това е необходимо споделянето, разбирането и вграждането на различни разбирания и опит в усилията за намиране на решения на проблема. Мрежите за сътрудничество и взаимодействие между ръководителите в държавния сектор, гражданите, неправителствените организации и други ключови участници в икономиката, например в частния сектор, са от критично важно решение за намирането на решения на отдавна съществуващите проблеми.

За разрешаването на тези проблеми полезно може да бъде съчетаването на основните отговорности на правителството със задължение за изграждането на капацитет в публичния сектор за преодоляване, управление и ефективен отговор в режим на взаимодействие на предизвикателствата в областта на предоставянето на услуги.[58] В Каре 10 по-долу са посочени някои от инструментите за взаимодействие в сътрудничество в публичния сектор.

Каре 10 | Набори от инструменти за взаимодействие в публичния сектор[59]

И двата набора от инструменти признават „дълбоко вкоренените проблеми“ на нашето време, като корупцията, неетичното поведение и понижаващото се обществено доверие и неспособността на отделните сектори да се справят с тях сами. Следователно те подчертават важността на междусекторното взаимодействие и сътрудничество и онагледяват начините за неговото прилагане на практика.

- **Сътрудничество: Инструментариум за кампании за взаимодействие в публичния сектор,“** разработен от Службата за комуникационни услуги на британското правителство, представлява карта от четири стъпки за взаимодействие и ефективно мобилизиране за сътрудничество в рамките на и между секторите при предоставянето на основни обществени услуги.[60]
- **Инструментариум за междусекторни проекти** е разработен от неправителствена организация със седалище в Ню Йорк за диагностициране, проектиране и оценка на успешните, основани на консенсус, инициативи за взаимодействие и сътрудничество.[61]

58. UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2015) – “From Old Public Administration to the New Public Service“
59. UK Government Communication Service (2016) – *“Working together: A toolkit for campaigns collaboration across the public sector”* and The Intersector Project (2020) – *“The Intersector Toolkit: Tools for Cross-Sector Collaboration.”* http://intersector.com/toolkit/
60. https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/working-together-a-toolkit-for-campaigns-collaboration-across-the-public-sector/
61. http://intersector.com/toolkit/

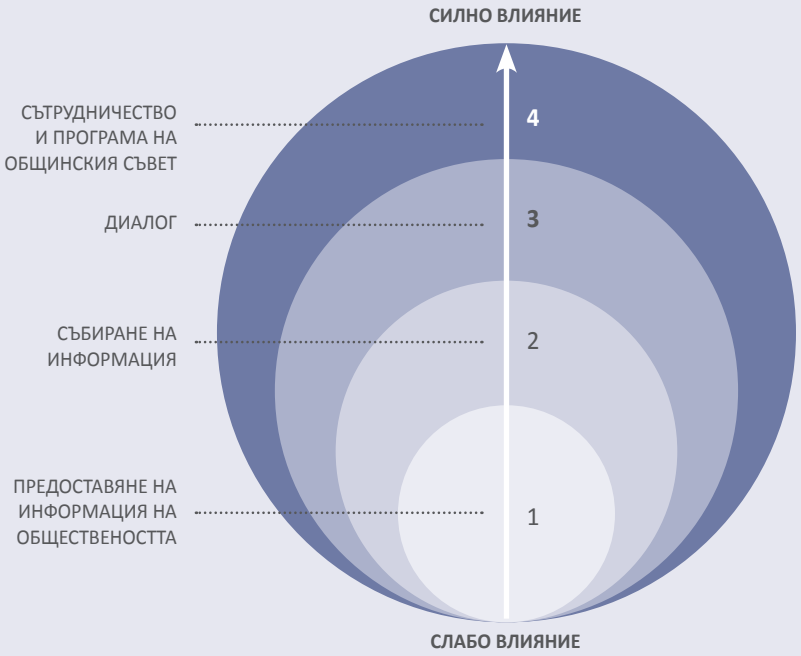
Обществено участие в определянето на дневния ред на местно ниво

Общественото участие или участието на гражданите — като личен или групов израз на правото на участие и влияние върху процесите на оценка на нуждите и вземането на решения в публичния сектор — е ключова характеристика на всяка добре функционираща демокрация. Това означава, че хората, които живеят в дадена общност, участват в планирането и в решенията за нейното бъдеще. Каналите за комуникация с лицата, заемащи публични длъжности, трябва да бъдат открити и прозрачни, както изисква кръговият модел за влияние на гражданите върху лицата, които заемат изборни длъжности. Моделът е представен във фигура 1[62].

Фигура 1: Кръг на влиянието

Кръгът на влиянието

Обхватът на участието с цел повлияване на планирането може да бъде илюстриран чрез кръга на влиянието. Той показва, че различните методи, използвани в процеса на планиране, са свързани с различни възможности за включване и влияние в рамките на процеса.



Фигура. *Най-малкият кръг (1) показва улесняването на достъпа до информация чрез нейното публикуване без последващи мерки, извън публичното обявяване на началото на процеса на планиране.*
Вторият кръг илюстрира събирането на информация. Той включва открит процес и по-широки възможности за участие, доколкото гражданите и организациите могат да допринасят за разширяването на базата от знания като основа за вземането на решения.
Следващият, трети кръг показва участието на основата на диалог, който съчетава методи на комуникация и ангажирано участие, които повишават възможностите за влияние.
Четвъртият кръг показва ситуацията, в която влиянието е най-силно, а именно процеса на сътрудничество и тясно взаимодействие с други засегнати страни. С цел постигане на баланс между принципите, изложени в Глава 3, широкият процес на планиране обикновено включва елементи от всички кръгове.

62. Norwegian Ministry of Local Government and Modernization (2014), "Guide: Public Participation in Planning"

Целта за пълноценно участие на обществеността трябва:

- да гарантира намирането на добри решения, които отчитат нуждите на всички страни
- да предоставя възможност на всички засегнати страни да представят своите позиции
- да насърчава творческия подход и ентусиазма и изграждането на арена за демократично участие в живота на местната общност
- да способства изграждането на солидна основа за вземането на решения

Общественото участие гарантира:

- Качествена информация като основа за вземането на решения;
- Многообразие в общността като гаранция, че решенията и действията почиват на нюансирана и всеобхватна база от знания
- Отговорност за случващото се по места и идентичност
- Взаимно учене и развитие на демокрацията.

Как да привлечем обществеността и да насърчим участието ѝ в публичната сфера:

Достъпът до информация е от ключово значение за гражданската мобилизация и изграждането на обществена информираност и способност за разбиране и правилно тълкуване на нова информация[63]:

1. Върховенство на правото

- Необходимо е приемането на ясни законодателни разпоредби, които гарантират достъпа до обществена информация, включително правото на физическите лица и организациите, включително на представителите на уязвими и материализирани групи, да искат и получават информация съгласно международните стандарти.
- Ограниченията на информацията трябва да бъдат с тесен обхват и ясно дефинирани и да подлежат на контрол от независим орган.
- Законодателството, което регламентира достъпа до обществена информация, трябва да установява силни и независими надзорни органи, комисии или институции от типа на омбудсмана като гаранция за прилагането му.

2. Прозрачност

- Участието на обществеността е гарантирано чрез заседанията на общинските съвети, които се провеждат съгласно открити процедури, включително за обществени консултации и он-лайн достъп до необходимата информация и документи. Тук могат да намерят приложение социалните медии, при задължително предприемане на мерки за недопускане на цифрово разделение, като е възможно да бъдат приложени и редица други методи за разпространение на информация в зависимост от националния и регионалния контекст.
- Необходима е широко достъпна информация за процесите на вземане на решения в публичноправната сфера — цел, която може да се постигне чрез редица средства и медии, включително местни вестници и други печатни издания, социални медии, телевизионни и радио предавания, писма, телефонни обаждания, текстови съобщения, он-лайн приложения и открити покани за диалог към гражданското общество и други мрежи, като гаранция за своевременното предоставяне на информация на заинтересованите страни и обществеността.

---

63. Council of Europe (2017), *"Guidelines for civil participation in political decision making"*

- Създаване и поддържане на постоянни, *ad hoc*, официални и неформални канали или платформи за диалог между лицата, отговорни за вземането на решения/заемащите длъжности в публичния сектор и представителите на държавната администрация и на гражданското общество като условие за диалог, споделяне на информация и застъпничество по конкретни въпроси.

Мониторинг и отчетност: укрепване на способността на обществеността по места да изисква отчетност от властите[64]

- Изграждане на система за наблюдение и докладване на съответствието със задължителните стандарти за обществено участие в процесите на вземане на решения в публичната сфера от страна на конкретно определени независими органи (напр. национални институции за човешките права) с участието на граждански сдружения. Това изисква благоприятни условия и среда за участие на гражданското общество и само по себе си е област, която следва да бъде регламентирана и наблюдавана (вж. насочващия набор от инструменти по-долу).
- Създаване на он-лайн показател за отчитане на изпълнението на дадени предизборни обещания и напредъка в тяхното изпълнение по време на мандата (вж. Каре 1).
- Необходимо е да бъдат създадени и механизми за мониторинг и контрол на прилагането на законите, наредбите, структурите и други механизми за насърчаване на участието на сдружения в процесите на вземане на решения в публичната сфера.
- Оценяването на обществеността участие във вземането на решения в публичната сфера в дадена страна трябва да отчита не само съществуващите регламенти и процедури, но и начина, по който те се прилагат на практика (за гарантиране на равнопоставеното участие на различните групи и сдружения, приемането на всички гледни точки, включително на такива, изразяващи критично отношение, и вземането под внимание на предложенията и препоръките на организациите от неправителствения сектор).

Насърчаване на участието в избори

- Търсене на нови начини за засилване на „гражданското чувство“ и насърчаване на културата на демократично участие, която се споделя както от общностите, така и от местните власти.
- Изграждане на чувство за принадлежност към общността и насърчаване на гражданите да поемат отговорност и да дават своя принос за благото на своите общности.
- Насърчаване на балансираното участие на жените и мъжете в политиката и в местния обществен живот.
- Преглед на пунктовете за гласуване (брой, достъпност, работно време и т.н.).
- Въвеждане на нови възможности за гласуване, които отговарят в максимална степен на нагласите и желанията на избирателите във всеки район (ранно гласуване, гласуване по пощата, гласуване в пощенските станции, електронно гласуване и т.н.).
- Въвеждане на специфични форми на подкрепа (напр. за лица с увреждания или неграмотни лица) или други специални улеснения за конкретни категории гласоподаватели (гласуване по заместване, гласуване от дома, гласуване в болници, казарми и затвори и т.н.).

Инструментариум

През 2013 г. Балканската мрежа за развитие на гражданското общество (Balkan Civil Society Development Network – BCSDN) публикува своята **Бележка # 9 Практики на гражданското общество в държавите от Балканския полуостров**, озаглавена *„Матрица за мониторинг на средата, създаваща условия за развитие на гражданското обще-*

64. Council of Europe (2018), *“Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life”*

ство“. Публикацията е резултат на широки консултации с представители на гражданското общество в държавите от Западните Балкани, проведени с техническа и експертна подкрепа от *Международния център за нестопанско право и Европейския център за нестопанско право* — организации със значителен опит в областта на правните консултации. Документът от 76 страници представлява структуриран анализ на главните условия, които трябва да бъдат налице, за да може гражданското общество да играе своята роля в демократичното развитие на обществото и служи като основа за годишните мониторингови доклади, които Мрежата публикува[65]. Седемдесет и шест страничното издание съдържа оперативни показатели в три ключови измерения, разделени в девет подобласти:

- Основни законови гаранции за свободите, напр. свободата на сдружаване и свързаните свободи, вкл. свободата на събранията и свободата на изразяване.
- Рамка за финансова жизнеспособност и устойчивост на организациите на гражданското общество, включително въпроси като данъчен режим, публично финансиране и човешки ресурси.
- Отношения между правителствения и неправителствения сектор в светлината на рамката за сътрудничество, участие във формулирането на политики, вземането на решения и предоставянето на услуги.

Етапи в процеса на вземане на политически решения, на които е възможно повлияване на общественото мнение/изграждане на обществен консенсус:

- Гаранции, че участието на гражданите има реално въздействие върху процесите на вземане на решения, отлична информираност на гражданите за въздействието на тяхното участие и видими резултати. Местните власти обаче трябва да бъдат честни с обществеността по отношение на ограниченията, които налагат различните форми на участие, и да не допускат създаването на нереалистични очаквания относно възможността да се вземат предвид всички заявени интереси, особено когато те са взаимоизключващи се или решенията касаят разпределението на ограничен ресурс.

Предоставяне на гражданите на повече влияние в процеса на планиране на местно ниво и — в по-общ план — в процеса на вземане на стратегически и дългосрочни решения, а именно:

- Предоставяне на гражданите на възможност за участие на различните етапи от процеса на вземане на решения в тази област. Тези етапи могат да бъдат подготовката, приемането, изпълнението, оценката и преформулирането на местните политики.
- Илюстриране на всеки етап от процеса чрез ясно написани и представени, разбираеми материали, които са лесно достъпни за обществеността, както чрез използване на традиционни методи (карти, макети, аудиовизуални материали), така и на други възможности, които предоставят новите технологии.

Методи за повишаване на обществената ангажираност и участие/обществена грамотност в областта на оценката на изпълнението

- Разработване на системни механизми за обратна връзка за включване на гражданите в оценката, усъвършенстването на управлението и предоставянето на услуги по места, като например допитвания до потребители, комисии на потребители, показатели за ефективност или възможност за избор между различни доставчици с цел повишаване на качеството на решенията и услугите и повишаване на отчетността.

---

65. http://www.balkancsd.net/category/products/products-monitoring-ee-csdev/

Проследяване изпълнението на предизборните обещания – идентифициране на ключовите области и задаване на посока

- Протоколите от заседанията на общинските съвети/избирателните комисии и техни еквиваленти са лесно достъпни и са на разположение на обществеността.
- Регистър на прозрачността, който показва връзката между дадените обещания и съответната компетентна институция и нейния портфейл от отговорности.
- Редовно докладване на постигнатия напредък в изпълнението на всяко дадено обещание (краткосрочна, средносрочна и дългосрочна цел).

Каре 1 | Он-лайн инструменти за проследяване на изпълнението

Он-лайн показатели за проследяване на изпълнението на политически обещания, дадени в рамките на предизборни кампании, са пример за прозрачност и отчетност и полезен инструмент както за партиите, така и за гражданите. Те трябва да бъдат лесно достъпни за обществеността (хората с достъп до интернет), а представянето на данните трябва да бъде в разбираем и четим формат. Два от примерите за такива показатели са:

- Австралийски инструмент за проследяване изпълнението на обещанията: https://www.abc.net.au/news/factcheck/promisetracker/
- Trump-O-Meter на Politifact: https://www.politifact.com/truth-o-meter/promises/trumpometer/

Споделяне на информация по ясен и достъпен начин[66]:

Властите следва да задоволяват конкретни нужди и да преодоляват специфични предизвикателства, пред които са изправени малцинствените групи, хората в неравностойно положение и уязвимите и маргинализираните лица или групи, които желаят да участват във вземането на решения в публичната сфера. Необходимо е те да установят законови гаранции и организационни механизми, които гарантират по-голяма степен на включване в процеса на вземане на решения в публичната сфера, при паралелно диверсифициране на структурите, методите, механизмите, инструментите и видовете публично участие, така че те са бъдат удобни за лицата, които ги използват и да включват нови технологии, но да не са ограничени до използването на он-лайн инструменти. Подобни инструменти могат да включват, наред с другото, публични обявления относно проекти на политики и нормативни актове, обществени обсъждания, публикуване на информация на официалните страници в интернет, използване на интернет и други нови технологии, мрежи на гражданското общество и социалните медии с цел повишаване на участието на младите хора.

За да се неутрализира риска от цифрово и поколенческо разделение, могат да бъдат предвидени някои партньорства между поколенията за да могат младите хора, които познават и умеят да си служат по-добре с новите технологии да помагат на по-възрастните поколения и/или да бъдат предприети други мерки, които отчитат и намаляват риска от цифрово разделение между градските и селските райони.

Стандарти за кметовете на общини[67]:

- Преглед на въпросите и предприемане на мерки за предотвратяване на заемането на повече от една длъжност в публичната сфера, когато това би довело до невъзможност за надлежно изпълнение на съответните задължения или до конфликт на интереси.

---

66. Council of Europe (2018), *"Recommendation CM/Rec (2018) 4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life"*, Transparency International (2015) *"Local Governance Integrity: Principles and Standards"*
67. Council of Europe (2018) *"European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance"*, Council of Europe (2017), *"Guidelines for civil participation in political decision making"*; Council of Europe (2008), *"12 Principle of Good Democratic Governance"* and Council of Europe, *"The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level"*

- Властите не следва да изключват конкретни лица, групи или сдружения от участие в процесите на вземане на решения в публичната сфера, и по-специално не следва да допускат дискриминация спрямо граждански сдружения.
- Те също така трябва да гарантират, че публичните средства не се разходват за партийни цели или в частна полза.
- В допълнение, задачите трябва да бъдат делегирани на правилните нива както в рамките на организацията, така и извън нея.
- Грешките и пропуските не трябва да се прикриват, а да се използват за извличането на ценен опит и поуки.
- Случаите, които пораждат съмнения и етични дилеми, се докладват на прекия ръководител незабавно, съгласно установените управленски принципи, а дадените указания и заповеди се изпълняват, освен когато са незаконни. В такива случаи, това се заявява ясно, а разпорежданията и указанията не се изпълняват.
- Общественото благо се поставя преди личния интерес.
- Откритост, прозрачност и отчетност.
- Публичните власти, неправителственият сектор и гражданското общество като цяло могат да обмислят създаването на различни платформи като постоянно пространство за диалог и участие. Такива платформи могат да включват редовни публични изслушвания, форуми с участието на обществеността, консултативни съвети или други подобни структури.
- Публичните услуги се предоставят, а исканията и жалбите се разглеждат в разумен срок.
- Решенията трябва в максимална степен да интернализират всички разходи и да не прехвърлят проблемите и натиска, независимо дали от екологично, структурно, финансово, икономическо или социално естество, върху бъдещите поколения.
- Всички лица, отговорни за вземането на решения — колективни и индивидуални — носят отговорност за своите решения.

Стандарти за общински съветници[68]:

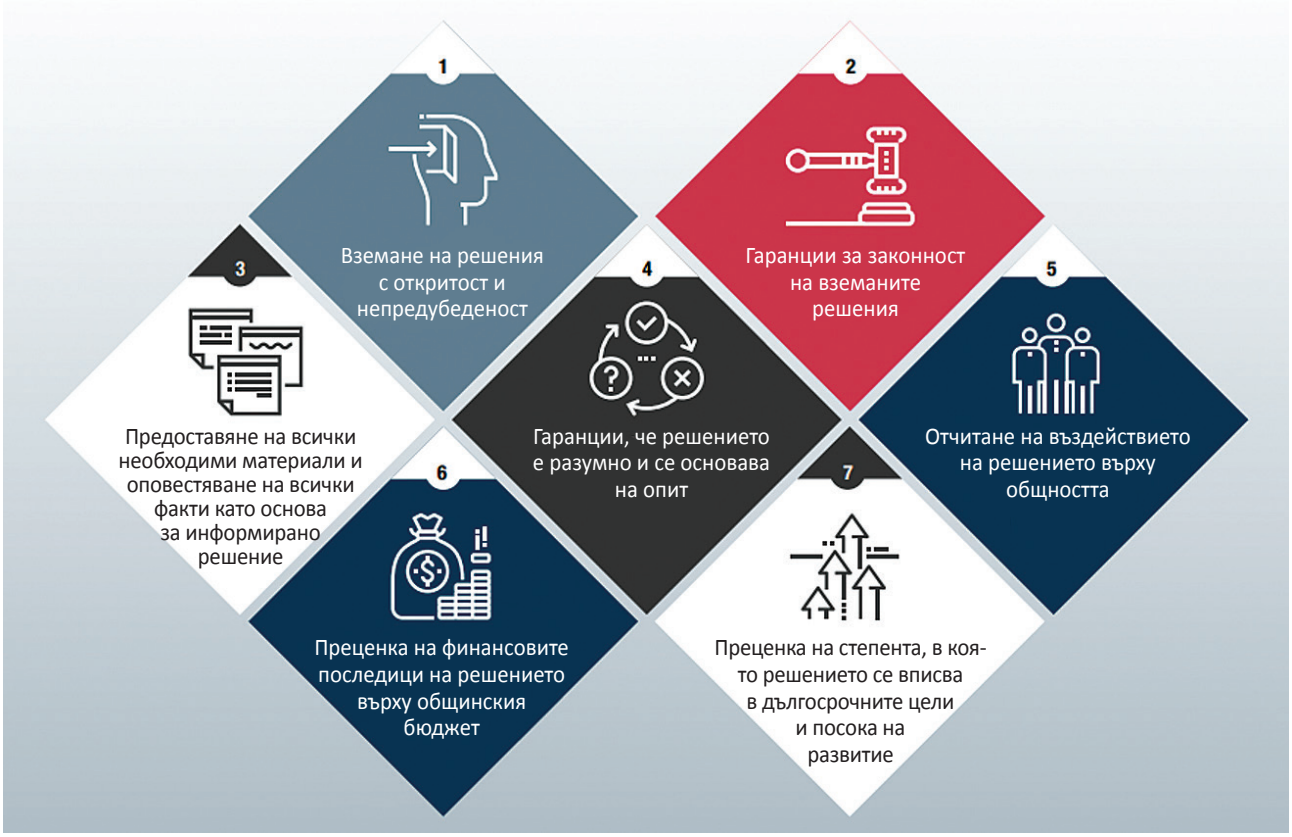
- Преглед на въпросите и предприемане на мерки за предотвратяване на заемането на повече от една длъжност в публичната сфера, когато това би довело до невъзможност за надлежно изпълнение на съответните задължения или до конфликт на интереси.
- Организаторите на обществени консултации трябва да бъдат безпристрастни, а процесите на вземане на решения открити, т.е. да предлагат възможност за участие на всички заинтересовани граждански сдружения, включително по-малки групи от неправителствения сектор, дори ако те не са редовен участник в обществените обсъждания или част от институционализирани рамки за участие, като например консултативни органи (напр. обществени съвети) и правителствени органи или работни групи (вж. примерен процес на вземане на решения във фиг. 2 по-долу).
- Властите не следва да изключват конкретни лица, групи или сдружения от участие в процесите на вземане на решения в публичната сфера, и по-специално не следва да допускат дискриминация спрямо граждански сдружения.
- Грешките и пропуските не трябва да се прикриват, а да се използват за извличането на ценен опит и поуки.
- Случаите, които пораждат съмнения и етични дилеми, се докладват на прекия ръководител незабавно, съгласно установените управленски принципи, а дадените указания и заповеди се изпълняват, освен когато са незаконни. В такива случаи, това се заявява ясно, а разпорежданията и указанията не се изпълняват.

---

68. Council of Europe (2017), *"Guidelines for civil participation in political decision making"*, Council of Europe, *"The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level"*, Logan City Council *"Decision making Framework"*

- Обществено благо се поставя преди личния интерес.
- Откритост, прозрачност и отчетност.
- Всички лица, отговорни за вземането на решения — колективни и индивидуални — носят отговорност за своите решения.
- Диалогът е структуриран, продължителен във времето и ориентиран към постигането на резултати процес, който почива на взаимен интерес от обмена на мнения между публичните власти, гражданите, НПО и гражданското общество като цяло.

Фигура 2: Примерен процес на вземане на решения[69]



Набори от инструменти:

- Програма на Академията за лидерство на Съвета на Европа (Council of Europe Leadership Academy Programme – LAP): https://www.coe.int/en/web/good-governance/lap

  „Програмата на Академията за лидерство“ е курс за интерактивно обучение за всички нива на местната власт, който развива лидерските умения на служителите на институциите в публичния сектор и изгражда стратегически умения и капацитет за лидерство на три етапа.

- Укрепване спазването на етичните ценности и принципи в публичния сектор и предотвратяване на корупция в държавната администрация. Наръчник за публичните власти, разработен от Съвета на Европа (Toolkit for Public Authorities 2017): https://rm.coe.int/1680746d52

- Инструмент за съвременно и ефективно управление на човешките ресурси (Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management): https://rm.coe.int/1680746cb9

  Пети инструмент, разработен от Експертния център за реформа на местната власт на Съвета на Европа: *„Вместо да предлага готови решения, Наръчникът онагледява*

69. Използваното изображение е от Logan City Council *“Decision making Framework”*

необходимия процес за оценка на нуждите на местните власти по отношение на развитието на капацитета и управлението на човешките ресурси. Обединявайки всички концепции, модели и най-добри практики от местните власти в няколко страни в Европа, той се стреми да направи местните власти по-ефективни и по-демократични.“

- Европейски знак за високи достижения в управлението (European Label of Governance Excellence Benchmarking 2018): Инструмент за сравнение: https://rm.coe.int/1680746d9f

  „Инструментът за сравнение въз основа на дванадесетте принципа за иновации и добро демократично управление позволява да се идентифицират общините, които са най-близо до зачитането на всички (или на голяма част) от принципите и следователно отговарят на критериите за получаване на знака ELoGE – Европейски знак за високи достижения в управлението“. Въпреки че този знак представлява оценка на съответствието с критериите, реалните сравнения са както приложими, така и изключително полезни.

- Съвет на Европа Инструментариум за сравнение в областта на финансирането на дейности от местната власт (Council of Europe Local Finance Benchmarking Toolkit 2013): https://rm.coe.int/1680746fd3

Стандарти за гражданското общество[70]:

„Гражданин“ означава всяко лице (вкл., когато е уместно, чужденци, живеещи на територията на страната), които са част от местната общност. Принадлежността към местна общност включва съществуването на стабилна връзка между индивида и общността.

- Взаимно уважение между всички участници като основа за честно взаимодействие и взаимно доверие.
- Зачитане на позицията на публичните власти, които носят отговорност и трябва да се отчитат за своите решения.
- Откритост, прозрачност и отчетност.
- Способност и желание за откликване на нуждите, при предоставянето на обратна информация от страна на всички участници.
- Недискриминация и приобщаване, така че всички гласове, включително на непривилегированите и уязвимите лица, да бъдат чувани и вземани под внимание.
- Равенството между половете и равностойното участие на всички групи, включително такива със специфични интереси и нужди, например младите, възрастните, хората с увреждания или малцинствата.
- Достъпност чрез използването на ясен език и подходящи средства за участие — както он-лайн, така и оф-лайн — и чрез всички видове устройства.

Набори от инструменти:

- ЕВРОПЕЙСКИ КОМИТЕТ ЗА ДЕМОКРАЦИЯ НА МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО НИВО (EUROPEAN COMMITTEE ON LOCAL AND REGIONAL DEMOCRACY – CDLR)

  ИНСТРУМЕНТ C.L.E.A.R. Инструмент за самооценка за участие на гражданите в местното управление: https://rm.coe.int/168074701b

70. Council of Europe (2017), “*Guidelines for civil participation in political decision making”,* Council of Europe (2018), *“Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life”*

Iceland Liechtenstein Norway **Active citizens** fund

www.activecitizensfund.bg

Проектът **„Прозрачност и отчетност на местните власти, силни общности: внедряване на стандарт за отчетност и интегритет на местните власти чрез ангажираност на местни НПО и медии“** се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП.

Повече информация за проекта може да намерите на **www.localintegrity.bg.**

Основната цел на проект „Прозрачност и отчетност на местните власти, силни общности: внедряване на стандарт за отчетност и интегритет на местните власти чрез ангажираност на местни НПО и медии“ е да се подобри системата за отчетност и почтеност на местната власт като по този начин се създадат условия за противодействие на корупцията на местно ниво чрез мобилизиране на местната гражданска общност“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на **Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.** Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация „Антикорупционен фонд“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

АНТИ
КОРУПЦИОНЕН
ФОНД

Фондация „Антикорупционен фонд“ е независима, експертна неправителствена организация, която разследва случаи на корупция, неправомерно разходване на публични средства и конфликт на интереси сред лица, заемащи висши държавни постове. Провеждаме разследванията си като се придържаме към високи законови, професионални и етични стандарти. Целим да подпомагаме държавните институции в това да разследват и наказват корупционни нарушения и престъпления. С дейността си се стремим да се преборим със системни фактори, обуславящи високите нива на корупция в България, както и да информираме обществеността за съществуващите механизми за борба с корупцията.

Намерете ни на **www.acf.bg**
или ни пишете на **acf@acf.bg**