ДОКЛАД
ОТ ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ

Тема: „Прозрачност и публичност на административното управление в контекста на приключени и новообразувани съдебни дела срещу администрациите на общинско и областно ниво“.

Контекст на извършеното гражданско наблюдение

Настоящото проучване се опира на основите на гражданското наблюдение, за да получи най-добрите резултати от неговите основни характеристики.

Най-напред то е основано върху *принципа за независимост*: Гражданският мониторинг се характеризира с независимост от наблюдаваните субекти или институции. Той по дефиниция се извършва от неправителствени организации (НПО), което гарантира, че процесът на мониторинг остава безпристрастен и обективен. Независимостта дава възможност за безпристрастна оценка и преценка на наблюдаваните дейности.

Гражданското наблюдение се основава и на *принципа на прозрачност*: акцентира върху прозрачността, като гарантира, че наблюдаваните дейности и процеси са открити и достъпни за обществеността. Това включва предоставяне на информация за целта, методите и резултатите от усилията за мониторинг, както и предоставяне на съответните данни и доклади на обществеността.

Настоящето гражданско наблюдение беше проведено и този доклад бе изготвен в рамките на проект №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г, „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“, съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд. Основната му цел, разгледана през призмата на проучването и очакваните резултати е да бъдат събрани достатъчно данни относно нагласите, потребностите и практиките, свързани с административното обслужване на гражданите в една от основните административни области на България - Шуменска област. Чрез анализ на тези данни ще бъде възможно да се извлекат обосновани изводи относно проблемите и възможностите за развитие, както на административното обслужване, така и във връзка с подобряване на антикорупционните мерки и постигане на положителен напредък по въпроса за конфликт на интереси, за да не се стига до търсене на решение на тези проблеми в съда.

В рамките на подготовката и провеждането на гражданското наблюдение бяха отчетени спецификите на община Шумен. Териториалната структура обхваща 10 общини и областна администрация, като и характерните демографски особености и културологични особености. Изборът на тази област за провеждане на проучването се дължи на факта, че тя може да бъде представителна за цялата страна и съответно резултатите екстраполирани в останалите 26 области от административното деление на България. Нейните основни показатели по административно обслужване са по-скоро средни за страната. Така например по показателя „електронно управление“ тя има

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

индикатор 3/5, развитието на „услуга на едно гише“ е с рейтинг 3/5, рейтингът за прозрачност е 76,1%[1], а оценката за местната система за почтеност е 3,15/5[2] Резултатите и заключенията, получени в резултат на анализа, могат да бъдат пренесени на национално ниво, като това придава национално значение на изследването.

Анализът и обобщението на резултатите от проучването позволяват да се направят заключения относно състоянието на административното обслужване в Шуменска област – областна администрация и общините в региона. Тези заключения, изводи и препоръки могат да послужат като основа за предприемане на подходящи мерки за подобрение на административното обслужване, в рамките на местната власт, както и за развитие и въвеждане на практики, които правят управлението по-близко до гражданите и техните потребности. Важен акцент, който трябва да се отчете е корелацията между нивото на административно обслужване, степента на прозрачност и отчетност на администрациите и очакваните нива на корупционен риск и реализация на конфликта на интереси.

Методология на провеждане на гражданското наблюдение

Методологията за извършваното наблюдение бе ориентирана към спецификата на гражданското наблюдение и се конкретизира в прилагането на специфичен инструментариум, в контекста на предвидената методология на изследването.
Въз основа на разработените в рамките на проекта *карти за гражданско наблюдение* бяха проведени интервюта от гражданските наблюдатели. Въз основа на тях и достъпа до официална информация от страна на гражданските наблюдатели бяха анализирани практики и подавани сигнали, както и завеждани съдебни дела.

Обект на наблюдението бяха представители на четирите целеви групи - граждани, бизнес, НПО и администрации.

Изследването би осъществено в периода: януари-април 2023г. от двама граждански наблюдатели, които по предварително разработени *карти за гражданско наблюдение* събраха информация от представителите на четирите целеви групи. Във фокуса на наблюдението бяха съдебните дела срещу 11-те администрации (10 общински и 1 областна), които граждани, НПО и бизнеса завеждат.

За гражданското наблюдение, бяха използвани три вида карти, съобразени със спецификата на проучваните целеви групи :

- Първата карта[3] за събиране на информация от единадесетте администрации на територията на област Шумен;

[1] Данни на Института за пазарни изследвания „Регионални профили“
[2] Данни на Transparency International – Bulgaria „Индекс на местната система за почтеност“ 2022
[3] КАРТА №1 ЗА ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ ПО ДЕЙНОСТ 1: ДЕЛАТА СРЕЩУ АДМИНИСТРАЦИЯТА
ОБЛАСТНА И ОБЩИНСКИ АДМИНИСТРАЦИИ В ОБЛАСТ ШУМЕН

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.
Едно добро начало! ДЕМОКРАТИЧНО СДРУЖЕНИЕ ИСКАМ ДА ЖИВАМ ГР. ШУМЕН
TRANSPARENCY INTERNATIONAL BULGARIA

- Втората карта[4] – за събиране на информация от граждани от общините в област Шумен;
- Третата карта[5] – за събиране на информация от представители на фирми и неправителствени организации в общините от областта.

Съдържанието и броят на въпросите във всяка карта за гражданско наблюдение бяха съобразени със спецификата на целевите групи, които бяха проучени с тях. Взети са предвид статуса и демографските признаци и най-вече опита, който всяка целева група има в подаването на сигнали и/или в завеждането на дела по различни казуси, свързани с работата на администрацията.

Съответно:

- С Карта №1 са интервюирани служители от общо 11 администрации в област Шумен;
- С Карта №2 са събрани мнения от общо 30 граждани в област Шумен;
- С карта №3 са интервюирани общо 19 юридически лица (търговци, включително ЕТ и сдружения на НПО) на територията на област Шумен.

Всеки от двамата граждански наблюдатели е провел по 30 интервюта общо с представителите на целевите групи.

Тази част от изследването е фокусирана на контрола върху органите на местна власт.

Изграждането и функционирането на адекватен и ефикасен апарат за обществено управление предполага способи, които да обезпечат неговото правилно и законосъобразно действие[6]. Сред ключовите способи за такова управление е контролът. В рамките на изследването са разгледани *два типа контрол, в чиято основа са гражданите, НПО и бизнеса*.

Единият е свързан с общественото начало. То може да има редица измерения – участия в различни формати на работа на органите на местна власт, изслушвания, медийни позиции и публикации. Конкретният способ засегнат в изследването е възможността за подаване на искания, жалби, петиции, предложения, които да бъдат основа за предприемане на конкретни действия или корекции в дейността на администрацията.

Вторият отново е разгледан през призмата на инициативата на гражданите, НПО и бизнеса - тук става въпрос за *инициираните от тях производства в областта на административното правораздаване*. Това е способ да се осъществява контрол върху дейността на администрацията, като съдът, със свой акт, се произнася по направено

[4] КАРТА №2 ЗА ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ ПО ДЕЙНОСТ 1: ДЕЛАТА СРЕЩУ АДМИНИСТРАЦИЯТА
ГРАЖДАНИ

[5] КАРТА №3 ЗА ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ ПО ДЕЙНОСТ 1: ДЕЛАТА СРЕЩУ АДМИНИСТРАЦИЯТА
БИЗНЕС И НПО

[6] Стайнов П., Административно правосъдие, С 1993, с.13

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

искане и в случай на доказана незаконосъобразност на административния акт, се произнася по неговата отмяна или надлежна промяна.[7]

Резултатите от осъществяването на съдебния контрол в областта на административното правораздаване дават добра индикация за това до каква степен се спазва принципът за законност в действията на администрацията, като основен принцип в държавното управление[8]. От особено значение е не само резултатът от конкретно съдебно обжалване на актовете на администрацията, но и нейните последващи действия по евентуално коригиране на определени нейни практики или процедури.

Наказателната отговорност има свое самостоятелно значение за административното право и административната дейност[9]. Тя се проявява при спазването на принципа за законност и от една страна има пряко за обект на въздействие лицето, извършило правонарушението, а косвено, по пътя на генералната превенция и всеки потенциален извършител. Не малко са възможностите за ангажиране на такава отговорност във връзка с извършване на престъпления по служба. Тук обект на специфична защита са обществените отношения свързани с правилното функциониране на обществената служба. Макар наказателната отговорност по този вид престъпления, които се извършват по служба, да се ангажира по инициатива на публичната власт, то основа за подобно действие може да бъде сезирането от страна на частноправен субект. Това е особено актуално в контекста на скорошните изменения в законодателството, които насърчават гражданите и ги защитават да предоставят на компетентните органи данни за правонарушения[10].

Гражданската отговорност също е от особено значение в областта на административното право. Тя има значение не само за защита на права и интереси на участниците в процеса, но и защита на целения от правото ред в управлението[11]. Нейна проява можем да намерим както по отношение на ангажирането на бюджета на съответната администрация по ЗОДОВ, но също и по отношение на реализацията на регресната отговорност спрямо лицето, което е извършило съответното нарушение и заради, което администрацията е била принудена да ангажира своя бюджет. Не на последно място трябва да се посочи и репарационният ефект по отношение на лицето, чиито права са били нарушени и са признати за правно значими. Този ефект на гражданската отговорност има своето място и в усещането за справедливост в обществото.

---

[7] Дерменджиев Ив, Костов Д., Хрусанов Д. Административно право на Република България, С 1993, с. 206
[8] Чл.4 КРБ
[9] Пак там., С 1993, с. 337
[10] Виж. Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ДВ. бр.11 от 2 Февруари 2023г.)
[11] Пак там., с.338

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

По този начин и трите аспекта на отговорността налагана по съдебен ред – административната, наказателната и гражданската имат своите измерения в постигането на целената законосъобразност в дейността на администрацията. Аспектите на реализацията на трите вида отговорност очертават степента на ангажираност на администрациите с принципите за съответствие с обществения интерес и закона, на които трябва да отговаря съвременната администрация[12], както и способността й да анализира и предприема корективни действия въз основа на издадените съдебни актове.

Гражданското наблюдение е проведено в 10 общини и 1 област (Област Шумен). Използвани са три самостоятелни контролни карти като всяка от тях има различен фокус – гражданите, НПО, бизнес и администрация, чрез които да се наберат първоначални данни. В рамките на проучването са направени 60 индивидуални интервюта. Те обхващат 11 представители на администрациите от областта, 8 представители на НПО, 11 представители от бизнеса и общо 30 граждани. На базата на работата с картите за наблюдение и личните си впечатления в процеса на работа с посочените лица от анкетьорите за гражданско наблюдение е събран материал за статистическа обработка и са събрани и описани и лични впечатления като основа за качествен анализ.

Количествен анализ – карти за гражданско наблюдение попълвани от администрацията

Карта 1

Първата карта съдържа 8 основни въпроса и таблица, които са насочени към разкриване на вида и структурата на делата, в които всяка от администрациите на общините участват и са свързани пряко с административната им дейност. Те представят и последиците от тези дела[13], както и способността на администрацията да направи изводи и предприеме мерки свързани с подобряване на работата си и усъвършенстване на административното обслужване.

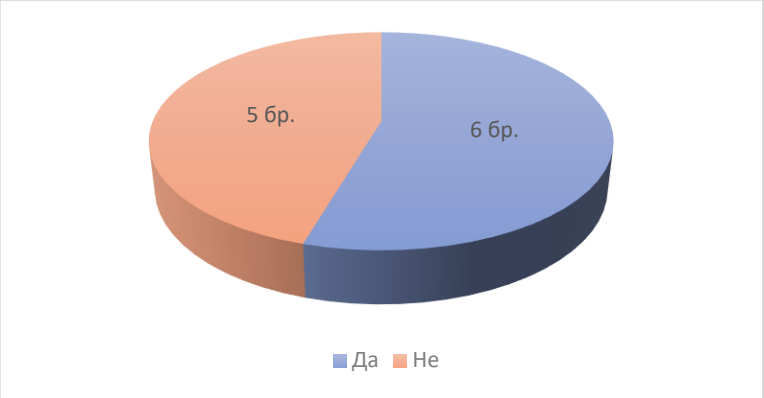
Първият въпрос изследва структурата на споровете достигнали до съдебна фаза в областната и общинските администрации в Област Шумен. Неговата цел е да отсее тривиалните спорове, свързани най-често с вътрешно ведомствени въпроси, каквито са трудово правните спорове например от тези, които имат отношение към дейността на администрацията спрямо граждани, бизнес и НПО. В количествен аспект се проявява рязка поляризация - 5 общини нямат нито едно дело, а 6 имат общо 64 дела. Те не са равномерно разпределени – ясно се очертават две администрации с 23 и 25 съответно, които вероятно са областната и общинската администрация – Шумен. Това показва пряка зависимост между размера на общината и населеното място. Може да се направи и корелация с другата част на изследването, която показва, че в по-малките населени места се търси неформалният път за решаване на противоречия с администрацията.

[12] Кънdева Е., Публична администрация, С 2007, с. 67

[13] Това са дела които са административни, граждански, по ЗОДОВ, както и дела с наказателен характер, по които са привлечени служители от администрацията.

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Графика 1: Имате ли съдебни дела, различни от тези свързани с граждански и трудови правоотношения?



Вторият въпрос цели да представи структурата на делата, разделяйки ги на административни, граждански (например по ЗОДОВ), и наказателни дела срещу служители в администрацията, във връзка с дейността им. В табличен вид са представени отделните категории дела и резултатите от съдебните актове. Това показва определена структура, която ни позволява да правим изводи и за типа нарушения или твърдени нарушения, които са довели до тях.

Таблица 1: Структура на делата – бр. граждански, наказателни и административни.

	Граждански дела (бр.)	Наказателни дела (бр.)	Административни дела (бр.)
Прекратени дела (бр.)	3	0	0
Оправдателна присъда/решение в полза на ответника - община (бр.)	6	2	31
Осъдително решение/присъда (бр.)	4	6	8
Общо (бр.)	13	8	39

Посочени са общо 13 граждански дела, 8 наказателни (те са заведени срещу лица от администрацията) и общо 39 административни дела. Общият дял на административните дела е най-висок – над 60%. Това са дела, които пряко се отнасят до дейността на администрацията по съществени въпроси и съответно имат пряка връзка с качеството на административното обслужване. От статистиката на отговорите на този въпрос се вижда още, че в не малко случаи администрацията е получила решение в своя полза в процеса на съдебен контрол върху административните актове ~ 79 % от случаите. В обратният полюс е случаят с наказателните дела. От заведените срещу служители на администрациите наказателни дела, 75 % са завършили с осъдителна присъда. Общинските администрации успяват да защитят своя интерес макар и с малък превес в гражданските дела – 6 спечелени срещу 4 загубени дела.

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Третият въпрос цели пряко да потърси отговор каква е причината за противоправност на административните актове, признати за противоречащи на закона със съдебни решения. Тук е необходимо да се ранжират най-често срещаните причини за това. Безспорно най-често – в четири от седем отговора е посочено противоречието с материалния закон. Трябва да се има предвид, че към този отговор са прибегнали администрации, които имат най-голям брой административни дела – 17 и повече. Второто най-често срещано основание е противоречие с процесуалния закон или съответно процедурата по издаването на административните актове. Макар и на трето място се посочва като основание и противоречие с целта на закона. Липса на компетентност на издалият акта орган не е посочена в нито един от случаите.

Таблица 2: С какви основания най-често се завеждат административни дела?

Брой отговори	Видове основания
4	противоречие с материалния закон
2	противоречие с процесуалния закон
0	липса на компетентност
1	противоречие с целта на закона
0	друго

Четвъртият въпрос представя разреза на наказателните дела заведени срещу представители на администрацията. От общо осем заведени дела, шест, от които завършват с осъдителни присъди, нито едно според анкетата не попада в някое от петте основания - корупция, злоупотреба с власт, търговия с влияние, стопански престъпления, неупражнен контрол. Отворената възможност „други“ не е използвана по предназначение. Вероятно този тип отговори предполагат, че престъпленията са различни от посочените и/или респондентите не могат да ги назоват.

Петият въпрос е насочен към представянето на структурата на основанията за търсене на гражданска отговорност от администрациите в област Шумен. Той е представен, чрез затворени възможни отговори, които се основават на възможностите, предвидени в ЗОДОВ[14] като е добавена и възможност да се посочат други основания, когато има такива. Водещата причина за започване на граждански производства срещу администрациите е очертана – „незаконосъобразните индивидуални административни

[14] Чл. 1. (1) (Доп. - ДВ, бр. 105 от 2005 г., в сила от 01.01.2006 г., изм. - ДВ, бр. 30 от 2006 г., в сила от 12.07.2006 г., доп. - ДВ, бр. 94 от 2019 г.) Държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове.

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

актове“, както е посочено в пет от проучваните общини. Следващата причина са „незаконосъобразните подзаконови нормативни актове“, които са посочени от 4 (четири) от общините. На трето място са „противоправните действия на длъжностни лица“, което е посочено в два случая. Голям е делът на отворите „друго“ – 5 броя. По съдържание те навеждат на основания, които нямат пряко отношение към управленската дейност т. нар. общо облигационно право т.е. произтичат от правоотношения, в които не се използва властническият метод на правно регулиране и администрацията се явява като равнопоставено юридическо лице (ЮЛ).

Шестият въпрос цели да уточни размера на негативното въздействие върху бюджета на общинските и областната администрация в резултат на неуспешните съдебни дела, в които участват. Периодът, който е посочен е четиригодишен и кореспондира с мандата на местните власти. Само две от изследваните местни структури са посочили, че от техния бюджет за съответния период са изплатени суми. Посочените суми са на общ размер 10217 лв. Останалите 9 от изследваните общини не са изплащали обезщетения.

Седмият въпрос има за цел да представи действията на администрацията в отговор на осъдителните решения, които показват несъвършенства в осъществяваната управленска дейност. Те са категоризирани огледално на възможните основания за произнасяне по законосъобразност. Например противоречащ на закона подзаконов нормативен акт (изцяло или в негови части) – отмяна на този акт напълно или от части. Най-честата реакция на съдебните решения е свързана с промяна в административни практики, които са довели до тези неблагоприятни за администрацията решения. Видно от получените отговори, в 4 (четири) от тях, съставляващи 30% от случаите се сочи промяна в административните практики, вследствие на съдебни решения. При два пъти по-малко - 15% от случаите се прибягва до действия, свързани с отмяна на подзаконови нормативни актове. В отдени случаи (7,5%) имаме отмяна на конкретни заповеди, водещи до незаконосъобразни резултати.

Осмият въпрос е свързан със специфичната форма на взаимодействие между администрация и гражданско общество. Това е призната и от закона възможност, граждани, НПО и бизнес да осъществяват „граждански“ контрол и да се включват в управлението чрез средства като жалби, петиции и предложения. Непосредствените резултати от изследването показват, че в 20% от случаите, администрациите не са предприемали действия във връзка с гражданска активност. Останалите 80% са разпределени както следва:

- В 24% е имало промяна в административни практики като последица от граждански инициативи;
- В 15% се е стигало до отмяна на подзаконови нормативни актове или част от тях;
- Десет процента от случаите са довели до отмяна или промяна на заповеди в администрациите.

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Специално внимание заслужават още 10 % от случаите, в които са били предприети специални мерки за решаване на конфликтни ситуации. Тук е бил използван пътя на непосредствената комуникация и доброволните способи за решаване на спорове.

Количествен анализ – карти за гражданско наблюдение попълвани от граждани

Карта 2

Докладът, в съответствие с целите на изследването, изяснява ***степента на ангажираност на гражданите в областта на съдебната защита на права и склонността им да използват съдебния път като способ за решаване на спорове с администрацията***. Това изяснява първия въпрос. Съотношението между гражданите, използвали съдебните способи за защита на правата, и тези, които не са го направили показва, че едва 7 процента, са били склонни да защитават правата си по съдебен ред.

Вторият въпрос, установява две неща – диапазона на броя дела, които имат лицата, завели съдебни производства срещу администрациите в Област Шумен. Тази стойност се ограничава само до 1 (едно) дело на лице, завело иск. Също така с този въпрос се установяват отклонения. Прекалено високи индикатори биха могли да сочат отклонения, които са свързани с абнормно поведение и следва да бъдат отчетени от изследователска гледна точка. Получените данни не показват концентрация на много дела с един ищец.

Третият въпрос разкрива структурата на заведените дела като дава възможност да се очертае сферата, в която гражданите защитават нарушените си интереси. Така например почти 67% от заведените дела са срещу актове на администрацията. Гражданските дела, съставляват 0%, като тук се имат предвид дела по правоотношения, при които и двете страни са равнопоставени и администрацията действа като ЮЛ – частноправен субект. Включени са и дела по ЗОДОВ, които отново предполагат неправомерни действия на администрацията в качеството ѝ на властнически субект - такива дела съставляват 33% от заведените производства.

Четвъртият въпрос изяснява основанията за завеждането на дела от граждани срещу администрациите, на плоскостта на административното право. Възможностите обхващат палитра от основания за противоправност на административния акт – в това число: противоречие с материалния закон; противоречие с процесуалния закон (реда за издаване на акта); липсата на компетентност на издаващият акта орган. Гражданите не са посочили никое от тези основания. В случаите, когато основанието е определено от участник в гражданското наблюдение то е било посочено като противоречие с целта на закона.

Петият въпрос отразява склонността на гражданите да използват пътя на наказателното преследване в случаи на установени правонарушения. В такива ситуации те имат възможност да се явят в качеството си на лица, подаващи сигнал за престъпление. Практически всички участващи в наблюдението сочат, че са подавали

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

такива сигнали, като те са били свързани с неупражнен контрол, което се явява престъпление по служба.

Основанията за завеждане на граждански дела и/или дела по ЗОДОВ се изясняват в 6 (шести) въпрос. Тяхното разпределение е както следва: 50% от делата са заведени въз основа на претърпените негативни последици от индивидуални административни актове. Останалите сочат като основание противоправните действия на органи и длъжностни лица.

Седми въпрос изяснява броя и структурата на спечелените дела срещу администрацията от страна на гражданите. Разредът обхваща административните дела, делата по ЗОДОВ, които ангажират имуществената отговорност на общинските администрации и тези, които са с граждански характер и при тях гражданите и администрацията действат в една плоскост. Този разрез дава възможност да се направи преценка за цялостната обоснованост на претенциите срещу действията на администрацията. Изследването сочи равно разпределение 2/1 между административни и граждански дела.

Осми въпрос третира действията на администрациите във фазата след като са получили осъдително съдебно решение. Разгледани са три хипотези. Те са свързани, както с възможността на администрацията да отдели средства, така и със спазването на презумпцията за правомерност на действията й. Разгледани са хипотезите на не плащане на присъдените обезщетения, хипотезата на забавено изпълнение и пълното и точно изпълнение. Събраните данни сочат, че в половината от случаите съдебното решение е било изпълнено точно и обезщетението е било изплатено в срок. В 50% от случаите е заплатено със значително закъснение.

Девети въпрос третира връзката между извършеното правонарушение и отговорността на онази част от администрацията, която има отношение към установено правонарушение. Цели се да се установи понесена ли е персонална отговорност от съответните лица, след като е подаден сигнал от граждани. Тук се визира налагането на лична санкция по пътя на наказателната или административно наказателната отговорност. В нито един случай, в резултат на подаден сигнал от лице, което сме анкетирали, не е наложена санкция, въпреки че 14% от гражданите са подавали такива сигнали.

Десети въпрос цели да установи степента на изпълнение от страна на администрацията относно съдебните решения по административни дела. Получените данни показват, че практически във всички случаи диспозитивите са били изпълнени.

Въпросите от единадесет до четиринадесет целят да установят социално – демографските характеристики на гражданите, участващи в наблюдението и съответно разпределението, което имат по отношение на активната съдебна защита на своите права. Профилът на лицата, които типично завеждат дела срещу администрацията

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

е очертан категорично по пол – това са мъже. Възрастово те са разпределени по равно в групите 30-65 години и над 65 години. Определено лицата, които се жалват срещу действията на администрацията са образовани – делът на висшето образование е 100%. Като местожителство – всички са жители на областния град.

Количествен анализ – карти за гражданско наблюдение попълвани от НПО и бизнес

Карта 3

Първият въпрос, на който е необходимо да се отговори е каква част от участвалите в наблюдението представители на ЮЛ сочат, че тяхната организация е била инициатор на дело срещу административен орган в съответната община. Видът на делата в този въпрос не е специфициран. Те може да са граждански или административни. На този етап те се разглеждат общо. От респондентите 25% заявяват, че са водили дела срещу администрациите в областта.

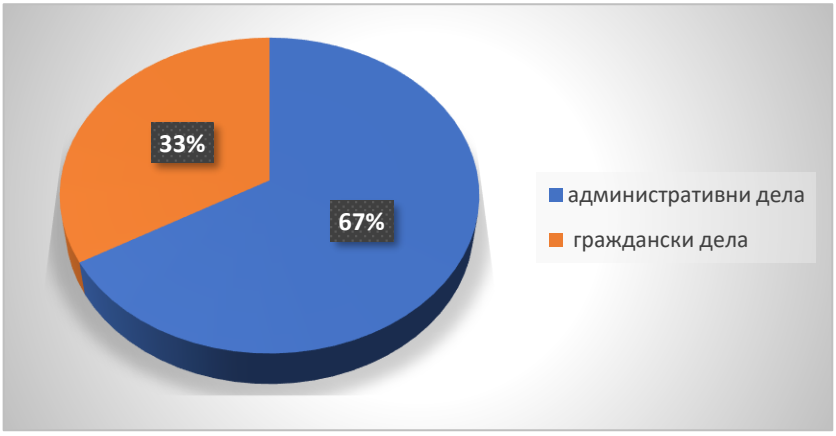
Вторият въпрос уточнява броя на делата заведени от всеки един от респондентите. Този елемент на наблюдението дава представа за разпределението на делата и за склонността на ЮЛ да защитават правата си по съдебен ред. Разпределението е неравномерно. В повечето случаи броят е нула, което показва, че ***масовото разбиране за взаимоотношенията с публичната власт не предполага съдебни спорове***. От друга страна при двама от респондентите имаме 4 дела, а при един – 6 дела. В случаите, когато имаме повече от едно заведено дело, то те обхващат всички възможни видове (и граждански и административни) и показват равномерно разпределение между тях.

Третият въпрос търси разпределението на делата по видове, така както са разпределени в обхвата на гражданското наблюдение – административни, граждански, като отделно са изведени делата по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Най - много са административните дела – 66% от всички. Делът на гражданските дела е на половината от този и съставлява 33%. Това са случаи, в които администрацията и ЮЛ (НПО или търговец)[15] се намират в позиция на равнопоставеност, равнопоставени субекти на гражданското право, а техните правоотношения не са възникнали в резултат на упражняване на властническа дейност. Такъв е случаят с отговорността по ЗОДОВ, която макар да е репарационна винаги произтича от вреда, причинена във връзка с упражняването на властнически правомощия или дейност на длъжностни лица.

[15] Тук не трябва да се пропускат и едноличните търговци, макар да не са ЮЛ.

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Графика 2: Видове дела в обхвата на гражданското наблюдение



Интересен е **четвъртият въпрос**, който третира исковете от гледна точка на предмета на правния спор. Той е насочен към особена категория дела пряко свързани с дейността на бизнеса – обществените поръчки. ***Сред респондентите никой не е посочил заведено дело свързано с обществени поръчки на територията на област Шумен т.е. броят е „0“.*** Въпросът не предполага интерпретации от страна на участващите в наблюдението и на причините да не защитят интереса си по правен ред.

Петият въпрос е свързан с определянето на структурата на делата, които са в сферата на административното правораздаване и ни дава обратна връзка за това какви типове правонарушения, бизнесът и НПО възприемат като извършени срещу тях. От направения разрез се оказва, че ***почти 43% от делата са заведени въз основа на опорочена процедура в издаването на административните актове.*** Това е основание, което носи своята специфика и идва да гарантира както създаването на акт с надлежното съдържание, така и с надлежните реквизити при съобразяване с дължимата правна и фактическа обстановка. Непосредствено след това ***с 30% следват делата, които са заведени въз основа с противоречие с материалния закон или нормата, под която трябва да бъдат подведени фактите***. Тя е или неправилно определена, или неправилно интерпретирана. Интересното е, че две от най- рядко срещаните основания - липсата на компетентност от органа и противоречие с целта на закона, се срещат в 13% от случаите. Това са случаи, които често могат да се развият и при определени обстоятелства да бъдат интерпретирани като престъпления по служба.

Шестият въпрос показва корелацията между спецификите на извършваната стопанска дейност или дейност в обществена полза и подадения иск. Практически, много рядко такава корелация е на лице. Над 90% от случаите не се отнасят до такива режими, като например: продажба на специфични стоки, „тротоарно“ право и т.н. Погледнато от обратната страна се вижда, че независимо от характера на осъществяваната дейност, срещата с неправомерния административен натиск е на лице.

Седмият въпрос третира сравнително рядко срещаната връзка, а именно тази между знанието за данни за извършване на престъпление и подаването на сигнал за това

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

престъпление. В 85% от случаите, лицата участвали в гражданското наблюдение не са подавали сигнали за такива деяния. ***Като конкретен вид престъпление, с цялата условност за това доколко конкретно е разпознато, е посочена злоупотребата с власт.*** Сигналът за такъв вид престъпление представлява 5% от направената извадка. Особено значение трябва да се отдаде на повтарящият се текст, който е изписан в „други“. Там има настояване за персонална отговорност на конкретния администратор, а не на администрацията като цяло. Този тип настояване е категорично изразен в 10% от случаите. Това не трябва да се разглежда в контекста на степента на разбиране на наказателната отговорност, а като ясно изразен дефицит.

В **осмият въпрос** са отразени основанията за търсене на репарационна отговорност в рамките на ЗОДОВ. Те отразяват законовата структура на основанията. В конкретния случай е посочено, че бездействието на орган или длъжностно лице е било основанието за завеждане на съответната претенция. Други основания, сред които са „незаконосъобразни подзаконови нормативни актове“, „незаконосъобразни индивидуални административни актове“, „действия на държавни органи и длъжностни лица“, не са посочени.

Интересно е да се разгледа **девети въпрос**, при който са посочени изрично 5 (пет) основания за обжалване на актовете. Това са нарушения, при обявяването, при касирането, при възлагането, приемането или плащането. Дадена е и възможност участниците в проучването сами да посочат друга причина. Тук е получен един единствен отговор, сочещ причина и той посочва нарушения в класирането като такова основание. По-скоро, това е интерпретация на възможна причина, а не на основание за действително започнато производство по обжалване, ако се търси корелация с отговорите по въпрос четири.

Десети въпрос се отнася до вида и броя на делата, които НПО и бизнеса са спечелили срещу администрацията. Важна е и съпоставката с общия брой заведени дела. Основният брой спечелени дела е в областта на административното правораздаване - 65% от спечелените дела са административни. Други 29% от респондентите се отнасят към сферата на гражданското правораздаване. Едва 8 % от посочените в отговорите спечелени дела се отнасят до ЗОДОВ. В областта на обществените поръчки, макар и от жизнено значение за бизнеса няма нито едно спечелено дело.

Изследването, с **единадесети въпрос**, се насочва и към темата за правните последици от съдебните решения и изпълнението. Един от тези аспекти е заплащането на посочените в решението суми в срок и по размер. В рамките на изследването няма нито един участник, който да сочи, че не е получил дължимото плащане в срок. Дължимите суми по обезщетенията са изплащани навреме, според самите ищци.

Една от важните теми – последиците от сигналите, подадени от НПО и бизнеса в резултат на дейността на държавните органи. Това е темата на **дванадесети въпрос**. Ситуацията,

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

която отговорите на този въпрос очертава е балансирана. Половината от подадените сигнали са довели до последствия върху лицето срещу, което е бил подаден сигналът.

Тринадесети въпрос показва, че спорът в съдебна фаза е само част от пътя към установяването на дължимото от правото състояние. Не всички от съдебните решения се изпълняват. Става въпрос за сферата на административното правосъдие и то при положение, че за дейността на администрацията важи принципа за законност в действията. В случаите, когато участниците са имали административни дела срещу общински администрации и са ги спечелили, една четвърт (25%) от тях сочат, че административният орган не се е съобразил с диспозитива на решението.

Четиринадесети и петнадесети въпрос очертават кръга на лицата участвали в гражданското наблюдение. Това са широк кръг неправителствени организации (НПО) – 40 % от участвалите в изследването. Участвалите представители на бизнеса са в целия спектър на структурата на търговците от ЕТ през дружества с ограничена отговорност до акционерни дружества. За правните качества на изследването спомага и участието на професионални юристи – адвокати. Като разпределение на участниците може да се посочи, че 55% са такива, които са разположени и осъществяват дейността си в областния център, но също така не малка част са от по-малките общини 40%, а 5 % са от села. Тази структура дава разнообразие на представителството и предполага диверсификация в казусите, които са имали и са отразени в изследването.

Изводи и препоръки:

I. Изводи във връзка с направеното проучване сред администрациите

<u>Разпределение и структура на делата</u>

По отношение на първата група въпроси, които се насочени към администрацията се установява структура на делата, която показва специфики. Тези специфики могат да се открояят в няколко насоки.

Първата насока е свързана с *териториалното разпределение на делата* - очертана е тенденцията малките общини да имат нисък брой дела или изобщо да нямат такива. Тази специфика кореспондира с посоченото в другата част на изследването ***разбиране на гражданите, че решаването на конкретни въпроси, каквато е и целта на общуването с администрацията, не следва да минава през спорове, а по-скоро през средства за „разбирателство“.*** Не може да се пренебрегне и системата от неформални зависимости в малките населени места. Отсъствието на всички тези фактори най -вече в областния град, обясняват концентрацията на дела, в които участват областната и общинската администрация. Тук следва да се посочи и факторът концентрация не само на население, но и на бизнеса, който по дефиниция разполага с повече ресурс да защитава интереса си, чрез продължителни и скъпи съдебни спорове.

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Втората насока е свързана с *разпределението на делата по видове*. Големият брой дела е свързан пряко с административната дейност на общините. ***Съотношението между уважени искове и тези, по които съдът е оставял в сила актовете показва, че преобладаващо, дейността на администрацията е законосъобразна***. Също така следва де се отчете, че очевидно в процеса на издаване на актовете има прекъсване на комуникацията с техните адресати, и те не са убедени в това, че актовете са защитили техните права и интереси. Подобен подход не е добра практика особено що се отнася до подзаконовите нормативни актове. Те по принцип следва да се резултат от широко и действително обсъждане и да отразяват интересите на всички страни, които засягат.

При разпределението на делата по видове ***прави впечатление сравнително високият брой на наказателни дела срещу представители на администрацията***. В съчетание с преобладаващите осъдителни присъди се очертава картина, която показва, че различните практики на добро управление не са докрай въведени. Това са изводи, които се подкрепят и от доклада по темата за откритост и прозрачност, направен в рамките на същото проучване. Създаването на обществено възприятие за действия противоречащи на закона и предмет на наказателно преследване в общините, съчетани с ниски нива на прозрачност и отчетност, провокират на психологическа основа към недоверие, а от там и по-висока склонност да се търсят права по съдебен ред, основавайки се не толкова или не само на правни аргументи, а на накърнено чувство за справедливост. Анкетата ясно показва, че респондентите не познават основанията за носене на наказателна отговорност. Независимо, че са посочени практически всички категории престъпления, за които лицата от администрацията биха могли да носят наказателна отговорност, а именно: „стопански престъпления“, „търговия с влияние“, „подкуп“, „злоупотреба с власт“ и т. н, в отговорите не е категоризирано нито едно, въпреки наличието на шест осъдителни присъди срещу техни колеги. Този дефицит следва да се компенсира в процеса на антикорупционно обучение и въвеждане на система за докладване на нередности.

Препоръки

1. Да се подобри административното обслужване като ясно и еднозначно се обясняват мотивите и правните основания за издаването, респективно отказа за издаване на административен акт;
2. При издаването на подзаконови нормативни актове да се спази не само формално процедурата, но и да се консултират широко гражданите, обществеността и бизнеса, като се отчетат и техните интереси;
3. В отговор на нарушенията, водещи до наказателно преследване – въвеждане на управленски системи за управление на корупционния риск и бързо и качествено изпълнение на законовото изискване за въвеждане на системи за управление на сигнали за нередности.

II. Изводи относно причините за отмяна на административни актове

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Съдебният ред за контрол на законосъобразността на административните актове дава много добри резултати за разбирането на причините за тази незаконосъобразност. От направеното изследване се вижда ясно, че ***преобладава противоречието с материалния закон като правно основание за отмяна.*** Това ясно и еднозначно показва дефицити на органа, издал акта по познанията му за отрасловата материя на закона, който регулира съответната област. Следващата причина е противоречието с процесуалния закон, което сочи непознаване на административната процедура като такава. Начинът, по който се осъществява административната дейност, което от своя страна създава опасност от повтарящи се, мултиплициращи се грешки.

Препоръки

1. Непознаването на правната материя трябва да се компенсира, както с допълнително обучение, така с периодичен анализ на влезлите в сила осъдителни решения срещу съответната община;
2. Усъвършенстване на практиката по вътрешноведомствен контрол и подпомагане между служителите в процеса на издаване на административните актове;
3. Основания за ангажиране на имуществената отговорност на общинските администрации.

Изводи

Доколкото обект на изследването са административните практики, а целта му е усъвършенстването на административната дейност на местно ниво, то интерес представляват основанията за носене на имуществена отговорност, която е пряко и непосредствено свързана с административната дейност по същество. Такава е очертана и тя се основава на ЗОДОВ, чрез предвидените в изследването основания – „незаконосъобразни индивидуални административни актове“ и „незаконосъобразни подзаконови актове“, от които следва да са претърпени вреди. След установяването на противоправността на административния акт като предмет на доказване остава вредата и връзката между нейното настъпване и административния акт. Доколкото става въпрос за достигане до спорно съдебно производство трябва да се има предвид, че то не е задължително. Възможни са и извънсъдебни способи, по които страните да достигнат до удовлетворяване на претенциите. Това би довело до процесуална икономия от една страна, а от друга до намалени разноски.

Препоръки

1. Тук може да се реферира отново към подобряване на практиките по издаване на индивидуалните и нормативните актове, както бе посочено по-горе[16];
2. По-широко използване на способите за извънсъдебно уреждане на спорове и извънсъдебни споразумения;

III. Изводи, относно реакцията на осъдителни решения по административни актове и на жалби, петиции и предложения

[16] Виж стр. 16

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

От направените количествени анализи се вижда, че администрацията предприема действия, с които цели да съобрази поведенеито си с постановените съдебни решения, така че да избегне повторното постановяване на такива решения. Такива са отмяна на подзаконови нормативни актове, заповед, промяна на административни практики. От направените интервюта и събраните данни не се вижда това да е резултат от системен анализ или подход, или да се извършва обмяна на практики между отделните общини от област Шумен. Не може да се приветства фактът, установен при проучването, че ***в 1/3 от общините няма практика да се прави анализ на съдебните решения, по които са били осъдени и на базата на това да се правят необходимите промени***. Това определено ги прави по-уязвими в евентуални нови спорове, но също е и недостатък, който не способства за повишаване на качеството на административната им дейност.
Специфичният способ за контрол и взаимодействие на гражданското общество е симптоматичен за склонността на администрациите към открито управление. Той е свързан с възможността - граждани и НПО да организират и изпращат жалби, петиции и предложения към тях. Чувствителността на администрациите по тези въпроси, разглеждана през тяхната призма като респонденти, показва адекватност. В рамките на изследването се вижда, че всички форми на реакция са на лице – и правни, и фактически действия, включително и отмяна на актове, заповеди. Включително се е стигало до предприемане на мерки като посредничество и медиация за решаване на конфликтни ситуации. Макар и преобладаващи такива, включващи практики те не са абсолютно правило. Традиционният административен подход „по буквата на закона“ и в разбирането за вертикалата на властта присъства в определени случаи.

Препоръки

1. Да се възприеме системен подход при обработката и анализа на осъдителните съдебни решения и необходимите действия за предотвратяване на бъдещи такива при аналогични случаи;

2. Да се въведе система на взаимодействие между общините за взаимен обмен на опит от анализа на съдебните решения и необходимите действия за недопусканае на нови осъдителни решения в аналогични случаи;
3. Възможно е да се въведат форми на структуриран диалог по ключови, включително и бюджетни теми, като задължително се търси консултация и диалог (ex ante);
4. Насърчаване на неформалните, структурирани способи за решаване на конфликтни ситуации като посредничество и медиация.

IV. Изводи и препоръки във връзка с направеното проучване сред гражданите

<u>Изводи относно възможностите за достъп до правна защита</u>

Доколкото легитимната цел на изследването е да се изясни склонността на гражданите да защитават правата си по съдебен ред, то няколко извода могат да бъдат направени в

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

тази посока. В рамките на изследването се вижда, че множество фактори влияят върху това. Един от тях е достъп до правна помощ и предхождащ това правен съвет. Жителите на по-големите населени места имат физически по-лесен достъп до правна консултация, която би предхождала една съдебна претенция. Разбира се съществуват и аспектите на информираност за правата, които са в корелация и със степента на образованост – в рамките на изследването се вижда, че всички ищци имат висше образование. Като фактор може да се посочи и финансовата бариера, свързана със съдебни такси, включително и по административните дела, стойността на адвокатската помощ. Разбира се фактор е и степента на доверие в съда като способ за решаване на спорове. Доверието в съдебната система традиционно не е високо[17] и това се пренася върху склонността на гражданите да се обърнат към нея за защита на своите права или да предпочетат търсенето на възможност за други решения.

В този контекст неголямата активност на гражданите в област Шумен има своите основания. На този фон не се забелязват значими отклонения в посока струпване на дела при един или група жалбоподатели, което е една от индициите, че отправените претенции не са плод на субективни фактори.

Препоръки

1. Да се предприемат действия по разясняване на правните възможности пред гражданите за защита на техните права;

2. С оглед на високия праг за достъп до съд и с оглед процесуална икономия, да се насърчават извънсъдебните способи за решаване на спорове и преодоляване на конфликти като медиация и посредничество.

Изводи относно структура на съдебните спорове

По отношение на структура на делата еднозначно се очертава, че те са такива, които са резултат от незаконосъобразната дейност на администрациите. Заведените дела са административни или са по ЗОДОВ, и макар да имат репарационна цел не са граждански

[17] Доклад: Демокрация и гражданско участие, обществени нагласи към демокрацията, върховенство на правото и основните права на човека 2021-2022
Върховенство на правото, стр. 24
Трите изследвания на обществените нагласи, проведени между 2015 и 2018 г., показват, че от разгледаните ценности на ЕС (демокрация, върховенство на правото и защита на основните права на човека) най-острите проблеми у нас са свързани трайно с върховенството на правото. Както беше по-сочено по-горе, през 2018 г. значително мнозинство от анкетираните (56%) заявяват, че нямат доверие в националните съдилища. Също така през 2018 г. най-значителен дял от анкетираните (58%) не са съгласни, че законите у нас са справедливи, а 67% не са съгласни, че законите са ясни и разбираеми за гражданите. https://osis.bg/wp-content/uploads/2022/09/State-of-Democracy-2021-2022.pdf

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

т.е. правото на обезщетение е възникнало в областта на административното право въз основа на нарушение, извършено от административния орган. Не е така по отношение на гражданските дела, при които страните са равнопоставени гражданскоправни субекти и администрацията като ЮЛ също е в това качество. Откроява се също така като причина за незаконосъобразност на акта - целта на закона. Това означава, че издаденият акт не съответства с целта на закона – истинската цел и прокламираната цел на съвпадат. Това са действия, които могат да бъдат на границата с наказателно преследваната злоупотреба с власт.

Препоръки

1. Да се засили вътрешноведомственият контрол в процеса на издаване на актове с цел осигуряване на тяхната законосъобразност;
2. Да се представят на гражданите възможностите за последващ административен контрол върху вече издадени актове като алтернативен и достъпен способ за преодоляване на незаконсъобразност.

Изводи във връзка с отношението на гражданите към въпроса за личната отговорност на служителите в администрациите

От направеното изследване се вижда еднозначно разбиране и желание на гражданите да персонифицират отговорността. Техните очаквания са за „висок размер на глоба“. ***Недвусмислено е посочено, желанието им да насочат иска за вреди не срещу администрацията, като ЮЛ и нейния бюджет, а срещу служителя в администрацията, който в техните очи има вина.*** Същевременно това не е комбинирано с висок дял на ангажираните лица, които са съобщили за нередности или данни за престъпления в администрацията. Тази отговорност има своята правна възможност по пътя на регреса на администрацията към съответния служител, но както сме установявали в предходни изследвания, това е изключително рядко прилагана хипотеза. Винаги се поставя въпроса за деликатния баланс между сериозните отговорности и последици от действията на администрацията и възможността на физическото лице – служител да отговоря за това. Подобряването на видимостта на гражданите, както и на видимостта за допуснато правонарушение, е от значение за гражданите и за възстановяване на доверието им в институциите и усещането им за справедливост. В подкрепа на това твърдение е и установеното в проучването, а именно: *практически от нито един подаден сигнал срещу конкретен извършител няма последица*. В направените анкети, гражданите освен това се мотивират, сочейки като причина да не сигнализират за нарушения, това, че „ще плати бюджетът и санкцията ще е в тежест на всички.“

Препоръки

1. Да се разясняват правата и възможностите на гражданите да подават сигнали за нередности в съответствие с правилата на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения[18];

[18] Обн. ДВ. бр.11 от 2 Февруари 2023г., В сила от 04.05.2023 г.

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

2. Да се прилага ефективно и безпристрастно институтът на регресната отговорност в случаите на ЗОДОВ;
3. Необходимо е в годишните отчети за дейността в статистически, анонимен вид, да се сочат и наложени санкции на служители, както и причините за това, за да е видна липсата на толерантност към нарушенията.

V. Изводи и препоръки във връзка с направеното проучване сред бизнеса и НПО

Изводи относно спецификата на бизнеса и НПО като участници в правни спорове с администрацията

Тази група от участници в изследването се характеризира с по висока активност, а и с повече материални възможности, които позволяват де се преодолеят по-лесно праговете за достъпност до правосъдие. Разбира се това не трябва да се абсолютизира, имайки предвид, че са били изследвани и еднолични търговци и акционерни дружества. Това е рефлектирало и върху относителния дял на исковe по дела. Спрямо гражданите процентът е три пъти и половина по-висок. Структурата на делата – и административни и граждански, и такива по ЗОДОВ, ясно показва, че проблеми възникват практически във всяка една от възможните сфери и налагат подобряване на качеството на административната и правната дейности.

Изхождайки от динамиката на обществените отношения и скоростта на търговския оборот, фирмите имат нужда от по-бързите и динамични средства за решаване на спорове и преодоляване на конфликти, каквито са извънсъдебните. Посредничеството и медиацията биха били адекватен отговор на тази потребност. За бизнеса най-тежка е ситуацията на правна несигурност – в този смисъл тяхното използване силно би съкратило този период.

Препоръки

1. Разбиране от страна на администрацията и активни действия за участие в прилагането на алтернативни, извънсъдебни средства за решаване на спорове и противоречия;
2. Комуникационна кампания за промотиране на извънсъдебните способи като медиация и посредничество.

Изводи относно структурата на видовете дела в процеса на защита

Тук прави силно впечатление, че въпреки наличието на дела от различен характер, и административни и граждански и по ЗОДОВ, то ***бизнесът практически не води дела, свързани с обществени поръчки.*** В резултат на познаването на общия контекст е възможна интерпретация, на това поведение. То е свързано с ефекта от големите икономически интереси в тази сфера и възможността им да влияят върху факторите, имащи отношение в процеса на възлагане и изпълнение на тези поръчки. Обикновено това означава: скрити договаряния, баланс на интереси или напротив свръх

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

концентрация и разпределени територии, за които си знае кой има достъп и кой не. Определен отговор на този проблем са инструменти като Пактове за почтеност. Те ще допринесат и за подобряването на качеството на административната дейност, и на дейността на администрациите като възложители на обществени поръчки, а също така и за приложението на гражданското наблюдение. Те са апробирани като инструмент от европейската комисия във финансовия период 2014-2021 и са посочени като част от изискванията към България в Споразумението за партньорство между България и ЕК за периода 2021-2027 г.[19]

Препоръки

1. Приложение на инструменти за гражданско наблюдение на обществени поръчки като Пактове за почтеност за повече отчетност и прозрачност при тяхното подготвяне, възлагане и изпълнение.

<u>Изводи произтичащи от изпълнение на съдебните решения</u>

Интересна картина се очертава в рамките на изследванията. От една страна съдебните решения, които предвиждат обезщетения се изплащат навреме в определения размер. Една от възможните причини, ако се направи корелация с отговорите, дадени от самите общини, е техния неголям размер. Същевременно не се наблюдава пълно изпълнение на диспозитивите по решенията по административни дела. Възможно е това да е свързано и с необходима административна практика или стереотип, който не е преодолян на фактическо ниво.

Препоръки

1. Да се следи строго съдебната практика и да се анализират последствията за установените административни стереотипи;
2. Да се обменя информация между отделните общини за постановени осъдителни решения за целите на анализа;

Заключение

Корелация на резултатите между трите разреза на наблюдението

С оглед единния обект на изследването – административните практики в общинските администрации и областната администрация – Шумен, е възможно и необходимо намирането на пресечните точки между различните ракурси на изследването.

[19] Виж. Споразумение за партньорство 2021-2027, „Рамкови условия“, стр. 98 https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/eip/docs/2022-07/%D0%A1%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D1%8C%D0%BE%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%202021-2027%2C%20%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%20%D0%BE%D1%82%20%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D0%B8%D1%8F_0.pdf

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Използването на три разреза (администрации, граждани и Бизнес/НПО) към общата проблематика ни дава възможност за формирането на по-пълноцветна картина.

Подобряване на административната дейност

Като общ знаменател можем да посочим разбирането за единия от пътищата за намаляване на съдебните спорове във връзка с административната дейност. Намаляването на съдебните спорове има своите конкретни измерения и в трите разреза (администрации, граждани и бизнес) и се изразява в намирането на диалог, ясни и точни мотиви, и правни основания в административните актове. Консултирането с обществеността и бизнеса е необходимо и не следва да се изчерпва само по формалната процедура, а реално да се отчитат техните интереси, особено когато се отнася до нормативни актове.

Възстановяване на усещането за справедливост

Вижда се, че в отговор на изразения дефицит от вътрешен контрол и комуникация, може да бъде постигнато осъвременяване по пътя на въвеждането на системи от процедури и правила за управление на корупционния риск и за управление на сигналите за нередности. Очертава се остър дефицит, който посочват гражданите и бизнеса, и той е свързан с усещането за несправедливост при прекъсването на веригата на отговорността в безличната администрация - съответно не носенето на отговорността от общинските служители. Това усещане от своя страна е на другия полюс при служителите в администрацията и се възприема като свръхмерна отговорност. Преодоляването на този проблем преминава през подобряване на приложението на съществуващата регресна отговорност за балансиране на интересите на двете страни. Част от решението на проблема с усещането за ненаказуемост в съвременна практика, което може да удовлетвори всички страни е включването в годишните отчети в статистически вид на данни за наложените наказания и причините за тях на служители от администрациите.

Развитие на административната практика

Решенията по дела се оказват добра обратна връзка и отправна точка за анализ на дефицити в административната практика, които администрациите трябва да използват. Това е и добър повод за диалог между тях за уеднаквяване на административните практики по посока съответствие със закона.

Алтернативните способи за решаване на спорове

Всички страни биха били бенефициенти от неформалните способи за решаване на спорове и конфликти. Те пестят време и ресурс, спомагат за вникване в действителните проблеми и представляват добра изходна база за промяна. Пътят към решаване на възникналите проблеми няма да бъде преграден от високия праг на достъпа до правосъдие.

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Отчетност и прозрачност при обществените поръчки.

Очертава се необходимост от повече отчетност и прозрачност на всички етапи на обществените поръчки. Освен повече кураж на бизнеса да участва в тях. Това би повишило и доверието на гражданите в способността на администрацията целесъобразно и ефективно да разходва публичния ресурс. Средства за това в лицето на Пактовете за почтеност са на лице.

Модерното управление

Подобряването на административното обслужване и редуцирането на корупционния риск, както и намаляването на необходимостта от привличането на общинските администрации в ролята на ответник, са пряка функция от качеството на управлението. Качеството на управлението е свързано, както с правната рамка за неговото осъществяване, така и с установената административна практика. Съвременното развитие на управленската наука налага разбирането, че може и следва да се надскачат изискванията на закона като се приемат за минимални. Освен това трябва да се възприеме разбирането за единство на ролите на организацията в екологично, социално и управленско измерение – т. нар. ESG concept[20]. Управлението, разбира се, става по процедури и правила. Има такива разработени и международно признати правила (в които е участвал и Българският институт по стандартизация) в областта на доброто управление и управлението на корупционния риск. Въпрос на управленско желание е те да бъдат възприети и внедрени в живота на органите на местното самоуправление.

Изготвил:

Илко Божков
Експерт
Сдружение „Асоциация Прозрачност без граници“

[20] https://www.investopedia.com/terms/e/environmental-social-and-governance-esg-criteria.asp

Този доклад е изготвен по проект: „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.