

ГРАЖДАНИНЪТ И ИНСТИТУЦИЯТА

Фондация „Фридрих Еберт“
Фондация „Янко Сакъзов“
София, 1996



A 96 - 01301

ГРАЖДАНИНЪТ И ИНСТИТУЦИЯТА
© Фондация „Янко Сакъзов“
© РИК „Янко Сакъзов“
© Худ. оформление Момчил Станчев

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	5
 I раздел. ИСТОРИЯТА	
Контролът в българската държава след Освобождението <i>Валери КОЛЕВ, Веселин ЯНЧЕВ</i>	9
 II раздел. ЗАКОНЪТ	
Законова уредба на гражданския и обществен контрол <i>Иван СТОЯНОВ</i>	45
Местни власти и контрол върху тяхната дейност <i>Йордан Ст. БОТЕВ</i>	55
 III раздел. ГРАЖДАНИНЪТ	
Контролируемост и институционализация <i>Антоний ГЪЛБОВ</i>	64
Гражданин, ценности и институции на властта <i>Евгений ДАЙНОВ, Васил ГАРНИЗОВ</i>	76
 IV раздел. ИНСТИТУЦИЯТА (приложение)	100

Увод

Сборникът, който държите в ръцете си, е съвместно дело на фондация "Янко Сакъзов" и Центъра за социални практики при Нов български университет, осъществено съвместно с фондация "Фридрих Еберт". Тук са отразени резултатите от пилотно проучване на взаимоотношенията на гражданите с държавните институции и са разгледани възможностите за контрол върху тяхната работа.

Взаимодействието между гражданин и институция е разгледано в няколко плана: исторически, юридически, социологически и социално-антропологически. Приложени са резюмета от описанията на отделни институции от гледна точка на реалността на тяхната комуникация с гражданите.

Възможностите за упражняване на граждански контрол върху съвременните български държавни институции са ограничени. Обратно на широко разпространената теза, че държавата е разрушена, разграбена и слаба, установихме, че държавните институции съществуват стабилно, предимно непроменено и в голяма степен затворено.

Тази стабилност на институциите се дължи на:

а) непроменена идентичност на включените в нея индивиди;
б) консервирано отношение както към другите държавни институции, така и към неинституционализираните групи и индивиди;

в) непроменен пространствен и предметен свят;

г) запазена символична система и стил на поведение.

Като цяло, институциите запазват вътрешната си консистентност, йерархия и интегрираност, изразени в стабилни културни образци на поведение.

Образите на разрушената държавност, култивирани във всекидневното съзнание, имат своите реалистични основания, осмисляйки не толкова стабилността, колкото склонността към затвореност на институциите както помежду си, така и по отношение на организирания или неорганизираните граждани.

Институциите инвестират своята енергия и ресурс по-скоро в поддържането на интегритета си, отколкото в посока на постигане на изначално заложили в тях цели по отношение на

обществото. Другояче казано, съвременната българска държава няма проблеми с интегритета си. Обратно, тя изпитва сериозни затруднения при функционирането си. Един от основните източници на тези затруднения се крие именно в свърх-интегрираността на отделните централизирани или местни държавни организации.

Всяка една от тези институции разглежда себе си като самоочевидна, като непроменлива част от вечната природа. В противоположност всички извън институцията се възприемат като задължени да познават изтънко тайните на тази природа. И тъй като на външния гражданин винаги не му достига поне едно ниво на информация по отношение на вътрешния член на групата, то неорганизираният граждански член винаги се явява в една или друга степен неграмотен. С други думи - изначално нист и по принцип виновен.

Така институцията разполага само с два мотуса на отношение към непринадлежащия ѝ индивид: покровителство или репресия (както вездесият баща или покровителства, или наказва) - но рядко влиза в диалог с него. Логиката на диалога и логиката на всезнанието имат принципно различни основания. За да е налице диалогична ситуация е необходимо всеки от учащите да разглежда и себе си, и другия като несамочувствителни, като неприрождени, поради което ясно да обяснява кой е самият той, какъв е и какво желае, нима ли се кой е другият, какъв е и какво той желае.

За да разбираш другия, трябва сам ти да се направиш разбираем - това е основният принцип на логиката на диалога.

В този контекст недружелюбно поведение на институциите у нас в епохата на промяната е не толкова резултат на нечия злонамереност и враждебност, колкото на съществуването на архаични комуникативни нагласи, които се удржат както в сценариите на индивидуалното поведение, така и са институционализирани в групи, роли, представи, практики, закони, сгради, обекти, цветове и мизансцени.

Пораждането на промяна в тези комуникативни нагласи не може да стане от само себе си. За да бъде тя успешна е потребно гражданите да бъдат обучавани и пряко, и скрито. Пряко - чрез специализирани предмети в образователната система. Скрито - чрез стила на общуване и формиите на обучение в разнообразни

предметни области.

Разбира се, обучението на бъдещите граждани не е лесен и краткотраен процес. А не е и самодостъпен. За да има резултат от новото обучение на индивида, би трябвало паралелно да се стимулира промяна в държавните институции и тази промяна би трябвало да стане в посока на отваряне на институциите.

Тук техниките са много и добре познати: осигуряване на лесен достъп; прозрачност при подготовката на решения; дебатиране преди вземане на решение; допускане на представител на гражданските организации и медии в работата на органите, които вземат решения; по-функционално организиране на просперитетството и комуникацията на институцията; конституиране на специализирани посреднически и консултантски звена и пр.

Най-нов би било, обаче, да се очаква, че днешните институции сами ще спорят необходимостта за саморазвиването си. Това би се преживяло от тях като слабост и заплаха. Нещо повече, всяка организация, учреждение, ведомство, създадена за да изпълнява определена функция, са получили и определен ресурс на управление и преразпределение. Отварянето към другите институции, индивиди и организирани граждани би било акт на самоограничаване на ресурса и властта и би заплахило ведомствения интерес.

От своя страна, след разпадането на хипер-централизирания държавен апарат, приоритетът на едрия държавен интерес бе различен на редица частични учредителски интереси, които се явяват и най-мощните фактори за структуриране на обществото. В този план, за да постигне своите цели, индивидът е принуден да се откаже от официалния регламент за общуване с ведомството и да прибегне към други инструментии за постигане на успех. Вместо общуване чрез процедура, той прибегва до контакт чрез посредници: индивиди, които са вътрешни на институцията и едновременно с това принадлежат на друг, вътрешен за индивида кръг - роднински, приятелски, съседски и пр. Вместо правила - "вързки".

Второто средство за преодоляване на затвореността на институциите е чрез калкулациите и стойностияване на обмена с нея: вместо всеобщо валиден регламент - "руководител". С други думи роднинските, приятелските, съседските и пр. отношения, както

и корупцията, се оказват рационални инструменти за постигане на индивидуални и групови цели в ситуация, в която процедурата съществува само формално.

Третият разпространен модус на общуване - йерархическият - е не по-малко разпространен. Индивидът, изправен пред консолидираната недействувача институция, пред формално съществуващите, неприлагани правила и процедури, отказвайки се от роднинската услуга и руйвета, се насочва към йерархически по-висш статут, началник, който да даде съответните разпореждания на низшестоящите. Друг е въпросът, че връзката с началника също може да бъде от частен роднински или калкулиран пазарен тип.

Но картината не е изцяло опчайваща. Позитивните настроения при преценката се пораждат от някои наблюдавани през последните години промени. Най-важната от тях се изразява в чисто количествено увеличаване на броя на хората, които разглеждат себе си като данъкоплатци, като лица които финансират институциите. И, в съответствие с новото си самосъзнание, заемат по-активна позиция при контактите си с учрежденията. Не молят, а изискват, не очакват покровителство, а настояват за конкретен резултат според конкретни интереси.

Оптимизмът на резултатите от пилотното изследване на общуването между гражданите и институцията има и друго, в някаква степен скрито основание. Самата възможност за неговото провеждане, успехът на теренните изследователи да проникнат в склонностите към самозатваряне ведомствата и да разкрият някои характерни черти на вънрешната им организация и култура, са вече успех на раждащото се общество в усията му да раздвижи стабилната, но вцепенена държава.

КОНТРОЛЪТ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА СЛЕД ОСВОБОЖДЕНИЕТО

Ватери КОЛЕВ, Веселин ЯНЧЕВ

Въпросът за контрола във всяка една държава е иманентно свързан с въпроса за властта и управлението. От една страна, съществуването на всяка власт е свързано с упражняването на контрол от държавните органи върху дейността на всички лица, населяващи определена територия. По този начин властта хармонизира интересите на отделните личности и създава възможности за индивидуалното им развитие и гарантиране на техните права и свободи. Всяка власт, обаче, съдържа в себе си стремеж към абсолютното разширяване на своя обхват и функции, което поражда необходимостта от нейното ограничаване и регламентиране. Такава опозиция на властта са различните механизми за разделение на властите и контролът на обществото върху органите на управление.

Балансът между контрола върху обществото и контрола на обществото върху институциите на властта гарантира обществената стабилност и създава възможности за обществен просперитет.

Ръководени от убеждението, че собственият исторически опит може да даде положителна роля в настоящия преходен период, ние си поставяме за задача да проследим и анализираме развитието на проблема за контрола в новата и съвременна история на българската държава.

Обществен контрол върху институциите

1. Политически контрол

Политическият контрол е този, който се упражнява от власти и фактори, стоящи извън администрацията и правосъдието. На първо място тук става контролът на избирателите. Той е регламентиран в Третата българска държава още преди начало-

то на нейното самостоятелно развитие. Първата проява на обществен контрол върху държавните институции са изборите за Учредително събрание, което изготвя основния закон на страната - Търновската конституция, приет на 16 април 1879 г.

Според нея "Българското Княжество е монархия наследствена и конституционна, с народно представителство" (чл. 1). Следователно, българският народ участва пряко в управлението и в контрола на държавата и нейните институции чрез избиране на народни представители за Обикновено или Велико народно събрание. Конституцията не допуска никакви имуществени и образователни ограничения за упражняване на активното изборително право. Единствено ограничение е изискването за грамотност при пасивното изборително право.

Народното събрание, от една страна, е единственият законодателен орган, който създава нормите, по които функционират държавния апарат и осъществява ръководството и контрол върху обществото, а от друга - на него принадлежи правото на контрола върху висшата изпълнителна власт - Министерския съвет. Този контрол парламентът осъществява чрез представителите по силата на Конституцията форми и средства - питания, интерпретации, изпитателни (анкетни) комисии, отговор на тронното слово. Чрез тях парламентът осъществява възможността да контролира правителствената дейност, да изказва доверие или недоверие, т.е. да бламира целия кабинет или определен министър.

Най-елементарната форма на контрол е парламентарното питане, когато народните представители, използвайки се на конкретни случаи освобождават от организми на изпълнителната или съдебната власт нарушения, изискват проверка и обяснение върху следваната от правителството политика. По-висока форма на контрол е интерпретацията. При нея, от една страна, се предизвикват дебати, а от друга - тя предпоставя политическа санкция, която се изразява в одобрение или неодобрение на дадените от правителството решения и в крайна сметка може да доведе до блам. Друга форма на парламентарен контрол е анкетната комисия, избрана от народното представителство по повод крупни политически, стопански или административни нарушения или злоупотреби от страна на изпълнителната власт. В българския политически живот остават като примери за неэффек-

тивен контрол анкетните комисии по време на управлението на Стефан Стамболов през 1895 г., на д-р Стоян Данев през 1904 - 1905 г. Резултатно приключват анкетните комисии при управлението на Тодор Иванчов през 1903 г., управлението на ген. Рачо Петров през 1908 г., управлението на д-р Васил Радославов през 1919 г. и др.

Своеобразен контрол се осъществява и при няколко групи случаи - гласуването за председател на Народното събрание, гласуването по бюджетна или друг финансов проект на правителството, както и при отговора на тронното слово. Последното е всъщност одобрение или неодобрение на програмните намерения на правителството.

Междимен варианти на прекия контрол върху изпълнителната власт от народа и парламентарния контрол е правото на всеки български гражданин да подава индивидуални или колективни прошения, изрично гарантирано от Търновската конституция (чл. 84).

Принципът на публичността се изразява в провеждането на заседанията на Народното събрание при открити врати с изключение на отделни случаи, засягащи сигурността на държавата, в обнародването на неговите стенографски дневници и в обнародване на законите и решенията, които то приема. По този начин се цели да се създаде обществен контрол и пълно доверие в работите на парламента. Този принцип се следва и при публикуване на частни от стенограмите и законопроектите в ежедневния печат. Същото се отнася и за местните и регионални самоуправителни тела - общини и окръзи.

Освен народното представителство, по силата на конституцията (чл. 3, ал. 2) и на избирателните закони, политическият контрол се осъществява и чрез избори за окръжни и общински (градеки и селски) съвети, а по силата на Закона за народната просвета - и на училищни настоятелства. Това право важи и при формиране на други самоуправителни тела като Търговски камари, църковни настоятелства и други.

В първите години след Освобождението съществува мажоритарна избирателна система. При избори в една община има само една избирателна секция. Това предпоставя по-слабо участие на избирателите в изборния процес и фактически отслабва контрола. В края на XIX век се организират избирателни секции във всяко на-

селено място. От 1909 г. влиза в сила пропорционалната избирателна система, като за първи път тя се изпробва през 1910 г. в Пловдивски и Търновски окръзи, а от 1912 г. - в цялата страна. От 1920 г. се въвежда задължително гласуване, а от 1923 г. избирателната колегия се намалява от окръг в околия. В периода 1934 - 1937 г. не се провеждат избори и така администрацията успява да избегне контрола на общественото върху изпълнителната власт. През 1938 г. за първи път се дава активно избирателно право на част от жените - майките със законен брак.

Същата схема на разширяване на избирателното право, а оттам и на контрола върху администрацията, се следва и по отношение на общинските и окръжни избори. В областта на обществения контрол и ръководство на прожектата тези процеси се развиват по-бързо и още през 1909 г. всички жени получават равни избирателни права с мъжете.

Широко избирателно право, предвидено в конституцията и системно разширявано с помощта на законодателството, осигурява активно участие на всички пълнолетни граждани в механизма на формиране на управленчески структури и едновременно с това осъществява обществен контрол върху тях. Деформацията на този процес в определени периоди води до ограничаване или отнемане на избирателното право и опити за елиминиране на обществения контрол върху държавната и местната администрация. Така е по време на режима на пълномощията (1881 - 1883 г.), личния режим на княз цар Фердинанд I (1903 - 1912 г.) или безпартийния авторитарен режим на цар Борис III през 1935 - 1943 г. Дефектите в конституционния текст и в законодателството са съществени причина за тези деформации.

Реформ с участието в парламентарни, окръжни и общински избори, в България съществували и елементи на пряката демокрация. Още след Освобождението през 1880 г. се прави опит за въвеждане на управление в общините чрез общинско събрание на всички пълнолетни мъже, но след 1882 г. той е изоставен. От началото на 1909 г. по европейски образец е въведен референдум по местните въпроси. Инициативата за него идва от общинската администрация или от местните жители и неговите решения имат задължителен характер за органите на управление. През ноември 1922 г. обхватът на референдума е разширен и за първи път той се провежда по въпрос от общодържавен характер - за счуже

на някои министри, управлявали по време на войните през 1912 - 1918 г. До края на Втората световна война тази форма на пряк обществен контрол има ограничено действие предимно по местни въпроси.

Конституцията и законодателството регламентират формалния механизъм на обществения контрол върху администрацията, но той действа реално чрез гарантираните граждански права и свободи. Член 82 от Търновската конституция дава право на събрание на жителите на Българското княжество, "за да обсъждат всякакви въпроси, без да искат по-напред за това позволение". Според следващия член "Българските граждани имат право да съставляват дружества без всякакво предварително решение, стига само целта и средствата на тях дружества да не принасят вреда на държавния и обществен поряък, на религията и добрите нрави". Тези права се реализират в контекста както на горепосоченото избирателно право, така и на изричните гаранции за свободата на печата. "Печатът е свободен. Никаква цензура не се допуска, също и никаква залог не се изисква от писателите, издателите и печатарите." (Чл. 79 от Търновската конституция). Изключено място в контекста на тези права заема гарантирането на частната собственост. "Правата на собствеността са неприкосновени." (чл. 67). По този начин са налице всички необходими условия, които регламентират и гарантират възможността за обществен контрол върху институциите: икономическа независимост, свобода на сдруженията, на печата и избирателното право.

При функционирането на един конституционен и парламентарен режим съществена роля в обществения контрол играят политическите партии. Още в началото на XX век в страната се оформя напълно многопартийна система. До средата на 90-те години на XIX век се обособяват основните либерални партии - Народнолибералната и Либералната, а в края на века - Народната. Демократическата и Прогресивнолибералната. Появяват се и политически организации със съсловен и класов характер - широките и тесни социалисти, земеделци и радикалдемократи. Политическият плюрализъм в българското общество става допълнителна гаранция за ефективността на политическия контрол на обществото върху институциите. Носители на различни идеологии, управленски теории и традиции, на различни обществени

цели, партиите задействат механизмите на контрола и дори на самоконтрола при вземането на различни решения. От своя специфична гледна точка те принуждават администрацията във всичките ѝ нива да се съобразява или поне да отчита цялото многообразие на обществените настроения. По същество политическите партии изпълняват една двояка функция. От една страна, те формират общественото настроение като го информират за механизмите на управление и вземаните решения, а от друга страна, сами провокират обществената активност и контрол върху администрацията.

Като медиатори между общественото и властта, политическите партии използват различни механизми на въздействие съобразно своите цели. За активизиране на обществения интерес и натиск те използват както преси, така и непреки форми и средства. Към първите можем да причислим изборните и парламентарните прояви, партийния печат, устната пропаганда, публичните събрания и демонстрации. Към вторите спада създаването на различни неполитически организации, които също осъществяват обществен контрол, следвайки основната партийна насока. Тези организации действат със специфични средства и методи в своя определена обществена среда и обикновено си поставят по-ограничени цели, за което ще стане дума по-късно.

В исторически план можем да разграничим няколко периода на осъществяване на обществен контрол, реализиран чрез политически партии. До края на Първата световна война, въпреки редица деформации, гореспоменатият механизъм действа и гарантира зачитане на общественото мнение и функциониране на обществен контрол. Кризата в системата на традиционната парламентарна демокрация, съчетана със следвоенната икономическа криза и тежкият комплекс, породен от втората национална катастрофа, водят до разбиване на този механизъм. На прегледен план в българския политически живот излизат радикални реформаторски политически течения, които имат управленски опит и са привърженици на нови крайни политически идеи. Те отхвърлят създадената конституционна уредба и свързания с нея механизъм на обществен контрол върху администрацията. В периода на управление на новата левица (1920 - 1923 г.) и на новата десница (1923 - 1925 г.) принципите на парламентарен и на обществен контрол върху институциите са изместени на заден план под натиска на

силови режими. В известна степен се посяга дори на партийната система в спраната чрез насилствено отстраняване на Българския земеделски народен съюз от властта, обединяването на част от традиционните партии, осъществено под силен външен натиск и забраната на Комunistическата партия. Новите управляващи системно не спазват конституционното гарантирани права и свободи на българските граждани - правото на сдружение, свободата на печата и на събранията, дори в някои случаи посягат върху избирателното право. Всичко това води до разпадане на изградената система на управление и на политически контрол върху нея.

От началото на 1926 г. властта се поема от политически кръгове, свързани с дробенното управление на спраната и те постепенно възстановяват повечето елементи на традиционната политическа система и на свързания с нея политически контрол. Това възстановяване обаче не достига обхвата и дълбочината на дробенната система. То е възпрепятствано от острата политическа конфронтация между крайната левица и крайната десница, която парализира възможността за умерен и обективен обществен контрол. Сред самите управляващи постепенно назрява идеята, че безконтролното управление е значително по-ефективно и безпроблемно. Това обяснява мислата на сериозни усилия за цялостно възстановяване на системата на обществен контрол върху държавните институции.

Реформите след преврата на 19 май 1934 г. ликвидират конституционно-парламентарната система на управление и водят до разпускане на всички политически партии. Правителството забранява политическите изяви, сгъва партийния печат и поставя под свой контрол всички граждански прояви и обществени организации. На практика това означава отстраняване на най-ефективните механизми за контрол. Създава се централизирана управленска структура, в която възможностите за обществено участие са елиминирани. Закрит е основният законодателен орган - Народното събрание, а заедно с него и възможността за контрол върху изпълнителната власт. Тя узурпира правата на законодателността, посяга под свой контрол съдебната власт и фактически ликвидира основния демократичен принцип на разделение на властите.

Ограничаването и дирижирането на обществената актив-

ност е поверено на специален нов държавен орган - Дирекция на Общественията обнова, начело с министър-председателя. Тя осъществява цензура и контрол върху печата, пропагандира мероприятията на режима и координира процеса на създаване на казионни обществени организации, които трябва да заместят съществувалият до тогава доброволни граждански сдружения. Тези промени разрушават основните елементи на обществения контрол и създават една негативна традиция, която ще бъде използвана и по-късно. Опитите за възстановяване на някои елементи от парламентаризма след 1938 г. и повсичорното ангажиране на населението в управлението и контрола върху него имат формален характер. Народноно събрание не успява да осъществи една от своите основни функции - контролиране на правителството. Дори тези плахи опити за нормализация са прекъснати с началото на Втората световна война.

Политическото развитие в края на тридесетите и началото на четиридесетите години ясно показва, че възстановяването на органите и институциите за обществен контрол не води фактически до самия контрол, ако не е възстановена обществената инициатива за него, осъществявана по традиция от политическите партии и свързани с тях обществени организации.

2. Неполитически контрол на обществото

Успоредно с политическия контрол на обществото върху държавната администрация, осъществяван обикновено чрез политическите партии и свързани с тях обществени организации, българското общество постепенно изгражда и механизми на неполитически контрол чрез други обществени организации. Това са професионалните съюзи и сдруженията на професиите. В известна степен поради специфичното историческо развитие на страната, изоставащо от останалите европейски държави, неполитическите организации обикновено сътрудничат и дори се намират под влияние на политическите партии. Това най-ясно личи при професионалните съюзи. Конфликтът и конкуренцията между партияте на левията, която има преобладаващо влияние сред тези структури, предполага значителен политически елемент и в механизмите, които по принцип осъществяват неполитическия контрол на обществото. В резултат на това неполитическият контрол е твърде слаб и неефективен, подчинен на политическата

конюнтура.

Първите професионални организации в България се създават в края на 80-те и началото на 90-те години на XIX век. Техният основен спремех е да уреждат взаимоотношенията между труда и капитала и да осъществяват натиск и контрол върху държавната политика в това отношение. През 1904 г. се създава Общ работнически синдикален съюз, обвързан с БРСДП (тесни социалисти) и Свободен синдикален съюз, близък до БРСДП (широки социалисти). Опити за създаване на свои профсъюзи след Първата световна война правят и БЗНС, и Радикалдемократическата партия, и Демократическата партия. В средата на 30-те години значителен успех имат и крайно десните политически организации, привърженици на диктатурата, като Националното социално движение на проф. Ал. Панков, Съюзът на българските национални легиони и др.

Още до Първата световна война известни синдикални среди смятат, че обвързването с политическите партии не отговаря на нуждите на синдикалното движение и правят опит да изградят политически неутрални профсъюзи, които да осъществяват по-силен неполитически контрол върху държавната политика и да станат основен контрпартнер на държавата при изготвянето на социалното законодателство. След Първата световна война водеща роля във има Съюзът на съюзите (19-те съюза).

Тази линия е възприета след преврата на 19 май 1934 г. и от безпартийната държава. Всички политически обвързани професионални съюзи са разпуснати и се пристъпва към организиране на казионни неполитически синдикати, които трябва да играят определена роля при бъдещата корпоративна уредба на държавата. Те, от една страна, трябва да смекчават недоволството на наемните работници, а от друга, трябва да контролират приложението на работническото законодателство и да преговаряват острише трудови конфликти и злоупотребише на работодателите. Тази тенденция е особено силна в периода до началото на Втората световна война. През ноември 1935 г. е създаден казионният Български работнически съюз, а през 1936 г. - Съюзът на селскостопанските задруги. Междувременно се изграждат и съюзите на държавните и общинските служители. Тази политика не е достатъчно ефективна поради казионния характер на горните организации и защото те фактически подникнат, а не стимулират обществе-

ния контрол.

С развитието на работническото законодателство се развива и системата на контрол върху неговото приложение. Първият Закон за защита на женския и детския труд от 1905 г. предвижда създаване на "комитети на труда", съставени както от чиновници, специалисти, така и от един представител на работническите сдружения в общината. Две години по-късно се създава специален Закон за инспектората на труда. Незовието правомощия се разширяват и в областите на занаятите, индустрията и професионалното образование. През 1917 г. се създава института на помощник-инспекторите на труда, които се избират от работниците чрез професионалните им организации.

Този контрол е свързан както от държавата, която не предоставя необходимите финансови, кадрови и организационни условия за неговото осъществяване, така и от работническите организации, които разединени и враждувачи помежду си, не проявяват достатъчно интерес и не оказват натиск за прилагане на работническото законодателство и контрола по неговото изпълнение.

Осъзнавайки недостатъците на съществуващата система на неполитически контрол чрез професионалните организации, В навечерието на Балканските войни видни интелектуалци като професорите Владимир Молдов, Александър Панков, Йосиф Фаденхелт, д-р Стефан Киров, д-р Асен Захаров, д-р Илия Янулов, д-р Кирил Попов създават Комитет за социални реформи. Той си поставя за цел да активизира социалната политика на държавата и обществения контрол при нейната реализация. Комитетът покрива своята дейност след Първата световна война през 1924 г. и застъпва идеята за развитие на българското социално законодателство и контрола по него в модерен европейски дух, съобразно решенията на Международното бюро на труда в Женева.

Успоредно с професионалните организации в края на XIX век започва и изграждането на съсловни организации по професии. Те си поставят сходни задачи за контрол и насърчване на държавната политика по отношение на определена професия. По правило не са само организации на свободните професии, както в Европа, но и организации на държавните, общинските и окръжните чиновници. През 1895 г. се създава Българският учителски съюз. По-късно възникват Началният учителски съюз и Класният учителски съюз. Тази система се развива и сред останалите професии.

До войните се учредяват съсловни организации на лекари, служители по различни ведомства, на журналисти и творчески съюзи на интелектуалците. Проблемът при тях е сходен с този при синдикалните организации - те изпадат под влияние на политически партии и не могат да осъществяват целенасочен контрол върху административните органи. Обикновено те са привличани като сътрудници в парламентарните комитети по съответните министерства, за да участват в началния етап на законодателния процес и да съдействат за по-ефективен парламентарен контрол върху работата на министерствата.

В навечерието на Балканските войни чрез специален закон се учредяват Търговско-индустриалните камари. Те включват лица, упражняващи търговия, индустрия или занаяти на територията на определен район, които избират в камарите свои представители. На първо място те имат за задача да защитават интересите на своите членове и да покриват търговско-промишленото състояние на своя район. Заедно с държавната власт те контролират развитието на професионалното образование и квалификация на кадрите в своите райони, циркулирането на работна ръка и нейното състояние. На второ място те участват и контролират всички законодателни, административни, учебни, данъчни или минически въпроси, засягащи интересите на съответните съсловия, както и общите стопански интереси на страната. Търговско-индустриалните камари събират информация относно въносно-износните цени, минически и транспортни тарифи и др.

Особено значение има техния ефективен контрол върху всички спорове между занаятчиите и между тях и Министерството на търговията, промишлеността и труда. Той се осъществява пряко чрез решения на камарата или на нейното бюро или чрез т.нар. "Помирителен съд", който разрешава споровете между търговци, индустриалци, занаятчии и работници. Така Търговско-индустриалните камари действат, от една страна, като орган на стопански активните съсловия, а от друга, като контролен обществен орган, като учреджение със съдебни функции и като съветателен и помощен обществен орган към държавата.

По примера на Търговско-индустриалните камари със закон от 1912 г. се учредяват и Земеделски камари. Те започват да функционират едва след 1924 г. Земеделските камари имат право да контролират всички въпроси от селско-стопански характер, кон-

то засягат интересите на отделни лица, на цялото земеделско съсловие или на държавата като цяло. При това те имат право на контрол върху борсите и определянето на цените на пазарите.

Системата на неполитически контрол в действителност разширява обществения контрол, прилагайки го в редица специфични сфери на стопанския, социалния и културния живот. Преди впечатление, че контролът, инципиран сред обществото обикновено от политическите партии, трудно се приема от страна на държавната администрация, докато стимулираният от нея обществен контрол чрез различните съсловни камари е значително по-ефективен. Стремейки се към ускорено развитие, държавата явно цели да отслаби социалния контрол в областта на трудовоправните взаимоотношения за сметка на стимулиране на общественото начало в икономиката.

3. Самоуправление

Специфичен елемент от обществения контрол върху централната власт е наличието на самоуправляващи се общности, които изземват част от изпълнителната власт и я поверяват в ръцете на отделни изборни органи с ограничени компетенции. В Българската държава съществуват два типа такива общности: териториални (окръзи и общини) и съсловни (Университета, училищата, настоятелствата, търговско-индустриалните и земеделски камари, Православната и другите църкви). При тях по принцип действат същите механизми на контрол, както при централната държавна власт, когато се касае до самоуправителните им функции.

Самоуправлението дава възможност по-цялостно да се приложи изборното начало при формирането и контрола върху най-ниските органи на държавната администрация. Те са органи на централната власт и подлежат на нейния контрол, но са и по-непосредствен контрол на обществото, защото, прилагайки държавната политика, най-пряко имат допир до неговите непосредствени нужди.

При териториалните самоуправителни тела обществото осъществява своя контрол чрез избиране на общинския съвет и окръжния съвет, които изпълняват законодателни и бюджетни функции за своята ограничена територия. Съветите избират своите изпълнителни органи - общинското управление, състои

се от кмета и неговите помощници, и Окръжната постоянна комисия и нейния председател. Те упражняват изпълнителната власт в рамките на законите и на правилниците и предписанията на местните самоуправителни съвети, т.е. под политическия контрол на населението. Автономията по принцип касае само тези местни нужди.

Когато тези органи действат по силата на определени правомощия на централната власт, те са елементи от държавната администрация и подлежат на политическия контрол не на населението, а на държавните институции. Въпреки това те съобразяват и контролират общата държавна политика съобразно местните интереси. С цел по-качествен контрол върху държавната администрация и съобразяване на общата държавна политика със самоуправителните тела още в навечерието на Първата световна война общините стигат до идеята за съзидане и през септември 1915 г. провеждат своя първи конгрес, а в края на 1925 г. създават Съюз на българските градове. Той координира общинската политика на държавата и играе съществена роля в цялостното законодателство, касаещо местното самоуправление. В своята дейност Съюзът на градовете се ръководи и от пренормите на Международния съюз на градовете със седалище Брюксел. В края на 1930 г. свой съюз уредяват и окръжните съвети, но той не успява да изиграе подобна роля поради закриването на съветите по финансови причини през 1932 г.

Общините и окръжните контролират конкретните прояви на общата държавна политика по отношение на благоустройството и комуникациите, санитарно-хигиенното дело, образованието, здравеопазването, осигуряването на прехраната и жилищата, благоустрояемостта и социалните грижи. Акцентът пада върху прилагане на социалната и културна политика на държавата, но не изключва и грижи за стопанското развитие на региона - мерки в областта на земеделието и търговията, експлоатацията на горите и на минералните ресурси, поддържане на обществената ред чрез общинска полиция. В отделни периоди общините пряко да прилагат и някои нехарактерни функции като правораздаването и нотариалната служба. Общественият контрол върху държавната политика тук се осъществява чрез гласуване на общинския и окръжния бюджет от общинските и окръжни съвети, като местните интереси налагат прехвърлянето на средства от един

ресор в друг.

Особено ярко принципът на обществено начало и контрол се проявява в ръководството на просветната съобразно доосвободженските традиции. Той се осъществява от изборното училищно настоятелство и Академичния съвет на Университета. Компетентните на училищното настоятелство включват изработване на училищния бюджет, ръководство на училищните имоти и на цялата материално-техническа част, необходима за функционирането на училищата на неговата територия. Освен това то контролира обучението, преподаването и кадровата политика в училищата. Тъй като образованието касае най-широк слой от населението и пряко засяга неговите интереси, то и общественият контрол в тази област е най-силен и всеобхватен. Училищното настоятелство не може да контролира само създаването на учебния план и включването на учебен материал в него, което е от компетентност на централната държавна власт.

Специфично място в системата на самоуправление и контрол заема Софийският университет. Той осъществява държавната политика в областта на висшето образование, но е напълно автономен от държавната администрация. Тя няма право да се меси в неговото управление и да предлага готови решения, а може само да контролира решенията на изборния Академичен съвет. Подобна автономия имат и неговите факултети. По този начин висшето образование е поставено изцяло извън контрола на държавата, но под контрола на най-компетентните специалисти от академичните среди.

Общественят контрол и самоуправление в духовната сфера получава завършен вид с дейността на църковното самоуправление, осъществявано от църковните и държавните настоятелства, от Св. Синод на Българската православна църква и Духовните съвети на мюсюлманското и на еврейското изповедание. Изборните настоятелства контролират само функционирането на вероизповеданията, а ръководствата им имат решаваща дума при контрола върху семейното положение на българските граждани и произтичащите от него имуществени последици. По този начин част от най-важните въпроси, пряко касаещи ежедневните нужди на обществото, то издема от контрола на държавата и ги поставя под контрола на своите вероизповедни общности. В своята ограничена област те изпълняват и контрол чрез цензура съглас-

но Конституцията.

Самоуправлението дава възможност на гражданина за пряко участие и контрол върху сфери, най-близко и пряко засягащи неговите ежедневни интереси. За разлика от политическия и неполитическия контрол, който е институционално опосредстван от партияте и различните обществени организации, самоуправлението е пряк израз на участието на населението в управлението на държавата. Историческото развитие ясно показва, че основната тенденция е на стриктно регламентиране, а оптим и на ограничаване на самоуправлението за сметка на прякото управление.

4. Съдебен контрол

Успоредно с политическия контрол върху държавната администрация, с ограничаването на нейните функции чрез самоуправителните тела и чрез контрола, осъществяван от неполитическите професионални и други съсловни организации, още с Търновската конституция българските граждани получават правото на съдебен контрол. Това става чрез системата на гражданското съдопроизводство. Всяко управленско действие или бездействие и всеки управленски нормативен акт могат да бъдат атакувани и отменени по съдебен ред, предвиден още със Закона за усъвършенстване на съдилищата от 1880 г.

Органическият устав в Южна България въвежда административно правосъдие, осъществявано от Върховно и окръжни съдилища за административни разпри. След Съединението административното правосъдие е отменено. То се възстановява за цялата територия на страната по Закона за административното правосъдие от 1912 г. С него се учредява Върховен административен съд, на който са поднесени всички жалби срещу административните актове на публичните власти. Когато правителството, общинските и окръжните съвети и кметовете действат като органи на самоуправлението, техните актове могат да бъдат оспорвани чрез административното правосъдие. Това прави гражданите имат и за всеки управленски акт, ако преди това са го оспорили пред висшестоящия орган, който не го е отменил или не се е произнесъл по жалбата в 10-дневен срок.

За разлика от гражданското правосъдие, където пристъпаша касас само конфликтния интерес без да влияе върху съдбата на нормативния акт, то при административното правосъдие резултата

тът от процеса е отмяна на целия акт. Решенията на Върховния административен съд са задължителни за всички длъжностни лица, за които се отнасят. Длъжностно лице, отказало да изпълни решение на съда, подлежи на незабавно уволнение и наказание с лишаване от свобода до една година, а наред с това се търси и гражданска отговорност за обезщетяване на увредените.

Съдебният контрол в двете му разновидности - гражданско и административно правосъдие, представлява най-пълнен, ефикасен и модерен начин за защита на индивида от неправомерни действия на администрацията. Неговата ефективност е основен белег за цивилизованост и гражданско общество. Може би точно затова Върховният административен съд и цялата система на административно правосъдие е оптимизирана през 1947 г. и не е възстановена до днес.

Междувластни и вътрешновластни контроли

В системата от държавни институции, според първата българска конституция и законодателството, съществуват взаимен контрол както между различните административни органи от едно ниво, така и на висшестоящите над низшестоящите институции във всяка отделна система. Този контрол може да се разглежда и като контрол по различни хоризонтални нива, когато става въпрос за взаимоотношенията между органите на първите самостоятелни видове власти, така и по вертикала, когато се отнася за рамките на изпълнителната или на съдебната власт поотделно.

1. Междувластни контроли

Междувластният контрол е в своята същност контрол във функционирането на различните държавни органи на първите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна и затова може да бъде разглеждан като функционален контрол. Той цели осигуряване и гарантиране на личните права и свободите на гражданите. Известно е, че тази идея е формулирана от Монтезкьо, според когото политическата свобода е гарантирана само, когато не се злоупотребява с властта, а за да може да става това, е необходимо едната власт да обуздава другата. Модерното конституционно право е коригирало теорията на Монтезкьо - разделение-

то на властите се взема за основа, а за коректив - взаимодействието или съгласуването на действията, което прише основни власти си оказват, за да осъществяват единната държавна политика. Именно този съвременен вариант залага и в основата на първата българска конституция. Тя постановява, че "Законодателната власт принадлежи на царя и на народното представителство", "Изпълнителната власт, под върховния надзор и ръководство на царя, принадлежи на министрите и на техния съвет", а "Съдебната власт във всичката нейна ширина принадлежи на съдебните места и лица, които действат от името на царя."

Народното събрание, като върховен и единствен орган на законодателната власт, не подлежи на никаква институционален контрол. Законодателната власт се упражнява суверенно, независимо от която и да е друга власт в държавата. Тя може да е ефикасна само ако е израз на свободната воля на законодателя. Народът, като върховен суверен на държавата, който конституира органа на законодателната власт, упражнява контрол върху нея чрез принципите на изборност, публичност в работата на парламента, и чрез мандатността. Известни ограничения народното представителство само си налага чрез правилника за вътрешния ред и чрез конституцията, която ограничава продължителността на сесията му и дава право на държавния глава да ги уволнява. Той получава право, по предложение на Министерския съвет, да разпуска Народното събрание и да насрочва нови избори. Принципи за непрекъснатост на законодателната власт изисква в указа за разпускане на парламента да бъде указана и датата за новите избори. Държавният глава, като орган на законодателната власт, контролира актовете на парламента при утвърждаването и обнародването им, но той не може да опише акт на Народното събрание.

Според Търновската конституция България е конституционна и парламентарна монархия. Държавният глава, както бе посочено, има участие в първите видове власти, което означава, че той упражнява върху тях институционален контрол. Освен върху дейността на Народното събрание, с което си поделя законодателната власт, той контролира и изпълнителната власт. Държавният глава назначава и уволнява министрите, чрез които той в действителност упражнява държавната му изпълнителна власт. При това той трябва да се съобразява с политическия състав на пар-

ламентна. Изключение се допуска, ако по преценка на царя политическият състав на парламента не отговаря на обществените настроения. Този принцип се утвърждава исторически след управлението на първия български държавен глава - княз Александър I. В края на XIX век инициатива при конституиране на кабинета има Народното събрание, но с развличането на многопартийната система, когато става невъзможно дадена партия да получи мнозинство в парламента чрез избори, решаваща роля получава държавният глава. От началото на XX век шой партия инициативата при назначаването на правителството и очаква одобрение от Народното събрание. Това е пътят париченият "личен режим" на княз Фердинанд. Той не е извън в духа на парламентаризма, но не нарушава текстовете на действащата конституция. Между двете световни войни процесът на преместване на центъра при съставяне на кабинета отново се повтаря. До 1935 г. претриват имат политическите фактори и Народното събрание. След преврата на 19 май 1934 г. и след неуспеха на първите два безпартийни кабинета, от 21 април 1935 г. назначаването на кабинетните се извършва от царя. Едва при XXV ОНС през 1940 г. формално правителството се конституируа от парламента, но това става под диктовката на държавния глава.

По конституцията царят е върховен представител на държавата и като такъв назначава и отменява българските пълномощни министри, управляващите българските легации и консулства. Той утвърждава и всички международни договори, които се сключват от негово име. Те подлежат и на ратификация от Народното събрание, за да получат силата на закон. До 1911 г. държавата върховни органа действат заедно при провеждане на българската външна политика. След изместване на центъра на властта към монарха с поправката на чл. 17 от конституцията, държавният глава получава правото да провежда тайни преговори и да сключва тайни договори чрез правителството, които не подлежат на одобрението на парламента. Това право между двете световни войни не се прилага. Все пак промяната ослабва сериозно парламентарния контрол върху външната политика и води до тежки последици и две национални катастрофи.

Като върховен главнокомандващ, царят пряко ръководи армията и контролира действията на правителството и на военното министерство.

Контролът на държавния глава върху формирането, функционирането и свалянето на кабинета, върху външната политика и върху армията дават възможност за установяване на цялостен контрол върху функциониране на държавните институции и предопределят техните действия. Докато отначало има някои стабилизиращи функции поради липсата на политически опит, нестабилността на институциите и на партийния живот в страната, по-късно става спирачка на естествено политическите и институционално развитието на българското общество и на неговата държава. Контролът на Царя постепенно подменя контрола между отделните власти и институции и намалява обществения контрол върху държавната администрация.

Министерският съвет е висшият изпълнителен орган, който привежда в действие решенията на законодателната власт и контролира тяхното изпълнение. При неговото конституиране също действа механизма на организационния контрол. Вече бе отбелязано, че царят назначава министър-председателя. Последният подбира лицата, които намира подходящи за министри, а те са оторизирани да подберат еквите на министерствата си. Всички министерства са организирани бюрократически чрез специални закони за тяхното устройство и с ежегодишния Закон за бюджета на държавата. Контролът в дейността на министерствата се осъществява чрез правилниците, приети от правителството, а контролът върху дейността на отделните звена в министерствата е резултат от вътрешните правилници, издавани от министрите.

Дейността на Министерския съвет се контролира от държавния глава и от парламента. В политическата практика до края на Втората световна война контролът върху кабинета е два вида - политически и съдебен. Политическият контрол, осъществяван от Народното събрание, е елемент от обществения политически контрол, който вече бе разглеждан. Резултатът от него е свързването на правителството. Правителството управлява в условията на публичност, а това предполага в известна степен и обществен контрол върху него.

Успоредно с политическия контрол съществува и съдебен контрол върху дейността на кабинета. Според чл. 155 от Търновската конституция Народното събрание може да предава министрите на Държавен съд за следните четири престъпления: 1) из-

мяна на Отечеството или на Царя; 2) нарушение на конституцията; 3) предателство и 4) "някаква вреда, причинена на Царството за лична полза" (корупция). Първият закон за съдене на министри се приема през 1880 г. На негова основа са проведени два Държавни съда през 1903 и през 1908 г. по обвинение в корупция. През 1919 г. се приема втори Закон за съдене на министри, който разширява престъпленията, покривани на Държавния съд. По него се съдят виновниците за двете национални катастрофи. Когато един министър извърши престъпно деяние като частно лице, или по общите закони, то той се съди от общите съдилища.

Съдебната система е елемент от контрола между държавните институции. Разпоредбите на изпълнителната власт, изхождащи от всички степени на административната йерархия, като се започне от актовете на Царя и се свърши с разпоредбите на околните служби и селскообщинските кметове, които се отнасят до приложението на отделни административни закони и създават ново юридическо положение, подлежат на обжалване пред Върховния административен съд. Решенията на нито един орган от държавната йерархия и на самоуправителните тела не се изключват от контрола на Върховния административен съд.

Друг съдебен контрол върху дейността на администрацията се осъществява от обикновените съдилища. Той обаче се осъществява по косвен начин. Обикновените съдилища, от мировите до Върховния касационен съд, могат да се произнесат по всеки административен акт, за да разрешат едно наказателно или едно гражданско дело. Решението или присъдата им обаче оставя незадегнати самия административен акт, а се отнася само до действието му върху обжалващия.

Така в съдебната система съществува както пряк съдебен контрол върху административните органи, осъществяван от Върховния административен съд, така и косвен съдебен контрол в рамките на обикновеното гражданско съдопроизводство.

2. Вътрешноинституционален контрол

Този тип контрол е присъщ на всяка административна система и фактически е резултат от нейната структура. Той се упражнява от органи и лица, които са елементи от самата административна система. Вътрешноинституционалният контрол може да бъде разделен на организационен, йерархически и финансов

контрол.

Организационният контрол се изразява най-вече в кадровата политика на всеки държавен орган - т.е. в подбор и служебната кариера на държавните чиновници. Този контрол се упражнява от органите, които управляват и назначават, чрез изкуствения за служебен и образователен ценз и конкурс при назначаване, а също и чрез съблюдуване на процедурите, които трябва да бъдат следвани и чрез рационализиране на методите за управление. Този тип контрол не е абсолютен, защото често при спазване на всички срокове, процедури и формалности, административното решение може да не отговаря на интересите на отделната личност, на група личности, на даден орган или на цялото общество.

Йерархическият контрол има за своя основа разграничаването на компетентностите. Йерархически подчинената власт се намира под прекия контрол и под непосредствените заповеди на йерархически по-висшата власт. Разпоредбите на последната са задължителни за покривените и власти и лица. Началниците имат право да отменят актовете на подчинените си или да издват други вместо тях. Чрез йерархическия контрол се осъществява приложението на определен закон или заповед и достигането му до крайния адресат. Йерархическият контрол не изключва правото на по-нисшестоящите да оспорват решенията на висшестоящите органи, но само в рамките на своята тясна административна система.

Финансовият контрол се осъществява от Министерския съвет по силата на претията от Народното събрание бюджет на страната. Чрез разпоредението по първостепенен орган на изпълнителната власт контролира общото състояние и перспективи в развитието на отделните клонове по управлението. Изразходването на тези средства се контролира, от една страна, от самата изпълнителна власт чрез Министерството на финансите и неговите органи, а от друга страна, от самостоятелен и независим контролен институт - Върховната сметна палата, подчинена на Народното събрание.

Върховната сметна палата е предвидена още в Търновската конституция и се създава с отделен закон през 1880 г. Нейната главна задача е да проверява всяка година приходите и разходите сметки на държавата според гласувания от парламента бо-

джен и да докладва за него пред парламента. Върховната сметна палата контролира сметките на всички централни, местни или самоуправляващи се учреждения. През 1925 г. с отделен закон се създават окръжни сметни палати, които са подчинени на Върховната сметна палата и контролират само местните органи на централната администрация и самоуправляващите се тела - окръзи и общини.

В Министерството на финансите контролните функции по бюджета се осъществяват от финансовите инспектори, а във всяко министерство има бюджетно-контролно отделение, което контролира упражняването на неговия бюджет съгласно гласуваните решения на Народноното събрание и законите. По отношение на общините финансов контрол прилагат и окръжните чрез окръжните проверители, също подчинени на финансовото министерство.

При възникване на противоречие между Министерството на финансите или окръжните сметни палати и техните органи, от една страна, и от друга, на ревизираните институции и органи, спорът се отнася към Специален съд при Върховната сметна палата. Той упражнява апелативни функции и неговите присъди са окончателни.

Съществуването на две обособени финансово-контролни власти, при които върховенството принадлежи на самостоятелния орган, делегиран от народното представителство, създава стабилност в областта на финансовия контрол и е добра гаранция и предпоставка за правилно и икономично функциониране на централната и местна администрация и на самоуправителните учреждения.

4. Контрол върху самоуправителните тела

Министерският съвет осъществява контрол и върху самоуправителните тела. Той бива при вида - административен, финансов и съдебен. Административният контрол се изразява във възможността вънрешния министър чрез своя подчинен орган - окръжния управител, да внася за разглеждане в пленума на окръжните и общински съвети конкретни мерки за прилагане на правителствената политика по отношение на района, за който те отговарят. Окръжният управител има право да санкционира точно определени решения на окръжните и общинските съвети,

с което осигурява единна местна и регионална политика за цялата страна. Централната власт контролира решенията на градските общински съвети, които по закон биват при вида: 1) решения, които се изпълняват от кмета без предварително одобрение на централната власт; 2) след одобрение от същата; 3) след утвърждаване с царски указ. Това поставя под държавен контрол решенията, свързани с финансовото, имотното и стопанско състояние на общината и с функционирането на обществения живот в нея и тези, които имат отношение към централната власт.

Решенията на училищните настоятелства и на общинските съвети, свързани с тях, както и на Академичния съвет на Софийския университет, подлежат на административен контрол от страна на Министъра на народното просвещение.

Когато самоуправителните тела действат като елементи от структурата на държавната власт в областта на просвещението, даватите, военното дело и др. те попадат под тълня административен контрол на централната държавна администрация.

Централната власт има тълня финансов контрол върху бюджетите на самоуправляващите се общности. Техните бюджети влизат в сила едва след като са утвърдени от министъра на вънрешните работи. Той има право да внася в тях корекции, но само в строго определени от закона рамки. Министърът е длъжен в срок от един месец да се произнесе по предложения местен бюджет, а ако по политически или други съображения той забави своето решение, новият бюджет се прилага по право - т.е. без утвърждаване. Реализацията на бюджетите на общините и на окръжните подлежат на контрол на окръжните проверители и на сметните палати.

Съдебен контрол се прилага само в случай, че окръжните или общинските съвети, в рамките на самоуправлението, вземат решение, което противоречи на определен закон. Тогави това решение се атакува пред Върховния административен съд, който постановява отмянето му. Централната власт обаче няма право да отмени такъв акт на самоуправителните тела със сила на своята принудителна административна власт.

Съществуването на сложна, многостепенна и многофункционална система на междунституционален и вътрешноинститу-

ционален контрол свидетелства за спремежа на държавната администрация за самоконтрол и дава гаранции за стабилно функциониране на държавния организъм.

Контрол на държавната администрация върху обществото

Властна упражнява контрола върху обществото основно по два начина - чрез обществено съгласие и чрез насилие. Обществено съгласие по същество е форма на непряк контрол и е резултат от обществен договор, чиято функция е държавата. Колкото повече политиката на едно правителство е в съзвучие с обществените интереси, обединява, а не разделя обществото, гарантира условие за негово материално и културно благополучие, толкова по-малко е необходимо насилието като форма на контрол върху гражданите. Въпреки това във всяко управление прякият и непрякият контрол са неизбежни и взаимно се допълват. Основният проблем е в съотношението между тях, което съотношение определя и характера на режима.

1. Непряк контрол

Както бе отбелязано, организацията на обществения живот е основна форма на непряк контрол на държавната власт върху гражданите. Той обикновено е право пропорционален на обществената стабилност и на стабилността на държавните институции. Върху тази стабилност влияние оказват редица фактори.

Първо място заемат историческата традиция, състоянието на икономиката, организацията на общественото управление, политико-партийната система, социалната структура на обществото, системата от обществени нематериални организации.

На второ място е политиката на държавата да поддържа в стабилност тези фактори и да ги реформира в съответствие с потребностите на населението и изискванията на времето. Точно тук най-ясно се очертават елементите на непряк контрол. Когато държавната администрация осъществява тези мерки в рамките на обществения консенсус, могава непрякият контрол не става пречка за общественото развитие и не се забелязва от населението.

Каналите на непрякият контрол могат да бъдат най-

различни. Тук спадаат различните финансови и данъчни облекчения, системата на общественото осигуряване, гарантирането на различни обществени привилегии и т.н. Особено важно място в системата на непрякия контрол заема организацията на образователната система и въвеждането на задължително образование. Чрез нея администрацията формира определена ценностна система и мотивация за обществено поведение. Така държавата фактически осъществява контрол върху своите бегущи граждани.

До края на Първата световна война, когато идеята за национално обединение има водеща роля както в обществото, така и в управлението, непрякият контрол е водещ и това създава стабилност и гаранции за възходящо развитие и на държавните институции, и на обществото. Обединени от общия идеал, администрацията и гражданите не жалят усилия за създаване на модерна индустрия, силна армия, ефективни комуникации, модернизирано селско стопанство и регламентираната търговия и финансово дело. Въпреки че движене на тази политика е държавата и тя често се провежда за сметка на отделни лични или групови интереси, целият период е безлязан от относително спокойствие и отсъствие на остри социални и политически конфликти. Когато не излизат извън рамките на конституционно-парламентарната система.

Напълно различна е картината след 1918 г. Рухването на общонационалната идея отслабва авторитета на държавната администрация, на политическите партии и на самата парламентарна демокрация, а това води до отслабване на характеристиките на държавата като обществен договор и опитам до отслабване на непрякия контрол за сметка на прякия контрол. Още по време на управлението на БЗНС (1920-1923) силовият контрол върху обществото нараства, за да достигне до своята кулминация в периода 1923-1925 г. Непрякият контрол в най-голяма степен зависи от политическата воля на управляващите да се съобразяват с нуждите на обществото. Затова с промяната на правителството в началото на януари 1926 г., когато на преден план в управлението се връщат традиционни политически групи, разсъждаващи и действащи в рамките на парламентаризма, започва снижаването на общественото напрежение, отслабването на силовото въздействие върху гражданите и възстановяването на механизмите на непрякия контрол. След преврата от 19 май 1934 г.

опново непрекият контрол отстъпва на засен план и държавата се ориентира към силовия пряк контрол.

2. Пряк контрол

Всяка държавна власт изгражда органи на пряк контрол върху обществото. Традиционно тук се включват полицията, съдебната система, войската, местните органи на държавна администрация. Функциите на този пряк контрол се състоят в това да гарантират отстраняването или поне ограничаването на антисоциалните елементи чрез прилагане на общоприетите юридически норми. Самото съществуване на органите на този контрол има и определени превантивни функции.

Първите държавни органи, създадени от временното руско управление веднага след руската армия навлиза в българските земи, са органите за пряк контрол - поции караули и полски стражи. Дълго време, почти до войните, местните органи на централна администрация се схващат именно като полицейски органи. Функциите на околните началници, на околните управители, полицайспери и градоначалниците са: ръководство на полицията и контрол върху местното самоуправление.

Още при временното руско управление започва изграждането на модерна правосъдна система, която по-късно се оформя по европейски образец. Тя е допълнена от спиритно регламентиране на местата за временно въвеждане (затворите). Чрез редица нормативни актове се регламентиран случаше, в които войската може да подпомогне полицията и местната администрация за налагане на пряк контрол върху населението. Най-ярка форма на пряк контрол е военното положение. Неговото обявяване обаче по конституция е делегирано на Народно събрание. Така обществото в рамките на представителната демокрация само определя въвеждането на тази крайна мярка. Военното положение е фактически пълно подчиняване на ширивиди и на обществото на държавната администрация. То се осъществява чрез временно отменяне на конституционно утвърдени права и свободи на граждани и въвеждане на извънредно законодателство и извънредни съдилища. Целият този апарат за директен контрол, макар и изграден в периода до войните, след 1918 г. добива решаваща роля в управлението на държавата и постепенно елиминира останалите форми на непряк контрол.

Собственият ни исторически опит добре показва, че въпреки отличната организация и огромните възможности на прекия контрол, неговите крайни резултати са отрицателни. В екстремни ситуации той може временно да донесе положителни резултати, но когато се превърне в система на управление дестабилизира и обществото, и държавните институции. Силовият контрол подгизва, а не разрешава противоречията и социалните конфликти.

Своеобразна форма на пряк контрол е системата на регистрация, която администрацията въвежда. Тя бива регистрация на гражданското и имотното положение на населението и адресна регистрация. Към нея спадат и преброяванията, статистическите наблюдения, проучвания на общественото мнение и др. От една страна, тази форма на пряк контрол с развитието на цивилизацията се превръща в необходим и важен инструмент на държавно управление, а от друга, поставена в услуга на силовите структури, може да превърне прекия контрол в тотален контрол.

Тоталния контрол при социализма

Държавният преврат на 9 септември 1944 г. слага началото на един принципно нов етап във взаимоотношенията между държавните институции и обществото. Водеща роля в този процес играе Българската комунистическа партия - БКП (тогава БРП), крайно лява централистична партия, изградена на болшевишкия принцип на демократическия централизъм. Според него съществуват строго йерархично подчинение на неистоящите на истоящите структури и органи, а изборното начало при формиране на ръководството на всички нива е формално поради предвидения йерархичен контрол в самата партия. От тази гледна точка ръководството на комунистиче разсъждава и върху бъдещата структура на взаимоотношения в обществото и в държавата.

За разлика от традиционните политически партии в България, БКП е носител на коренно различна идеология, в чиято основа стои прехвърлянето на частната собственост и в крайна сметка на държавата. Тази идеология предполага установяването на тотален контрол върху обществото, защото само по този начин

част от него може да бъде отстранена от стопанския и политически живот. Това е теорията за диктатурата на пролетариата, според която само работническата класа, а на практика Комунистическата партия, изграждат и осъществяват интересите на обществото като цяло. Тази конфронтационна идеология предполага подчиняване на целия обществен живот от едно агресивно и догматично малцинство.

Втора световна война създава в България условия, които благоприятстват за прилагането на тези нови идеи. Поради военновременната обстановка, контролът на държавните институции върху обществото е засилен, а на обществото върху държавното управление - сведен до минимум. Влияние за това оказва и военната обвързаност с тоталитарните държави - Германия и Италия. Навлизането на съветската армия на практика не променя системата, тъй като съветският модел на управление не се различава коренно от германския и италианския.

1. Политически контрол

Въпреки всичко това на комунистите са нужни повече от три години за налагането на пълен политически контрол. Още в първото правителство Комунистическата партия заема ключовите контролни министерства на външните работи и на правосъдието. Използвайки средствата на пряк контрол върху обществото, веднага след пребрата комунистите кадрово овладяват репресивния апарат и го поставят в услуга на собствените си политически и партийни интереси. Чрез него в страната физически са унищожени между 30 и 100 хиляди души, което пропорционално е най-много в Източна Европа. Особено силни са репресиите срещу бившите управляващи, но на практика и срещу цялата опозиция от десницата и от центъра, която чрез конституционния Нарoden съд е физически и политически елиминирана. По този начин е отстранена всякаква политическа алтернатива отгласно на режима и е извършена решителна крачка за установяване на пълен контрол върху политическото пространство. Този процес се развива успоредно с пълноно овладяване на местните органи на властта от комитетите на Отечествения фронт, в които доминират представителите на Комунистическата партия.

Вторият етап от налагане на пълен политически контрол започва от пролетта на 1945 г., когато обект на репресиите ста-

ват доскорошните съюзници на комунистите - земеделците на Никола Петков и социалдемократите. Разцепвайки последните две партии и установявайки пълен контрол върху Отечествения фронт, комунистите приспирват към дешифриране на властта си чрез парламентарните избори през есента на 1945 г. Увереност им дава и установеният контрол върху печата и радиото. Бойкотът на опозицията и все още сложната международна обстановка не позволява на комунистите да добедат политическия си контрол върху българското общество докрай. Затова те предприемат засилване на политическите репресии, този път срещу своите противници отляво. Осъществяват решителни мерки за пълен контрол върху войската и чрез референдум променят формата на държавно управление като установяват република.

Третият етап е свързан с изборите за Велико народно събрание и присъединяване на новата републиканска конституция. В тях комунистите и техните сателити получават 366 места в парламента, а опозицията 99 места. Тези избори разчистват пътя на Комунистическата партия за установяване на пълен монопол върху политическата власт в страната. Той е затвърден след подписването на мирния договор през февруари 1947 г., спирането на опозиционните вестници и физическото унищожаване на лидерите на опозицията през лятото на същата година.

Последният етап от хомогенизирането на политическия контрол е свързан с насилствените консолидационни процеси в управляващия Отечествения фронт в края на 1947 г. и през 1948 г., доведи до окончателно ликвидиране на многопартийната система. Формално освен Комунистическата партия в България остава да функционира и БЗНС, но с цената на отказване от собствената си политическа идентичност и присъеме програмата и ръководната роля на комунистите. По този начин възможността за оказване на партийно-политически контрол върху управлението е ликвидирана.

Още от първите дни след пребрата, контролът на Комунистическата партия се разпростира и върху всички обществени организации - синдикални, младежки, кооперативни и др. Чрез разцепване или овладяване на ръководствата, под контрола на комунистите попадат и всички творчески и професионални съюзи. Дори Българската православна църква чрез създаването на Съюза на свещениците и физическото унищожаване на част от йерархи-

те е принудена да приеме фактическата намета на една атеистична организация в своите дела. Подобна е съдбата и на останалите религиозни общности, като особено силен е ударът срещу Католическата църква.

Унищожаването на политическите партии, превземането на всички обществени организации, ликвидирането на гражданските права и свободи, на публичността в управлението елиминира всякаква възможност за обществен контрол върху управлението на Комунистическата партия, въпреки формалното право, предоставено от новата конституция от декември 1947 г.

Тази конституция е изработена по образеца на съветската от 1936 г. Тя формално гарантира всички права и свободи на гражданите, съществували и дотогава, но забранява "организации, които си поставят за цел да отнемат или накърнят правата и свободите на българския народ, извоювани от народното въстание на 9 септември 1944 г." Това на практика означава неогосподство на политически партии и политическа дейност извън рамките на съществуващите две партии. Новата конституция отхвърля принципа на разделение на властите, нанововайки Президентула на Народното събрание както със законодателни, така и с изпълнителни правомощия. Върховният съд и Главният прокурор също се избират от Народното събрание, което фактически ликвидира самостоятелността и на съдебната власт. Освен това Президентът получава право да преразглежда всички актове на местните власти, което обезсмисля и местното самоуправление. Изпълнителната власт разпирява значително своите правомощия по управление на държавата. Тя получава доминиращи функции в сравнение с останалите власти.

В конституцията са предвидени механизми на контрол върху управлението на държавата и обществото. Върховният контрол се осъществява от Народното събрание, но тъй като народните представители не са избрани свободно от населението, а са посочвани от ръководството на Комунистическата партия без алтернатива, то този контрол е фиктивен. Същия характер носи и механизъмът на питането и запитването към министрите или към цялото правителство, тъй като той не предвижда възможност за бламиране на целия кабинет, а само на отделен министър. Конституцията предвижда и създаването на Комисия за държавен контрол, която след редица преустройства през 1962 г.

се превръща в Комитет за партийен и държавен контрол. В неговите правомощия влиза контрол върху изпълнението на решенията на партията и правителството, работата на държавните и стопански органи, трудовите взаимоотношения и др. Този комитет се назначава от органите, които трябва да контролира, което обезсмисля самия контрол. От друга страна, той не може да контролира дейността на партийните органи и организации, прераздаването и работата на военното и вътрешното министерства.

Всички тези органи и механизми на контрол имат формален характер, тъй като държавните институции са поставени под директния политически контрол на Комунистическата партия, провеждан от съвсем ограничен кръг нейни висши функционери или обикновено само от нейния ръководител.

2. Икономически контрол

В идеологията на Комунистическата партия контролът върху общественото развитие е свързан с контрол върху икономиката на страната. Назарният механизъм на производство и разпределение се счита за неспособен да разреши проблемите с икономическото развитие и за враждебен на интересите на основната част от населението. Затова централизираното и планово стопанство се разглежда като единствено възможна алтернатива на пазара.

Българската комунистическа партия от самото начало си дава сметка, че не може да съществува ефикасен политически контрол без да се прехватне частната собственост, която дава финансов и политически независимост на индивида.

Още след преврата през 1944 г. са конфискувани индустриални и търговски предприятия на колаборационисти и фашисти или на бедени за такива. Тогава започва и процесът на национализация на цели отрасли като въгледобивната, каучуковата и кожарската промишленост. Чрез своята данъчна политика и запизване на механизмите на военновременните доставки, правителството нанася силен удар върху частния капитал. През март 1947 г. чрез паричната реформа са блокирани всички частни банкови сметки над 20 хиляди лева и се налага еднократен данък върху всички останали банкови сметки. Въвежда се прогресивен данък върху доходите и спестяванията, което прави невъзможно нат-

рупването на капитали. Усилва се и натискът върху селяните, които освен многобройните задължения към държавата са подтиквани към коопериране.

Всички тези промени се ускоряват значително след подписването на мирния договор и унищожаването на политическата опозиция. Почувствала се господар на положението, Комunistическата партия в края на декември 1947 г. осъществява пълна национализация отначало на банковата система, а после и на промишлеността. Това съвпада с конституционното изискване за планово стопанство, което означава пълен контрол в икономическата сфера. Още през април 1947 г. е приет първият двугодишен възстановителен план, а през 1948 г. - и първият петгодишен план. Под контрола на Комunistическата партия е поставена и жилищната собственост.

Редица законодателни и политически мерки са предприети и за ограничаване на частната собственост в селското стопанство. До подписването на мирния договор съществувала нарастващ натиск за коопериране, който значително се изостря в следващия период. Въпреки трудностите в тази посока, чрез засилването на полицейския терор и насилието в средата на 50-те години процесът на колективизация е завършен в рамки, надхвърлящи параметрите за Източна Европа и доближаващи се пълно до съветския модел.

Така в края на 40-те години и началото на 50-те години Комunistическата партия съредоточава в ръцете си всички възможни средства за контрол върху държавните институции и обществото. Освен очертаните методи за политически и икономически контрол, необичайни за страната размери получават и репресивните органи - милицията, държавната сигурност, разузнаването и контраразузнаването, предотвращаващи всяка проява на обществено недоволство и правещи невъзможен всякакъв обществен контрол върху управлението. В страната се изграден сталинският модел на тоталитарна държава.

3. Криза на тоталния контрол

Установеният тотален политически и икономически контрол бързо показва своята непригодност и невъзможност да реши проблемите на обществото. С известна условност понятието развитие на страната се белязано от сблъсъка на две основ-

ни тенденции - усъвършенстването на тоталния контрол, от една страна, а от друга - опити за неговото частично ограничаване и за засилване на общественото начало в управлението.

Премахвайки опозицията, политическите конфликти се прехвърлят вътре в Комunistическата партия. Още през 1949 г. те се фокусират около процеса срещу Трайчо Костов. В края на 50-те години това е конфликтът около Вълко Червенков и после около Антон Югов. През 60-те години нов вътрешен враг е Тодор Живков, а през 70-те години - Борис Велчев. Тези факти сочат, че проблемът за контрола върху управлението се измества във висшите ешелони на властта, като борбите между различните фракции по своя характер не се отличават от борбите против бившите политически противници. От тези борби за контрол са отстранени както населението, така и редовите членове на самата Комunistическа партия.

Кризата в тоталния контрол идва не толкова по политическа линия, където проявяващите се спорадични опозиционни изяви нямат съществена обществена подкрепа. Тя е резултат от невъзможността чрез централизираното планиране и ръководство на икономиката и обществото да се постигне възходящо стопанско развитие и очевидното изоставане от страните с демократични и плуралистични режими.

Още в края на 40-те и началото на 50-те години в страната се изостря социалното напрежение във връзка с мегахоманските планове за индустриализация и унищожаването на частната собственост в селското стопанство. Смъртта на Сталин през 1953 г. и Берлинското въстание принуждават партийното ръководство да предприеме някои мерки за отслабване на политическия и на стопанския контрол. Закрени са някои концлагери и са освободени около 10 хиляди затворници, забавен е процесът на колективизация, темпът на растеж на междана индустрия е намален. Това води до известно пооборяване на материалното положение, без да се достигне до предвоенното ниво.

Ослабването на контрола, стимулирано и от процесите в СССР във връзка с XX конгрес на КПСС, води до засилване на вътрешнопартийните противоречия и възраждане във властта на Вълко Червенков и Антон Югов, които трябва да възстановят първия контрол върху културата, образованието и обществото. Икономическите трудности и вторият етап на десталини-

зацията в СССР от 1961 г. са в основата на нов цикъл в отслабването на контрола, главно в областта на културата, разбира се в определени норми и граници. Крахът на тоталния контрол в селското стопанство по това време става очевиден и принуждава партияното ръководство да направи многобройни отстъпки в областта на ценовата, данъчната и социалната политика. Така се предизвиква напрежение сред градското население, което поражда въвеждането на крупни мерки срещу "непроизводителните елементи и черноработниците". Това развитие налага отстраняването на Вълко Червенков и Антон Югов от управлението.

В средата на 60-те години се предприемат първите системни мерки за отслабване на централния контрол в икономиката, даване самостоятелност на предприятията и право на работниците в известна степен да контролират ръководството им. Независителните стопански резултати и кризата в Чехословакия през 1968 г. отново извежда на пръв план силите средства на контрол.

През 1971 г. е приета новата конституция, в която е закрепена ръководната роля на партията в обществото и държавата. Създава се нов върховен орган - Държавен съвет, който упражнява както изпълнителни, така и законодателни функции, делегирайки приоритет на Комunistическата партия. Съчетаването на държавностите председател на Държавния съвет и първи секретар на БКП в лицето на Тодор Живков, на практика съсредоточава в него цялостния контрол върху партияния, държавния и обществен живот. Тази система се запазва до края на социалистическия период. Новата конституция обаче разширява правомощията на местните народни съвети, като им дава повече власт в управлението на местните стопански дейности. За първи път се дава възможност на избирателите да контролират цялата работа чрез задължителни годишни отчети.

Към края на 70-те години в областта на културата и образованието се забелязва ново частично отслабване на партияния контрол и опити за нови реформи в областта на стопанството. Те са свързани с идеята за децентрализация на планирането, даване по-големи права на отделните предприятия и на трудовите колективи - т.нар. нов икономически механизъм. На практика тези реформи доказват неэффективността на тоталния контрол чрез централизираното планиране и водят до връщане към някои

от механизмите на пазара. Отслабен е значително и контролът върху външните инвестиции чрез създаване на редица смесени предприятия със западен капитал. За да се реши хроническият проблем на социализма - липсата на потребителски стоки, се допуска и индивидуална стопанска дейност.

Отслабването на пълния контрол в икономическата област в началото на 80-те години има за последица и известно отслабване на политическия контрол. Облекчават се контактите със западните държави, въвежда се елементи на публичност в управлението чрез Закона за допитванията до народа от 1983 г. Средствата за масова информация значително по-свободно обсъждат важни обществени теми и проблеми.

Но от средата на 80-те години редица външни и вътрешни фактори значително забавят и в последствие спират този процес. Една от причините за това е, че дългогодишният контрол върху обществото, който само спорадично се е разхлабвал за краткосрочни икономически експерименти, е унищожил личната инициатива, предприемчивостта и увереността във възможността за сериозни положителни промени. Въпреки усилените опити на Комunistическата партия да прехвърли отговорностите за по-нататъшно развитие върху отделните стопански субекти и да се изтегли постепенно от тоталното ръководство на икономиката, кризата се заглъбва и постепенно обхваща цялото общество. Ролята на капитализатор изграбват и тежки екологични проблеми, недоволството на интелектуалците и на туркото малцинство. Като се прибавят към това промените в Москва и събитията в Полша, проявяването на тоталния политически и икономически контрол става неизбежно.

Историческият преглед на развитието на системата на обществен и държавен контрол ясно показва, че всяко нарушаване на баланса във взаимноопределения държавна - общество води до кризи и има неблагоприятно влияние върху цялостното развитие на страната. От друга страна, формално изграждане и съществуване на системи или на организации за обществен или държавен контрол не гарантира неговото ефективно функциониране. През целия период на самостоятелно съществуване на българската

държава определено се очертава преобладаването на механизмите на държавен контрол и на вътрешноинституционален контрол пред тези на обществен контрол върху държавните институции.

Тази негативна тенденция намира своята крайна реализация след края на Втората световна война. Установеният тотален контрол на държавата (а по същество на Комунистическата партия, узурпирала държавната власт) постепенно води до криза и ерозия на обществото, а оттам неизбежно и до криза и ерозия в държавата и нейните институции.

Българският исторически опит определено показва, че цялостната система на контрол функционира добре само когато е гарантирана от политическия контрол върху държавните институции, а той е резултат от стабилни и влиятелни политически партии. Допълнителна гаранция са ефективното местно самоуправление и пълноценните самостоятелни обществени организации, които стимулират гражданското общество. Стройно то регламентиране на междуинституционалния и на вътрешноинституционалния контрол, изключващо конюнктурната политическа намеса, е съществено условие за правилното функциониране на държавата и на обществото.

Българският опит показва, че недостигащият обществен контрол може да бъде компенсиран по инициатива на самите държавни институции, които създават обществени неполитически организации, поемащи част от държавните контролни функции.

Като цяло, когато българската държава и българското общество, опирайки се на собствената си традиция, са следвали позитивния европейски опит в областта на контрола, тогава те, въпреки пословичното си изоставане, са успявали да се развиват по възходяща линия.

ЗАКОНОВА УРЕДБА НА ГРАЖДАНСКИЯ И ОБЩЕСТВЕНИЯ КОНТРОЛ

Иван СТОЯНОВ

Законова уредба

Проявявана на съотношението "гражданин - държава", извършвана в последните години в нашата страна при прехода от тоталитарно към гражданско общество, включва и подразбира застъпването на ролята както на отделните граждани, така и на техните доброволни съдружания за защита на техните права и интереси. Една от проявите на тази нарастваща роля са по-големите възможности за граждански контрол над държавните институции. Разпоредби относно формиите на такъв контрол могат да бъдат открити в различни законодателни актове на Република България.

В тази връзка обаче не може да не се отбележи, че такива разпоредби се съдържат в нормативни актове, различаващи се не само по времето на тяхното приемане и влизане в сила, но и по обществения и, като следствие на това, по правната си философия. Не може да не се отбележи, че дори законодателните актове, приети след 1989г., съдържат редица ограничения или пропуски, пречатстващи гражданите да упражняват контрол над институциите.

От друга страна, нормативните текстове, приети преди 1989г. и продължаващи да действат и сега, понякога придобиват друго звучене при променените обществени условия. Към това трябва да се добави включването на Република България като участник в редица международни споразумения и конвенции, които по този начин се превръщат в част от националното ни законодателство.

В по-нататъшното изложение ще бъдат използвани редица нормативни актове. Това са: Конституцията на Република България (обнародвана в Държавен вестник, бр. 56 от 13 юли 1991 г.) За-

кон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите (обн. ДВ, бр. 52 от 4 юли 1980 г., изм. бр. 68 от 1988 г.), Закон за статистиката (обн. ДВ, бр. 25 от 29 март 1991 г., изм. бр. 64 от 1991 и бр. 60 от 1992 г.), Наказателно-процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 89 от 15 ноември 1974 г., многократно изменяни и допълвани), Закон за административното производство (обн. ДВ, бр. 90 от 13 ноември 1979 г., многократно изменяни и допълвани), Закон за отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите (обн. ДВ, бр. 60 от 5 август 1988 г., изм. през 1993 г.), Европейската конвенция за човешки права (приета през 1950 г.).

Видове контрол

Говорейки за граждански контрол върху държавните институции, ние трябва да различаваме няколко негови основни форми. От гледна точка на предприемачия такива действия не могат да бъдат действия на отделните физически или юридически лица, които са засегнати непосредствено и поради това защитаващи своите собствени права и интереси и действия от спирани на отделни обществени групи, които действат в защита на общественя интерес, без самите те или отделните им членове да са засегнати непосредствено. Във втория случай е вероятно по-правилно да се говори не само за граждански, но и за обществен контрол.

Трябва да се отчита и това, че контролът върху дейността на институциите (администрацията) може да бъде както последващ, така и преварителен. Понастоящем именно последващият контрол е практически единствената намираща приложение форма. Това се дължи преди всичко на трудности при набирането от гражданите на необходимата информация относно вземане на решения от администрацията. Те получават възможност да се запознаят с тях само когато те вече са придобили окончателната форма на административни актове. Институциите контактуват с гражданите, групите граждани и другите институции посредством такива актове и на практика единствената възможност да се осъществява контрол върху дейността и решенията им е да се контролира изпълнението на тези актове, когато те се издават в обществен интерес, или да се оспорват, когато са в

противоречие с него.

На трето място видовете контрол са административен и съдебен. Това са две традиционни форми, които са съответно най-подробно разработени в законодателството и в правната теория. Принципиите им са общовалидни за различни видове обществени системи. Разбира се, през последните години ролята на съдебната защита нарасна значително, след като самата съдебна власт спана независима от другите клонове на държавната администрация.

Освен контрол над дейността на конкретните институции може да се говори и за обществено въздействие, осъществявано от групи граждани, действащи в защита на някаква клауза. Такива са обществените групи, опитващи се да привлечат обществено внимание към определени въпроси: Зелените патрули, Български хелзински комитет и др.

Преварителен и последващ контрол

Нормално е държавният орган (институция) да издава административни актове в обществен интерес и сам да следи за тяхното прилагане. Тези условия обаче не винаги са налице и поради това гражданите би трябвало да упражняват контрол и на поранен, преварителен етап. Когато говорим обаче за преварителен контрол, то формите му са твърде ограничени и на практика не са уредени от законодателството. Нещо повече - не често придобиват формата на гражданско неоприетие. Като пример може да се посочи случаят с водната деривация "Аджерман - Скакавица", когато гражданите на гр. Сандарева Бана успяха да повлияят върху взетото от Министерския съвет решение чрез протестните си действия.

До идията за преварителен контрол се доближава и идията за предложения от страна на гражданите. Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите (ЗПСЖМ) предоставя право на организациите и гражданите да внасят такива както по отношение на промени в самото законодателство, така и по отношение на други засягащи ги въпроси. Той дава административните органи да разглеждат тези постъпки на гражданите и въвежда защити срещу възможните преследвания от тяхна страна (стотв. чл. 6 и чл. 4).

Безусловно предварителната форма на контрол е по-малко позната, и съответно развита, както в законодателството, така и в общественото съзнание. Тя е по-запруднена поради ограничените правни възможности за обществената намеса и поради ограниченията в информацията, достъпна за гражданите и техните сдружения.

Поначало достъпни до информация е едно задължително предварително условие за предприемане на каквито и да е действия пред институциите. В това отношение е твърде показателна практиката на редица обществени организации, занимаващи се със защита на човешките права. Например водещата в това отношение организация - Български Хелзинки Комитет (БХК), няма възможност да получава интересуваната я официална статистическа информация, нито да поддържа достъпно развита мрежа от сътрудници в страната, която да събира и преработва такава по места. Поради това горните доклади на БХК в голяма степен се основават на факти, събирани чрез средства на масова информация, което води до известен риск от изкривяване.

Закономът за статистиката (ЗС) въвежда едно важно ограничение, което позволява на Националния статистически институт да ограничава достъпа до сведения, представляващи обществен интерес. Чл. 18 и чл. 19 от ЗС съответно гласят:

"Статистическите сведения, отнасящи се за отделни юридически и физически лица, се използват единствено за статистически цели."

"Длъжностните лица, участващи при провеждането на статистическата дейност, покриват Къметена декларация за опазване тайната на статистическите сведения."

По този начин се създава пречка пред обществените организации, които биха искали да получават информация със значително обществено значение: например броя на смъртните случаи сред наборниците, отбиващи редовната си военна служба, броя на пострадалите (включително и загиналите) в местата за лишаване от свобода или по време на предварителния арест.

В това отношение трябва да се имат предвид разпоредбите на Европейската конвенция за човешките права (ЕКЧП). С приемането на Република България в Съвета на Европа тя автоматично се превърна в част от националното ни законодателство.

Особено значение в този контекст има нейният чл. 10, който въвежда принципа за свободата при получаване на информация. Но той същевременно въвежда, в алinea втора, ограничения на този принцип, което прави конкретните казуси по прилагането на този текст от Европейската комисия и Европейския съд за човешките права (двата органа, функциониращи в рамките на ЕКЧП и прилагащи нейните разпоредби) едни от най-спорните и най-интересните в тяхната практика.

Чл. 10 на ЕКЧП гласи:

1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите. Този член не е препятствие за дейността на радио и телевизионните компании и на производствението на кинематографична продукция от страна на държавите да бъде изисквано наличието на разрешително за такава дейност.

2. Ползването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност, териториалната цялост, за предотвратяване на безредици или на престъпления, за защита на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите, за предотвратяване на изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието."

По този начин се създава ситуацията, когато критичната точка при прилагането на текста става израз за "необходими" в едно демократично общество", оставащи една значителна свобода на преценка на правоприлагащите органи.

Втори интересен момент, който стои в основата на няколко случая по прилагането на чл. 10 (например делото "Леандер срещу Швеция") е правото на гражданите на достъп до собствените им досиета, водени от различни държавни организации. В България, както е известно, подобен въпрос вече е възниквал, но не е бил решен положително. Става дума за няколко политически дейатели в периода след 1989 г. (Георги Марков, Петър Берон и др.), които не са могли да получат достъп до своите досиета, за-

ведени преди 1989 г. и да обнародват съдържащи се в тях сведения.

Частни и обществени инициативи

Преди всичко, говорейки за контрол над институциите, ние трябва да правим следните различия: контрол от страна на отделни граждани и от страна на техните обединения. Последните могат да бъдат организирани по различни начини: политически организации, трудови колективи, обществени сдружения и др.

От гледната точка на процесуалното развитие на съответната гражданска инициатива тя преминава през етапа на събиране на информация (която не винаги е достъпна), внасянето на съответните документи (иск, жалба, писмена защита и др.) и разглеждането на тези документи от съответните институции.

Ако приемем, че информацията е налице, ние трябва да изберем една от възможните форми на въздействие. Правното основание за това се съдържа в Конституцията на страната, чл. 45, който казва, че:

"Гражданине имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи."

Тази разпоредба кореспондира със Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите. Този закон обаче е създаден в условията, когато държавната власт е била разглеждана в своето единство и поради това неизбежно предвижда значителен, дори преобладаващ административен елемент. В него не става въпрос за съдебен преглед на решенията на държавната администрация (самият закон използва израза "органи за социално управление"), а за административно производство, предприемано въз основа на действията на граждани или техните организации.

По-интересен е въпросът за съдебна защита. Тук трябва веднага да се отбележи, че българското законодателство не дава възможност на отделни граждани и техни сдружения да предприемат действия в защита на интересите на други лица, нито да встъпват в процеса. Единственото изключение е възможността, която предоставя Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) в своя Раздел VII: "Обществен обвинител и обществен за-

щитник".

Фигурата на обществен обвинител или защитник, който да участва в процеса като спрана на него, предоставя на обвиняемия допълнителна възможност за квалифицирана защита. Тя дава възможност на обществените организации, включително и на тези, защитаващи гражданските права, да се включват в процесуалните действия от самото им начало. С други думи те могат да регистрират действията на другите страни, както и на самият съд и да контролират тяхната законосъобразност. По този начин такива организации могат да оказват влияние върху процеси, представляващи значителен обществен интерес. Участието им може да позволи допълнително привличане на общественото внимание и по-изчерпателно разглеждане на самото дело. Това може да се разглежда и като възможност за материално подпомагане на обвиняемия, който по такъв начин може да избегне понасянето на съдебните разноски.

Разбира се, фигурата на обществен обвинител и защитник е била предвидена за съвсем различни от сегашните условия. Законовата разпоредба (чл. 77, (1) от НПК) предвижда, че като такива в съдебното производство може да участва "обществената организация, в която членува пострадалия или пострадалия от престъплението". Имайки предвид, че по времето на приемането на самият НПК броят на такива обществени организации е бил силно ограничен, а те самите са били винаги свързани по един или друг начин с властните държавни структури, влиянието им не би могло да бъде значително. Днес положението е различно и няма пречки многобройните обществени, в това число и политически организации, да подпомагат своите членове. Нещо повече - при необходимост такава членство може да се придобива и от лица, които вече са възвечени в съдебното производство. Законът не съдържа указания от кой момент такава членство трябва да е налице.

Основанията за отбой на такъв обществен обвинител или защитник са изчерпателно посочени в чл. 79 от НПК и те не излизат извън общоприетите изисквания като да не е роднина на другите участници в процеса или да не е участвал самият той в процеса в друго качество и т.н.

Трябва да се отбележи, че такава възможност не е предвидена нито по отношение на гражданския, нито на административ-

ния процес. Тук възможността на обществените организации да въспъва като страна не съществува и това в значителна степен намалява възможностите им за въздействие както в самият процес, така и по привличането на внимание към него. Гражданите нямат практически нямат друга възможност за допълнителна защита освен традиционната адвокатска защита. Чл. 15 на Гражданско-процесуалния кодекс (ГПК) предвижда, че "освен в предвидените от закона случаи никой не може да преследва от свое име чужди права пред съд". По този начин самата защита на собственото право е оспавена на преценка на засегнатото лице, по специално на неговите юридически познания и гражданската му смелост. Очевидно е, че по-голямата част от населението не разполага с такива, още повече че проблемите с нарушаването на гражданските права възникват по отношение на различни малцинствени групи, някои от които (например етническите) се намират на по-ниско образователно равнище. Като забележка тук може да се въмъкне, че активността на гражданите се поощрява от съдилищата в по-развитите правни системи. Например, Европейският съд на справедливостта (висш съдебен орган в Европейския съюз) нееднократно е подчертавал в своите решения важната роля на "бдителността на гражданите в защита на техните права".

Съдебен и административен контрол

Административният и съдебен контрол въпреки имат две функции - да гарантират защитата на индивидуалните и колективните права на гражданите и да способстват за по-добро функциониране на държавните институции от гледна точка на законността. Освен чисто съдебен контрол съществуват и форми на юрисдикционен контрол, когато той се осъществява през особени юрисдикции - органи със специфични правораздавателни функции. Като примери могат да се посочат Комисия по цените и Комисията за защита на конкуренцията.

Спецификата на трите вида правораздаване се определя от целите, които те преследват. Гражданското правораздаване се занимава със спорове между равнопоставени субекти. Наказателноправните се насочват към доказване на престъпления и наказването им. Административното правораздаване засяга субекти-

те, които се намират в отношение на власт и подчинение.

Граждански контрол върху административната дейност на институциите придобива преди всичко формата на административна защита на гражданите срещу действията на различните органи на държавната администрация. В това отношение основна роля имат ЗПСЖМ и Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани. Изричната цел на първия от тях, декларирана в чл. 1 е: "усъвършенстването и демократизирането на социалното управление и на обществен контрол върху държавните и обществените органи, за укрепване на законност, за разширяване на участието на гражданите и организацията в социалното управление и за защита на техните права и законните интереси."

Разбира се, в условията, в които самият закон е бил приет, подобни цели са изгаснали по-скоро на декларативни пожелания, но в тях са намерили място общите ценности, които запозват своето значение и след извършената обществена промяна. Законът регулира начина на вънесане и разглеждане на съответните документи и предлага достатъчно подробна уредба на тези проблеми. Тук отново освен гражданите се споменават и организацията, който термин понастоящем покрива много по-широк спектър на сдружения на гражданите. Възникнал, приета през 1991 г. Конституцията въвежда само един допълнителен правен инструмент - петицията, която не е спомената в ЗПСЖМ.

Разликата между сигнала и жалбата е в това, че първите засягат случаите, не възбуждат непосредствени интереси на погледнатите, докато жалбите се покриват от самите пострадали. Разглеждането им се извършва по обичайни за административното производство процедури с регламентиране на сроковете, на органиците, отговорни за вземане на решенията и други конкретни разпоредби.

На свой ред молбите не могат да се разглеждат като форма на контрол върху работата на институциите, тъй като те се подават от гражданите за задоволяване на тяхните нужди или интереси, при които администрацията не е обвързана със служебно начало, т.е. не е задължена да се самосезира. Тя също така не е задължена да вземе положително решение по искането, изложено в молбата.

Съдебният контрол се основава на разпоредбата на чл. 120, ал. 1 на Конституцията, която гласи:

"Съдилищата осъществяват контрол на законност на актовете и действията на административните органи."

Ал. 2 на същия член посочва, че

"Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените в закон."

С тази разпоредба се вижда, че се подчертава възможността точно на засегнатите лица да предприемат действия срещу действията на администрацията. Предимствата на съдебната форма на контрол се дължат преди всичко на факта, че съдебната власт е независима. Производството пред съдилищата се извършва по нормален исков ред и не съдържа значимелни особености, освен споменатите по-горе: участието в определени случаи на обществените обвинители и защитници.

МЕСТНИ ВЛАСТИ И КОНТРОЛ ВЪРХУ ТЯХНАТА ДЕЙНОСТ

Йордан Ст. БОТЕВ

Според чл.136, ал.1 от Конституцията на Република България "Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление". Съставни административно-териториални единици в общините са кметствата и районите (чл.2, ал.2 от Закона за административно-териториално устройство - ЗАТУ).

Като основна административно-териториална единица общината се състои от едно или повече съседни населени места и включва в своите граници тяхната територия. Наименованието на общината е наименованието на населеното място - неин административен център. Общината, като организационна форма за местно самоуправление, определя териториалните граници, в които се осъществява правото на нейното население да се самоуправлява чрез законно гарантираните форми на пряка и представителна демокрация. В тях се отбелязват и лар "пространствени предели на общинското самоуправление".

Местни власти

Управлението в общината се осъществява от избрани от нейното население общински съвет и кмет на общината. Те се подпомагат от общинската администрация, в която заместник-кметовете се назначават от общинския съвет, а другите служители - от кмета на общината. В кметствата се избират кметове, а в районите - районни съвети и кметове. Те се подпомагат от администрация, назначена от съответния кмет, която е част от общинската администрация, в съответствие с утвърдената от общинския съвет структура.

Управлението в областта се осъществява от областен управител, назначен от Министерския съвет. Той се подпомага от областна администрация, в която заместник-областните управители се назначават от Министър-председателя, а другите служители от областния управител.

Правомощията на местните власти за упражняване на власт са предоставени от Конституцията на България и другите действащи закони или произтичат от решения на общинския съвет, приети в кръга на неговата компетентност, установена със закон. Должностните лица, които имат определени правомощия, със закон могат да ги делегират на други лица, само ако в нормативния акт, с който са им предоставени, това е дадено като възможност.

Функциите са определени действия на органите на общината (общинския съвет и кмета) или на длъжностните лица, чрез които те осъществяват предоставените им правомощия. Служителите в администрацията и общинските съветници имат различни функционални задължения, с които подпомагат органите на общината в изпълнение на техните правомощия и функции.

Орган на изпълнителната власт в общината е кметът на общината (чл.38, ал.1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация - ЗМСМА). Той е административен орган по смисъла на Закона за административното производство (ЗАП). Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) и други нормативни актове, в които се уреждат обществени отношения, свързани с осъществяване на изпълнителната власт.

Най-общо правомощията на кмета на общината, определени според чл.44, ал.1 от ЗМСМА могат да се определят като ръководни, координиращи, организационни, изпълнителни и представителни. Освен функции във връзка с тях, кметът на общината в случаите, определени от закона, изпълнява и функции, възложени му от централните държавни органи (чл.44, ал.1 от ЗМСМА).

На кмета на район или кметство, освен правомощията по чл.46 от ЗМСМА, могат да бъдат възлагани такива със закон или друг нормативен акт, както и с правилник, приеман от общинския съвет по чл.21, ал.3 от ЗМСМА в зависимост от конкретните особености.

Правомощията на областния управител (чл.71 от ЗМСМА) показват, че той е държавен орган. Той провежда държавната политика в областта и осъществява контролни функции по законосъобразността на актовете на местните власти.

Административен контрол

С чл.119, ал.1 от Конституцията се предвижда създаването на върховен административен съд, който със системата от административни състави на съдилищата от първа и втора инстанция да осъществява контрол по законосъобразността на актовете на местните и регионалните власти.

Понастоящем административният контрол върху актовете на органите на общината е уреден със ЗМСМА и ЗАП.

1. Административен контрол, осъществяван от органите на общината

Според чл.45, ал.1 от ЗМСМА "Общинският съвет може да отмени актове на кмета, извършени в нарушение на неговите решения". Отмяната се извършва на следващото заседание, но не по-късно от 2 месеца от издаването на акта. Необходимо е да се констатира противоречие на акта, издаден от кмета, с решение на съвета по същия въпрос. Правото на общинския съвет да издаде акт с отменително действие е само за актове на кмета, които противоречат на решения на съвета, приети в кръга на правомощията му по чл.21 от ЗМСМА.

Когато се констатира противоречие на актовете на кмета с действащи закони, тези актове подлежат на отмяна по реда, предвиден в съответния закон. Общинският съвет не може да отменя актове на кмета на общината, когато те са издадени при упражняване на неговите правомощия, определени със специализираното законодателство.

Всяко решение на общинския съвет, което според кмета на общината противоречи на интересите на общината или нарушава закона, както и решенията за отмяна на неговите актове, могат да бъдат оспорени от кмета. Оспорването трябва да се представи писмено на общинския съвет в срок 7 дни от приемането и има отсрочващо действие.

В случая, когато общинският съвет преразгледа решението си и го потвърди, кметът е длъжен да го изпълни или при противоречие със закона да сезира съда. Следователно кметът може повторно да не изпълни решението на общинския съвет, което счита за незаконнообразно само, ако се е отнесъл към съда.

В ЗМСМА не са дадени правомощия на общинския съвет да организира принудително изпълнение на своите решения или да

налага дисциплинарни или административни наказания на кмета за неизпълнението им. Системното неизпълнение на решения на общинския съвет би могло да послужи като основание за прилагане на разпоредбите на чл.42, ал.1, т.2 от ЗМСМА за пресрочно прекратяване на пълномощията на кмета.

Причините, от които произтичат противоречията при тази допустима от ЗМСМА форма на "взаимен контрол", са:

1. Разпоредбите на чл.41, ал.2 от ЗМСМА, с които се установява правото на кметовете да могат да участват в заседанията на съвета само с право на съвещателен глас;

2. Недостатъчно точното регламентиране на дейността на общинския съвет, неговите комисии и на администрацията чрез Правилника, приеман от общинския съвет според чл.21, ал.3 от ЗМСМА;

3. Неточни и неясни постановки в ЗМСМА.

Във връзка с третия случай за разпоредбите на чл.21, ал.1, т.11 от ЗМСМА, с които се създават правомощия на общинския съвет да приема решения за одобряване на общи и подробни градоустройствени планове и на чл.44, ал.1, т.12 от същия закон, според който кметът "подписва одобрението от общинския съвет" планове. И за двата случая има специален ред, създаден със ЗТСУ и ППЗТСУ (раздел II или IV). Наличието на тези разпоредби в ЗМСМА не подпомага целесъобразното решаване на проблемите в тази връзка, а само създава условия за усложняване на взаимоотношенията и контрола между общинския съвет и кмета на общината.

2. Административен контрол, осъществяван от органи извън общината

Според разпоредбите на чл.72, ал.2 от ЗМСМА, областният управител спира изпълнението на незаконосъобразни актове на общинските съвети и ги отнася пред съответния окръжен съд в едномесечен срок от тяхното получаване. В тази връзка срокът за получаване на решенията на общинските съвети би трябвало да бъде този по чл.22, ал.1 от ЗМСМА, а именно седемдневен, тъй като няма друг, определен в закона.

В същия срок областният управител може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете за общини, за чиято отмяна няма предвиден специален ред. В случая се упражнява последващ административен контрол относно законосъобразността

на актовете на органи на общината. Заповедите на областния управител, издадени в тази връзка, може да се обжалват пред съответния съд.

Постановките в действащата нормативна уредба позволяват по лична преценка на областния управител да бъде спряно изпълнението на решения на колективния орган на самоуправление (общинския съвет) и да се отменят актове на кметовете по съображения за незаконосъобразност. На практика след оспорването пред съда е възможно да се установи, че са спрени от изпълнение или съответно отменени и такива актове, за които мотивите не са незаконосъобразност, а целесъобразност, т.е. извън правомощията на областните управители. Такива съдържат отмени, но времето на забавата в някои случаи ще е достатъчно за тяхното практическо обезсмисляне. Под тази "прикрита форма на контрол" управляващите, които назначават областните управители, могат да влияят непосредствено върху "самоуправляващите" се административно-териториални общности. От това следва, че в областната администрация е необходимо да се създаде ред за по-широка и специализирана преценка на актовете на органите на общината, особено тези на общинските съвети, преди по тях да се произнася областният управител (напр. с доп. на ПМС № 86/14.IV.1995 г.). Това се налага и от обстоятелството, че в съда по образуваниите дела биха могли да се ангажират вещи лица, чиито заключения да имат по-голяма тежест от решенията на общинския съвет, към който по редица проблеми дават своето становище и експерти.

Контрол върху дейността и решенията на местните власти се осъществява и от централните държавни органи във връзка с приложението на специализираното законодателство по проблемите, свързани с решаване на въпроси от компетенцията на общината (чл.11, чл.44, ал.1 и др. от ЗМСМА). Характерен пример за това са разпоредбите на чл.15б, ал.1 и ал.2 от ЗТСУ, според който Министерът на териториалното развитие и строителство може да спира и да отменя незаконосъобразни и неправилни решения, заповеди, разпореджания и други актове на кмета и други длъжностни лица.

Контрол се осъществява и във връзка с делегираните правомощия на кмета и други длъжностни лица от общинската администрация. Такива са случаите по:

- чл.25, ал.1 от Наредбата за гражданското състояние във

връзка с чл.44, ал.1, т.13 от ЗМСМА;

- чл.97 от Закона за устройство на съдилищата (ЗУС) във връзка с нотариалната дейност;

- чл.184, ал.4 от Закона за териториално и селищно устройство (ЗТСУ) за правото на Министъра на ТРС да предосъжда свои функции, права и задължения по текущи технически въпроси на кметове в общините със съвет по териториално и селищно устройство, строителство и архитектура (СТСУСА);

- чл.20 от Наредба за базисни пазарни цени на недвижими имоти (НБПЦНИ) за определяне на зоните в населените места и категориите на вилните зони.

Характерна особеност на контрола върху дейността по осъществяване на делегирани правомощия е, че редът и условията за това най-често са определени с нормативния акт, с който те са делегирани.

Специфична особеност при практическото упражняване на правомощията на кмета на общината по чл.44, ал.1, т.4 е, че той не може да контролира началниците на съответната полицейска служба, ако те не изпълняват негов заповед. Контролът в този случай е вътрешно ведомствен и на практика кметът в по-голяма степен е зависим от ръководителя на съответното ведомство, отколкото от собствената си инициативност и общинската администрация. По подобен начин стоят нещата и при дейността на кмета и общинската администрация във връзка с чл.11, точки 3.4.5.7 и др. от ЗМСМА. Жалбите, сигналите и предложенията на гражданите по проблемите в тази връзка са адресирани до кмета (общинската администрация) и не на практика са отговорни пред обществеността. В същото време от тях не зависи нито кадровата политика в учебните, здравните и културните заведения, нито организацията на тяхната работа и контрола върху дейността им.

Възможности за решаване на проблемите при "взаимния контрол" между органите на общината и с областния управител са установени с разпоредбите на чл.22, ал.1 от ЗМСМА. Документите, приемани от общинския съвет е подходящо предварително да се съгласуват с областния управител (областната администрация), за да се постигне с тях точно разграничаване на компетенциите и правомощията на проблемите на местното самоуправление.

Съдебен контрол

Административните актове на органите на общината могат да се обжалват по отношение на тяхната законосъобразност пред съда (чл.120, ал.1 от Конституцията на България). Освен по общия ред за обжалване пред съда според ЗАП и ГПК това може да стане и по друг ред, предвиден в специализираното законодателство.

Физическите и юридическите лица, на които са засегнати правата, подават жалба, а прокурорът - протест. Това може да стане след като са изчерпани възможностите или е изтекъл срок за обжалване по административен ред.

Компетентен да разгледа жалбите срещу административните актове на органи на общината е съответният окръжен съд, а за такива на областните управители и Столичната община - Върховният съд.

Жалбите и протестът се подават в седемдневен срок от съобщението по чл.31, съответно от изтичането на срока по чл.22 и чл.29 от ЗАП. Това става в писмена форма чрез административния орган, издал обжалвания акт.

Жалби и протест за обявяване нищожността на административен акт могат да се подават без ограничения във времето (чл.37, ал.2 от ЗАП).

Съветът може да отмени изцяло или отчасти административния акт, да го измени или да отхвърли жалбата. При незаконен отказ да се издаде документ съветът задължава административния орган да го издаде без да дава указания по съдържанието му.

Граждански контрол

Жителите на общината имат право на глас при пряко решаване на основните общински проблеми и при осъществяване на граждански инициативи. По същество това е своеобразна форма на граждански контрол върху дейността на органите на общината.

Действащата нормативна уредба (Закон за допитване до народа, ДВ, бр.28/1983 г. и Указ № 1791 за прилагане на Закона за допитване до народа, ДВ, бр.48/1983 г.), регламентираща пряко-

то участие на населението в управлението на общината, има нужда от редица допълнения предвид развитието и усъвършенстването на местното самоуправление. За времето докато това стане по съответния законен път е подходящо общинският съвет с приемането на Правилник за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация (чл.21, ал.3 от ЗМСМА) да регламентира по възможност някои основни проблеми.

Допълването до народа става чрез две основни форми: референдум и общо събрание на населението.

Чрез местен референдум жителите на общината или населеното място решават важни въпроси от компетенцията на общинския съвет, както и въпроси, за които изрично е предвидено същото със закон. Решението за произвеждане на референдум се взема от общинския съвет с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците (чл.17, ал.2 от ЗМСМА). Местните референдуми се подготвят и организират от секретаря на общината (чл.43, ал.3, т.8 от ЗМСМА). Разходите за провеждането на местен референдум се поемат от общинския бюджет.

Жителите на общината или на отделното населено място обсъждат и решават на общо събрание въпроси от компетентността на общината, както и други такива, предвидени със закон.

Право на участие в общо събрание имат жителите на населеното място или на общината, които имат изборително право в деня на неговото провеждане.

Общото събрание се свиква:

- а) от общинския съвет;
- б) от кмета на общината (населеното място);
- в) по искане на избирателите.

Решенията на общото събрание на населението се обявяват от кмета. Тяхното изпълнение се осигурява от него и общинския съвет. Общинският съвет може да отмени решение на общото събрание на населението, само ако то противоречи на законите.

Всеки гражданин или юридическо лице, чийто права са засегнати, може да обжалва решение на общото събрание пред общинския съвет, а при отказ на общинския съвет да се произнесе - пред съответния районен съд.

Жителите на общината (населеното място) могат да организират подписка и да внесат петиция в общинския съвет по

въпроси от дейността на общината. Това става с писмена молба и съответна обосновка и мотиви.

Формите на участие и контрол на населението в управлението на общината (чрез избрани от тях органи на местно самоуправление и непосредствено - чрез референдум или общо събрание на населението) са очертани в Конституцията на България (чл.136) и ЗМСМА (чл.17). Тяхното развитие и усъвършенстване трябва да съответства на степенята на реализиране на принципите на самоуправлението, залегнали в законодателството и Европейската харта за местното самоуправление.

КОНТРОЛИРУЕМОСТ И ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ

Антоний ГЪЛБОВ

Институции и контрол

Самото понятие за институция включва разбирането за устойчивост във времето и пространството. Институционализирането на обществените отношения винаги води до създаването, развитието и съхранението на определен ред, на определена последователност от действия и норми за тяхното следване. Повторяемостта сама по себе си не е достатъчна предпоставка за възникването на институцията. Смесовата рамка на тази повторяемост и значението ѝ за съхранението и развитието на една общност или общество представляват онази обща база на институционализацията от всеки вид. Наличието на определен кодекс, на определена процесуална рамка е задължителна характеристика за дейността на всяка институция. В началото ще определим кризата на институцията именно като нарушение във функционален план на тази последователност и подлагане на съмнение на нейните норми и основания.

Контролът винаги е бил възприеман като форма на власт, като част от властта за взимане на решения и тяхното реализиране. Контролируемостта на действията на отделните социални субекти и стриктната регламентация на техните правомощия създават базата на масовата представа за сигурност, стабилност и предвидимост на случашото се. Заповя в масовото съзнание функционирането на институциите и ефективността на контрола върху тях остават винаги относително трудно различими.

Необходимите условия за ефективно функциониране на институциите и на контрола върху тяхната дейност предполагат наличието на няколко взаимносвързани характеристики. Първата от тях е авторитета, престижа на институцията и на ози набор от социални действия, които тя регулира, опосредства и контролира. Той е символен капитал (Пьер Бурдieu), формиран

най-често на базата на две социално признати качества - устойчивост във времето (не случайно преобладаващата част от институциите, както в политическия живот, така и в сферата на частната инициатива акцентират именно върху жизнеспособността на своите предприятия, изразяваща се в продължителността на тяхното съществуване и относителната несъщественост на настъпващите в тях изменения) и предвидимост на тяхната изява.

Втората съществена характеристика, определяща стойността на "символния капитал" на институциите, е тяхната реална социална ефективност. Част от тази ефективност се намира в пряка връзка с еднозначно дефинирания набор от проблемни ситуации. Проявяната в набора от проблемни ситуации (независимо дали тя е по посока на тяхното увеличаване или намаляване) предполага съществени трансформации в социалния образ и функционалната характеристика на самата институция. Способността за решаване на проблемни ситуации и устойчивостта на резултатите е показател за ефективността на институционалната намеса.

Тук ще обърнем внимание на още една предпоставка на социалния престиж на институциите. Става дума за кадровия подбор. Не толкова добрият на определени характеристики и изисквания за "подходящи за обучение" качества при практикуването на определена професия (например при "дисциплинарите пространства" на Мишел Фуко), колкото степенята на адекватност спрямо очакванията и функционалните ангажименти, на институцията определят значението на кадровия подбор за нейния авторитет и престиж в обществото. Съзнанието за това, че представителите на институцията е самата институция определя необходимостта от специфичен кадрови подбор. Представата на институцията за самата себе си и за социалните очаквания, които трябва да удовлетворява, се "отлагат" в изискванията за подбор на нейните кадри.

Институциите на традиционното общество подлежат на специфичен контрол. Неговите функции се изчерпват с установяването на "отклонения" от предписаното поведение и коригирането им в съответствие с традицията. Част от смисъла на модерността се свежда до промяната във функциите, субектите и ефективността на социалния контрол.

Кризата на институциите

Кризата на институциите се определя от няколко паралелно действащи фактора. На първо място това е промяната във функционалните възможности и прерогативи на институциите. Всяка институция функционира в определена социална среда. Тя се намира в сложна система от отношения с други институции и като цяло се подчинява на доминиращите процеси и тенденции в тази среда. Тази промяна може да бъде определена като резултат от макро-промяна. Смяната на един политически режим с друг и процесите на реструктуриране на социалните неравенства в обществото могат да доведат до различна като темп, но ясна като последиствия промяна в техните функционални характеристики. В същото време подобни макро-промени неминуемо водят до създаването на нови институции и регламентирането на нови форми на контрол върху тяхната дейност.

Втората група предпоставки може да бъде определена като микро-промени, които се реализират както по отношение на структурата на институцията, така и на социалната ѝ среда. Микро-промените се превръщат в една от устойчивите характеристики на модерното общество. Без да засягат цялостното присъствие на институциите, те променят постепенно техния облик. В същото време устойчивостта на институциите и ефективността на тяхната дейност се превръща в ключов проблем. Този процес определя своеобразното "инфилтриране" на контрола в структурата на социалните институции. Насоката и динамиката на микро-промените определят нарастване на потребността от вътрешен институционален контрол. Нарастването на относителната автономия на контрола, а оттам и на институциите, намалява степенята на "единодействие" на общосоциетални проекти.

Намаляването на способността за адекватно поведение на институциите в условия на нарастващ темп на микро-промени определя кризата на институциите. В конкретния случай тя се изразява в "екстериоризация" на контролни функции, които не са ефективно усвоени в самата институционална структура. Опитите за екстериоризация на вътрешноинституционални норми и регулативи върху социалната среда води до конфликт. Интен-

зитетът на този конфликт се определя от отсъствието или дисбаланса между трите основни характеристики на институционалното присъствие в обществото:

- ограничаване и дефиниране на правомощията на отделните институции;
- установяване и регламентиране на отношенията помежду им;
- синхронизиране и функционална ефективност на дейността им.

В условията на нашата страна можем да определим кризата на институциите като несъответствие между макро-промени и неефективно поведение в условия на микро-промени. Трудно е да се прецени степента на влияние на макро-промяната и микро-промените върху цялостния образ на българските институции днес. Но почти безспорно е, че в разстояние на дълъг период от време социалните институции не успяха да изградят адекватен модел на поведение, съобразен с промените в българското общество. Фрагментацията на обществото и нарастващата дезинтеграция определиха кризата на доверие в институциите; общото занижаване на контрола върху тяхната дейност и неправомерното нарастване на претенциите им за контрол върху средата, в която функционират; занижените критерии за кадрови подбор и намаляването на общата социална ефективност на тяхната дейност. Тези тенденции бяха факт и преди началото на социалната трансформация от края на 80-те и началото на 90-те години. Нещо повече - именно те породиха до голяма степен неотложността и смисъла на макро-промяната, в която се намира българското общество днес.

Социалните очаквания

Един от най-често използваните измерители в социологическите и политологически изследвания по отношение на институциите е доверието в тях. То се влияе от няколко важни характеристики на институционалното присъствие в обществото. На първо място това е прозрачността на институционалното действие. Знанието за това кой, как, защо и по какви причини извършва (или не извършва) определено институционално действие само по себе си не предполага доверие в институцията, но

създава основа за формиране на собствено отношение. Вторият елемент на доверието кореспондира пряко с капацитета за социализация на институциите. Има се предвид устойчивостта и продължителността на институционалното функциониране. Наличието на предишен опит и съзнанието за определена повторяемост на санкции и стимули в сходни условия предопределя до голяма степен както доверие/недоверие към институцията, така и общ ефект върху социалното поведение.

В същата посока влияе и персонафикацията на институциите. Оценките за качествата и недостатъците на отделния човек, който се идентифицира със съответната институция (най-често - онзи, който управлява на най-високо равнище) се приписват автоматично и на самата институция. Тук трябва да отбележим един от резултатите на свръх-централизираната институционална система, която беше наложена на българското общество през последните петдесет години - липсата на реална перспектива и критичност към нисходящите ръководители. Утвърденото мнение за ограничеността на възможностите за самостоятелно взимане на решения, от една страна, форсира персонафикацията на отношението към институциите, от друга - намалява шансовете за вътрешно-институционални промени.

Друг съществен, макар и косвен измерител на отношението към институциите, е степента на готовност за използване на "царския път", т.е. официалните институционални средства. Търсенето на алтернативни възможности извън легитимните институционални средства би могло да се интерпретира и като липса на ефективен достъп до информация за дейността на институциите и техните реални правомощия. Ниската степен на социална компетентност има негативно значение както за решаването на конкретни проблеми, така и по отношение на възможностите за промени в съществуващото институционално статукво. Това се превръща в още по-голям проблем в условията на социална трансформация, преживявана от българското общество в момента.

Конкретният рейтинг на доверието в институциите на властта има ниска информативна стойност за разглежданият тук проблем. Нарастването или намаляването на степента на доверие в институциите се определя от конкретни публични

действия на съответните институции (или най-често на личностите, които ги представляват) или е пряк резултат от партийните предпочитания. По същество това не е израз на доверие/недоверие в самите институции на властта. Именно затова отношението към Министерския съвет, Парламента и Президентството във вида, който ще имам в резултатите от демоскопските проучвания, няма да ни интересува.

Отношението към институциите придобива реален израз единствено в рамките на всекидневното и специфичните проблеми. Степента на доверие или недоверие, готовността за сътрудничество или конфронтация, се определят от собствените потребности на хората, както и от очакванията им за справедлива и трайна подкрепа от страна на институциите.

Тук ще представим накратко резултатите от няколко социологически изследвания, отразяващи отношението към държавните институции в няколко насоки. Като основа ще използваме данните от проведеното през 1994 година от експ. на Института по социология при Българската Академия на науките, под ръководството на ст.н.с., к.ф.н. Валентина Златанова, емпирично социологическо изследване на тема: "Социалните конфликти в условията на прехода".

Доминиращата представа за постигане на успех в обществото са свързани преди всичко с "личната амбиция, стремеж за постигане на успех" (според 78,0% от изследваните) и с "упоритата и съвестна работа, трудолюбие" (според 73,5%). На трето място, според това подреждане, се намират "връзките (собствени или на родителите)", посочени като решаващи за постигането на личен успех в живота от 57,1% от изследваните лица.

С най-малко значение, според оценките на изследваните лица, се ползват: "етническата принадлежност" (посочена само от 11,5% от респондентите), "месторождението" (13,2%) и "висшето образование на родителите (или на един от тях)" (16,9%).

Размерът на трудовото възнаграждение, според 68,2% от отговорилите, трябва да зависи преди всичко от "свършената работа". В най-малка степен, отново според ранжирането, направено на базата на посочените отговори, размерът на възнаграждението би трябвало да се определя от "вредността на из-

вършвания труд за здравето", посочено едновременно от 3,9% от изследваните. Почти всички (92,2%) работят само на постоянната си месторабота.

Направихме тази "визитна картичка" на изследваните лица, за да подчертаем част от доминиращите представи, които определят и цялостното отношение към държавните институции, регистрирано в изследването. Ще започнем с непосредственото обкръжение в собственото предприятие/фирма. Повече от една четвърт от изследваните лица (26,8%) са посочили, че директорите и администрацията получават незаслужено високи доходи, а 31,7% смятат, че в техните предприятия размерът на заплащането се определя изцяло от заетостта, а не от вложените усилия.

На фона на тази картина доминира ясно изразен социален пессимизъм - през 1995 година 43,5% от респондентите очакват те и техните семейства да се изправят пред все по-големи трудности. В същото време готовността за предприемане на действия, свързани с личен ангажимент за позитивна промяна на съществуващото лично положение, се изчерпва с търсенето на "допълнителна работа" (за 17,5%) и за още 5,5% в преквалификация, която да им позволи достъп до по-голяма работна. Почти една четвърт от всички изследвани лица (24,9%) ще разчитат изцяло на пенсията си, а 21,6% не могат да разчитат на нищо, за да променят положението, в което се намират. С най-висока подкрепа (80,1%) се ползва твърдението: "Никой не би искал да поема допълнителна отговорност, ако не му се заплаща за това". Съзнанието за големи различия между най-ниските и най-високите доходи у нас (заявено от 85,5%) е свързано с очаквания към държавата:

- "държавата е длъжна да намали разликата между високите и ниските доходи", според 76,0% от изследваните лица;

- "държавата трябва да осигури работа на всеки, който иска да работи", според 80,8%;

- "държавата трябва да осигури на всеки гарантиран минимален доход", според мнението вече на 87,2%.

Отново на държавата се делегират задълженията да подпомага "възрастните" (според 92,6%); "социално слабите и бедните" (90,5%); "инвалидите" (96,8%); "безработните" (83,1%); "многодетните семейства" (87,1%); "изоставените деца" (94,2%). В същото време реалната представа за наличието на институции

или организации, защитаващи интересите на самите хора остава неясна.

На въпроса: "Съществуват ли сега в България организации, (институции), които защитават интересите на хора като Вас?", отговорите се разпределят по следния начин:

- Да	12,6%
- Не	62,0%
- Трудно ми е да отговоря	25,1%

Разликата до 100% съответства на относителния дял на броя на неответорилите.

С най-висока степен на недоверие се ползват "онези, които са на върха". Техните доходи се определят като незаслужено високи. В същото време очакванията за промяна и контрол върху властта на живот, остават ниски за мнозинството от хората.

На въпроса: "Не малко неща се промениха у нас през последните години. В тази връзка, според Вас, възможностите за влияние върху обществените дела (въпроси) от страна на хора като Вас, увеличиха ли се или се намаляха?", разпределението на получените отговори в проценти е следното:

А. Влияние върху решаване проблемите на страната	
намаляха се	31,3
останаха същите	31,2
увеличиха се	11,6
не мога да преценя	25,9

Б. Влияние върху решаване на проблемите на мястото, където живеете

намаляха се	28,7
останаха същите	38,4
увеличиха се	10,7
не мога да преценя	22,3

В. Влияние върху решаване на проблемите в местоработата

Ви

намаляха се	23,1
останаха същите	27,2
увеличиха се	11,5
не мога да преценя	38,2

Г. Влияние върху уреждането на личните Ви въпроси чрез институциите на властта и в различните държавни учреждения

намаляха се	30,9
останаха същите	28,2
увеличиха се	7,3
не мога да преценя	33,6

Разликите до 100% отговарят на относителния дял на не-отговорилите на всеки от подвъпросите.

Представените резултати очертават ниската степен на промяна в диалога на хората и институциите. Като по-ниска в положителна степен се определя промяната в отношенията с местните органи на властта и още повече в рамките на непосредствената трудова среда. Наличието на определена политическа активност и ангажираност с политическите сили създава представата за по-голяма достъпност на институциите, свързани с централната власт. Но като цяло взаимоотношенията с институциите остават трудни за повечето хора.

Социалната практика и възможните корективи

1. Кризата на местната власт и промяната в представите за контрол

Местните избори в края на 1995 година откритиха наличието на някои основни характеристики в отношението към местната власт. От една страна, отсъствието на пречишен опит във функционирането на реално местно самоуправление предопредели относително ниската избирателна активност. От друга, липсата на традиция в конституирането, функционирането и контрола върху органите на местното самоуправление, подпомогна преместването на общественото внимание от избора на общински съветници към избора на кметове, които според смисъла на действащото законодателство са представители на изпълнителната власт в конкретните местни условия.

Паралелно с това липсата на достъп до информация за дейността на местните органи на властта определя ниската готовност на хората да търсят, коментират и използват като

средство за контрол информацията. Дейността на местните органи на властта се коментира единствено от местните медии, без да съществува схема за периодична информираност на населението, както за управлението, така и за проектите за решения на местните проблеми. Отсъства относително ясно разбиране сред преобладаващата част от хората за: а) правомощията на отделните субекти на местната власт; б) начина на вземане на решения за конкретни проблеми, засягащи местното население; в) възможностите за контрол върху изпълнението на взетите решения. В резултат на тези дефицити, проведените преди местните избори демоскопски изследвания установиха изнедаването на преден план на проблеми, които се очакват да бъдат решени от страна на местната власт, но по същество излизат извън прерогативите ѝ. На първо място в почти всички сондажи на общественото мнение се поставяше въпросът за престъпността, следван от безработицата и преодоляването на икономическата криза (в определени резултати от изследвания на инфлацията). В същото време реални проблеми, които пряко се вписват в правомощията именно на местната власт, останали в страни от общественото внимание. В този смисъл кризата на институциите на местно равнище пряко кореспондира с криза на разбирането за контролируемост на тяхната дейност. От една страна, по линия на правомощията им, а от друга - по линия на делегираните им за решаване проблеми.

Резултатите показаха, че тенденцията към централизация на държавното управление доведе до изключителна концентрация на властта и попадането ѝ под влияние на един политически субект. В тези условия местната власт се нуждае от увеличаване на прозрачността и на възможностите за граждански контрол.

2. Представите за институциите и социалната справедливост в сферата на защитата на правата на потребителите

Преценката за дейността на институциите като справедлива или несправедлива намира най-ясен израз в дейността на Асоциацията за защита на потребителите. В този смисъл Асоциацията представлява пример за дълбочината на кризата в държавните институции и за ограничените възможности на гражданската намеса в решаването на проблеми от общо значение. Конвенционалният характер на ангажираностите, които поемат институциите, се засилва под натиска на социалните очаквания към дър-

жавата. Разпадането на съществувалата преди това система за държавен контрол и функционалната промяна в дейността на Института по метрология и стандартизация доведе до практически оптимално на държавата от сферата на контрола върху качеството на предлаганите на вътрешния пазар стоки. Неяснотата по отношение на юридическата регламентация на подобни контролни органи създава високо социално напрежение, което поне засега не е довело до граждански контрол върху качеството на продукцията за масовия потребител. Опитите за обществен контрол върху дейности, пряко подлагащи на риск здравето на големи групи от хора, остават с нисък резултат.

3. Социалният контрол в сферата на образованието и кризата на институциите

Типична характеристика на кризата на институциите и в същото време един от най-превжодните показатели за затрудненото развитие на гражданското общество, остава сферата на образованието. Тук се преплитат всички характерни детайли на една хронифицираща се институционална криза. Честота смяна на приоритети и програми за тяхното реализиране, ниската степен на готовност на образователните институции за корекции, традиционната откритост на цели и средства на работата от съществуващите възможности за трудова реализация стоят в основата на тежката криза, в която се намира българското образование още от началото на 80-те години.

Липсата на механизми за въздействие върху образованието извън централната власт поставя трудности пред опитите за възстановяване на един традиционен инструмент за въздействие на гражданското общество, какъвто е училищното настоятелство. Несъответствието на учебните планове на приоритетите на икономическото развитие на страната увеличава реалния риск от нарастване на и без това изключително високата младежка безработица. Тоталният контрол в рамките на училищната институция бе заменен с опит за екстериоризиране на училищните норми, независимо от очевидната неадекватност на някои от тях. Границите и възможностите за контрол в образованието остават проблематични и не се вписват в някаква относително цялостна представа за общественото развитие на България.

Представените, макар и схематично, примери за криза в ин-

ституционалната система и за липса на адекватни средства, опит и потребност от граждански контрол върху държавните институции, очертава изолацията на обществото от процесите на вземане на решения.

В тази ситуация съществено значение ще има развитието на гражданското общество чрез неправителствения сектор и изграждане на информационна инфраструктура, гарантираща публичността и прозрачността на взиманите решения в държавните институции. От развитието на тези два паралелни процеса зависи както изменението в институционалната система, така и увеличаването на социалната компетентност и готовност на гражданите да познават и отстояват собствените си права. Кризата на институциите не може да бъде преодоляна чрез корекции единствено и само в системата на контрола и чрез институционализация на съществуващите социални конфликти в обществото (Ралф Дарендорф). В конкретните условия на нашата страна е необходимо съществена част от дейността на институциите да бъде насочена към промени в собствените гаранции за ефективност.

Институционалната криза поражда потребност от нови институции, съответстващи в по-голяма степен на формиращото се гражданско общество. Новите институции на гражданското общество в България би трябвало да гарантират ефективността си чрез ясни компетенции и приоритети. Институционалната криза в местната власт, образователната система и държавата-производител налага бързи и дълбоки трансформации именно в тези сфери. Запоя в тези три области е необходимо много по-активно участие на неправителствения сектор и много по-ефективно ангажиране на средствата за масово осведомяване. Това паралелно въздействие би могло да постави началото на едно плахо, но възможно излизане от остраната институционална криза, в която в момента се намира България.

Гражданин, ценности и институции на властта

Евгений ДАЙНОВ, Васил ГАРНИЗОВ

След като изминаха първите няколко бурни години - или, по стар политически стил, петилетка - от началото на процесите в Централна и Източна Европа, постепенно се проявяват някои подробности от пейзажа на тези процеси. Все още се оказва, че е по-лесно да се възстанови тяхната хронология, отколкото да се опише същността на ставащото и да се определят в неговите рамки йерархии по важност. Същевременно научният и обществен дебат както в тези страни, така и на запад от тях, е произвел определена степен на готовност за аналитични обобщения.

Всяко истинско социално знание, натрупаното, е използваемо директно от субектите на социалната практика. Българската ситуация не е изключение.

От възвишени илюзии към трезва социалност

Съвкупността от събития, горе наричана с неутралното "процеси", от самото начало правеше впечатление на светогледна, политическа и обществена революция. Че ставае дума за нещо повече от временно запълняне от Хрущовски тип, за повече от реформа, пролича дори само от експлозивните форми, с които се облича общественият импулс към промяна. И не случайно доста бързо, в търсене на термини, които да описват ставащото, общественото мнение се ориентира към ползването - като първо приближение - на термина "промяна".

На определен етап от осъзнаването на нещата се появи и вторият най-разпространен и до днес опит за категоризация на процесите - "преход". Това стана, когато надигналото се обществено разбра дълбочинната същност на случващото се. И си даде сметка, че не става дума за пренареждане на пластове и приоритетите на обществото, обявявано за "реален социализъм", а за изоставянето на този модел на обществено устройство и постигането на друг такъв. Затова изкристализира понятието "пре-

ход", понеже тук най-явно се съдържа внушението, че се напуска един бряг и се очаква - в крайна сметка - да се акостира на друг. Поради опита за по-голяма социална конкретика, заложен в термини като промяна и преход, те в сравнително кратки срокове се наложиха над идеологическите думи, използвани в началото на прехода като сигнатури за принадлежност или морално превъзходство ("свобода", "демократия").

Това концептуално тество беше замесено с маята на повишената емоционалност. От едната страна стоеше почти поетичната възвишеност, породена от съзнанието за край на някакъв мрак и началото на някаква светлина, която сама по себе си ще гарантира постигането на някаква национално-европейска утопия, описвана в най-оптимистични и безпроблемни тонове. Затова пък от другата страна се събираха всичките мрачни краски и ставащото се преживяваше като края на една подреденост и началото на някакъв апокалиптичен хаос, който трябва да бъде преживян. Постепенно емоционалната напояреност и на двата лагера се разми от трудностите на едно разбъркано всекидневие. Оптимистичният светоглед започна да събира и мрачни тоналности, докато катастрофичната оценка пък започна да допуска елементи на конструктивност и реализъм.

Доста време стремежът към конкретизиране на процесите и предизвикателствата не успяваше да стигне до такава степен на яснота, която да описва адекватно необходимите действия за постигане на "прехода". Не успяваше адекватно да опише нито спартовата му позиция, нито желаната крайна цел. В този смисъл сигнатурни определения като "комунизъм", за описване на началното положение и "нормална" или "западна държава" като желана цел, бързо се оказаха неадекватни. Още по-сложно стои въпросът за това, което обикновено се нарича съдържание на прехода. А именно: с какви инструменти, на основата на какъв научен обществен потенциал, при избягване на какви налични обществени слабости, с каква помощ отива да се стигне до желаното ново обществено състояние?

Преходът: рамки и съдържание

Натрупването на изследователски и аналитичен материал постепенно очерта полето, на което се намират тези отговори,

отхвърляйки като начало митологичните обобщения, които се характеризират със съвърховиснетелност: конспиративни теории, апокалиптични и чудесни, в смисъл на очакване на чудо. Утвърди се мнението, че е налице цялостен преход на едно общество, на всичките му равнища и с всичките му елементи и връзки, от един обществен тоталитарен модел към друг - съвременен нетоталитарен.

На втория етап се наложи корекция на някои общоприети описания за съдържанието на прехода. Например постепено се разбра - както от изследователи, така и от субекти на властта - че "преходът" не е нещо, което опира единствено до утвърждаването на демократични институции, нито пък до бюджетни параметри. Подобни елементи, макар и ключови, се концентрират в решения, спускани "отгоре". А щом преходът е цялостно пренастрояване на един обществен модел, то неговите параметри не може да се съсредоточат само в едно равнище - горното, държавното. Осмислянето на ставащото, постигането на целите и очакванията, задължително трябва да включва повече елементи.

В търсене на цялостен поглед се наложи да се възприеме една отдавна съществуваща обяснителна схема - на модернизацията. Още повече, че в търсенето на аналог на ставащото на изток от Елба и западните помагачи институции ползват тази схема като аналог за собствено ориентиране.

Макар те да продължават да я ползват и до днес, доста бързо тук (на терена) се наложи концепцията на модернизацията да бъде адаптирана, за да бъде използвана. Класическата теория на модернизацията описва процесиите, които характеризират прехода от дотомодерно, селско общество в модерно промишлено общество. Тук основните критерии са сравнително лесно измерими неща, като съотношение между промишлен и селскостопански продукт; съотношение между селска и промишлена заетост; степен на урбанизация на населението; образователно равнище; състояние на мрежата на здравеопазването; съобщителна инфраструктура и така нататък.

Веднага се вижда, че в този си вид класическата теория на модернизацията не работи нито в България, нито в другите следкомунистически страни. Защото по тези признаци тези страни веднага се класират в групата на развитите. Къде тогава е проб-

лемът? И защо става изобщо дума за преход, т.е. за някакво цялостно преподоряване на всички обществени елементи и връзки?

Работата е в следното. Класическата теория приема като даденост, че описаните горе промени се мъквават като признаци за преход от традиция към модерност, ако се развият на основата на пазарна икономика и частна собственост. Ако в тази обстановка се появи урбанизирано, промишлено заето и образовано население, това е наистина признак, че дадено общество е претърпяло цялостна метаморфоза и е "преходило" от едно състояние в друго. На бащините на теорията изобщо не им е хрумвало, че признаците на модерността могат да бъдат изпълнени на друга основа - например, едно държавно ръководство просто да строчи заводи без оглед на това дали те произвеждат конкурентноспособна продукция за пазара. Или да преселва работна ръка от селата в градовете като част от изпълнение на свършено друг универсален ред, изобщо без връзка с преминаването към модерност на основата на пазарни отношения - например, за да изпълнява плана по създаване на работническа класа по чисто идеологически, извъникономически, съображения.

Така се получава, че в България признаците на модерност са налице, а самата модерност я няма. И - нещо повече - постигането на модерно състояние тепърва предстои и е съдържанието на прехода изобщо.

Корекцията на теорията на модернизацията доизясни някои ключови положения, които я направи по-използваема в конкретните условия на посткомунизма. Очевидното налице на признаци на модерност, без да я има самата модерност, постави въпроса така: след 1944 година е имало опити за модерност, но те не са довели до резултат, понеже са били поставени на някаква неправилна плоскост. Така "преходът" започва да изглежда по уточнен начин. Става дума за довършването на един започнат преход и същевременно за коригирането на един сериен модел на преход. Не става дума, както е в чистия вид на теорията, за всеобхватна промяна на едно селско към едно индустриално общество, която трае с поколения. Става дума не за промяна на подобни, вече постигнати параметри, а за тяхното преподоряване на основата на пазарната логика. Оттук произтича всеобщото внимание към неща като законови рамки, финансови макропараметри, бюджетни ограничения и така нататък.

Както времевата, така и съдържателната перспектива на прехода започва да се намества в едно поле, вече оформено някъде на територията на модернизацията. Във времево отношение, по силата на горните съображения, става дума за някакви промени, които не се очаква да текат в продължение на поколения. По-кратката времева перспектива означава, освен всичко друго, и по-големи възможности за текущо измерване на промените, с оглед оценка на това, докъде са стигнали нещата с прехода.

Уточненията дотук очертаха:

- общата същина на процесите като преход от едно обществено състояние в друго;

- най-общата концептуална рамка на прехода като довършване на заседнала и неправилно зачената модернизация при преподгредбата на икономиката на основата на пазарната логика;

- времевата рамка, необходима за постигането на целите - по-скоро години или десетилетия, отколкото поколения.

Всичко това прави процеса постоянно измерим с адаптирани научни инструменти, прави го прозрачен и подвластен на решения.

Значението на всекидневния живот

В дълбочина преходът е законен върху нещо, което обикновено се подценява. И това нещо е обикновеният човек и неговите действия в неговия всекидневен живот. Само тук може да се прояви или успее един обществен проект. Когато и правилни макрорамки и правила да се спускат отгоре, новата система не може да заработи, докато тези рамки не се изпълнят с всекидневно действие. А такова действие - при обществен модел, който е основан на принципите на свободата, демокрацията и пазарната инициатива - може да произлиза единствено от свободното самодвижение на инициативни хора, реагиращи въз основа на мотивации от демократичен, пазарен и независим характер. Такова действие не може да се спусне отгоре, та да запълни юридическите и макроикономически рамки на прехода. То може да произлиза единствено от преподгредбата на ценности, картини за света, мотивации, жизнените стратегии на масата хора в обществото. И при най-добрите макрорамки, преходът (т.е. довършването на

модернизацията и европеизацията) не е възможен, ако масата хора продължава да мисли в катеориите на тоталитарната система: да не проявява инициатива, да преследва частната собственост, да чака наотомо от държавата, да вярва в социални или национални химери и утопии.

Тук осевата линия се оказва известното от древността основно противоречие между индивида и държавата. Колкото по-голямо място в съзнанието на хората заема съзнанието за индивидуална свобода и права, за индивидуална инициатива, за постигане на своите планове със собствени сили и извън рамките на държавния механизъм - толкова по-голямо става онова поле на (само)действието, което формира пълнеж на прехода. И тук се формира една доста проста скала, по която може да се измерва до каква степен е напреднал пълнежът на прехода. Всички въпроси, които мерят отношението към: частна и държавна собственост; планиране на основата на собствени и държавни ресурси; държавна и частна заетост; лична свобода и държавен контрол; граници на държавна намеса в ценообразуване и търговия; степен на увереност в собствените сили, вкл. за въздействие върху управлението на страната - всичко това измерва напредъка (или липсата на напредък) на онзи обществен дневен ред, който се нарича за краткост "преход".

Преподгредбата на всекидневието

От това, как отделният човек се представя социалната реалност, как вижда своето място в нея, какви планове за себе си прави на тази основа и с помощта на какви ресурси (лична инициатива, държавни решения) смята да реализира тези си планове - от това се определя онзи всекидневна дейност на милионите, от която пък зависи пренареждането на обществената действителност на нова основа.

В последните години изследвания, които се повтарят всяка година и се провеждат от едни и същи колективи на основата на една и съща методика (т.е. констатиран всяка година съпоставими резултати), разкриват една доста интересна картина. Накратко казано, след първия шок на старта на прехода, всекидневният живот на средния българин мина през няколко обособени

фази. През първата големите надежди за бърз скок се адресираха към дейността на политически и държавници и не се разбираше, че препоредбата на собствения живот е фактически основана на прехода. При втората фаза настъпи острото разочарование от неспособността на политическата класа да реализира в кратки срокове подобни преведени очаквания. При дълбочаването на стопанската криза хората бяха принудени обаче да започнат реално преосмисляне на своя живот и да пригаждат своите действия към неспособността на държавата да гарантира социалистически тип живеене и заетост. По принуда напред започна да излиза осъждането на собствена инициатива и мобилизирането на собствени ресурси (материални, трудови).

В годините 1994-95 все по-явно започна да се очертава нещо трето. Като че шокът е вече изживян, затварянето в себе си, характерно за началото на стопанската криза, се преодолява на основата на първите сигнали, че хората в своето всекидневие вече са се научили да играят по новите правила на обществения поредба. Бъдецето изглежда по-малко апокалиптично. Излизаните от bunkera на собственото семейство и бурканната икономика хора се идентифицират все повече с малката общност, в която живеят, и все по-малко - с голямата общност (държавата, държавните институции, сполучата и сполучните работни изобици). Това са страни от един и същи процес на пренаареждане на живота и отдалечаване на очакванията от държавата. Тук има и българска специфика: доколкото може да се съди, типично западно психическо дистанциране от държавата в България е по-силно, отколкото в по-националистически ориентирани следкомунистически страни.

Изследване, проведено в края на 1995 година от фирма GFK-България като част от по-голям интердисциплинарен екип, показва една доста ясна фотография на всекидневния живот, илюстрираща спепената на постигане на същността на прехода в страната.

Това, което става в България в момента, е постепенното консолидиране на обществени слоеве, чисто социални представи и ориентири в основни линии съответстват на нуждите на прехода, разкривайки немалка степен на пазарна ориентираност и инициативност. Това се развива на фона на спадане на катастрофичните очаквания - т.е. на чувството, че нещата се нормализи-

рат. Така например хората, които в близко бъдеще очакват подобряване или бързо подобряване са около 43% (близо 50% - в София, където процесите вървят най-бързо). Влошаване или криза очакват вече само 14%. Но една немалка група (над 28%) все още мисли, че работата е на кантар и е възможно както влошаване, така и подобряване.

Такива опасения може би обясняват и това, че мнозинството продължава да споделя държавно-ориентирани и ретроградни - според естеството на прехода - виждания повече, отколкото такива, които са основани върху увереност в собствените сили. При по-подробна проверка на данните и през 1995, както всяка година, е валидно положението, че подобно мнозинство се намира предимно сред възрастните и зле образованите групи. Активните възрастни - тези, които произвеждат стойността за цялото общество, вкл. за неактивните, като правило споделят виждания, които съответстват на природата на прехода.

Най-впечатляваща е ситуацията с основния въпрос, който проверява в най-общ план готовността за споделяне целите на прехода. Почти половината от българите (49%) смятат, че бъдещето на страната е в частния бизнес (51% - в държавна икономика). В София подкрепата за прехода по този въпрос е драматична: 73% са за частен бизнес, а само 27% - за държавна икономика.

Въпросът има и по-заострен вариант, който цели да постави респондентна в по-реална ситуация и да разкрие има ли разлика между абстрактни декларации и истинска мотивация. Традиционно въпросът е дали държавата да помага на губещи предприятия или да ги продава. В повечето години от началото на прехода средният българин иска държавата да помага. Това положение се запазва до 1994 година, когато изследванията показват слаба степен на препоредба в съзнанието. Според различни институции и методики през 1994 година малцинство между 30% (според Маркетинг консулт) до 40% (според НОЕМА) от българите разбират, че в пазарни условия губещото се продава, а не се субсидира за сметка на данъкоплатеца. През 1995 година по същия въпрос НОЕМА регистрира значително развие: вече мнозинство от 51% разбира, че губещите предприятия трябва да се продават от държавата (и 48% искат тя да ги субсидира).

Кардинален напредък на съзнанието откъд държавното опекунство на всекидневния живот НОЕМА регистрира в отговорите

те на въпроси, които се отнасят до съвсем конкретни (лесно представими) неща, по които в годините на прехода по принцип българинът е показвал реакционни тежения (предпочитал е тоталитарни опции). Регистрирана е много сериозна промяна по отношение на цените - един въпрос, по който гражданите веднага си представят своите проблеми и не могат да правят абстрактни декларации. Изобилие от стоки при високи цени (пазарна опция) през 1995 година вече предпочиташа ясно мнозинство от 82%. Тоталитарната опция (ниски цени, но опашки по магазините) избираше под една пета от българите. Това, ако се задържа като тенденция, е един радикален напредък, който показва стабилно отбавяване на рисково лично пространство от държавата и нарастване самочувствие. Защото пазарният отговор винаги се крепи на външната увереност, че спира споката да я има, ти можеш да заработиш средствата за нейната покупка - и това е по-добре, отколкото да си губиш времето с висене по опашки, тъй макар за евтини стоки и при гарантиран минимален доход.

Че става дума за подобно самочувствие, личи от промяната в съотношенията при отговори на свързан въпрос. За пръв път след 1990 година мнозинството от българите не настояват държавата да регулира всички цени. През 1995 година 40% искат това; 46% приемат по-реалистично, че в сегашните условия някои цени трябва да бъдат контролирани; и рекорд от почти 13% смята, че не е работа на държавата да се занимава с ценообразуване.

Продължава обаче обществено колебание по конкретните измерения на подкрепата за стопанството, основано на частна собственост и пазарна логика. Сондажът на НОЕМА отново, както всяка година, показва, че мнозинството няма достатъчна увереност в собствените възможности. Мнозинство от 69% продължава да предпочиташа сигурна и слабо плашена работа (в българските условия това означава държавна работа), отколкото несигурна заетост с високо заплащане, която предпочитат 30%. И отново не учудва, че мнозинството от българите предпочиташа да плаща високи данъци, но да има висока степен на социална осигуреност. Чистата пазарна опция - ниски данъци - избира под една пета, според НОЕМА.

Държавата, макар вече виждана от доста голяма дистанция, и все по-слабо възприемана като източник на блага, продължава да заема премного място - от гледна точка на прехода - в съзнанието

на средния българин.

Изследването на GFK подкрепя тези корекции относно готовността на масовото съзнание за пазарно действие. При възможно най-остро поставяне на въпроса - държавата да се грижи за хората или те сами да се оправят - 74% искат държавна грижа, а готови да се справят сами са 26% (41% в София). През 1995 година GFK реши да застрои традиционния въпрос относно приватизацията (в последните години тънко мнозинство декларираше, че тя е необходима) и попита за отговор на следната дилема: дали с приватизацията ще се решат проблемите или те ще се задълбочат. И тук веднага излиза наяве разликата между декларативното ниво (на което нещата стоят по-добре) и конкретните нива на съзнанието. При декларации, че приватизацията е необходимо нещо, все пак мнозинство от 53% вижда задълбочаване на проблемите при нейното провеждане и 46% - решаването им.

Гражданинът и властта

Разкриването на все по-голяма подкрепа за индивидуалното пазарно действие и отдалечаване от държавата във всекидневие то, показва и намаляващото - макар и бавно - място на държавата в картината на света за средния българин. Отдалечаването на държавата (тя все повече става нещо замълено и намиращо се в София), в съчетание с по-стария процес на разочарования в политическия и държавнически елит, дава вече типичните за България оценки за отделните институции на държавната власт.

Традиционната картина на липса на доверие и одобрение се потвърждава и през 1995 година. Според GFK работата на парламента се одобрява само от 20% от хората; на правителството - от 41%; на съда - от 13%; на полицията - от 21%. Армията (с 54%) и президентът (с 43%) водят в класацията по одобрение. Тези проценти разкриват дистанцията, която съществува между гражданите и държавата, която тъй не издържат със своите данъци.

Когато държавникът се формулира като политик, дистанцията става заплахителна. Политикът е по принцип някакъв нечистопътен човек, поне в представите на средния българин. Според 46% политиката съвсем не е това, което е по принцип -

решаване на общите въпроси на дадено общество в общ интерес - а е просто начин да се печелят пари (от страна на политиците) или пък - кариера (според 27%). Изобило полишикът се занимава със себе си, а не с общия интерес. И затова 47% от българите не биха насърчили децата си да се занимават с политика (и само една пета биха).

Изследването на GFK от 1995 година съдържа въпрос, с който се цели да се измери доколко гражданите имат реална представа за мястото и ролята на отделните институции на властта. Недостатъчно модернизираното съзнание на средния българин вижда държавата като някаква неразчленена цялостност, някаква далечна власт, която е по принцип някаква другост спрямо него и от която той може да очаква някакви номера - но, същевременно, какво личи от казаното дотук, той очаква, че наред с тези номера в крайна сметка тя може нещо да му даде. Проверката на това положение, от гледна точка на разчленеността на институциите и на обхвата на техните правомощия, е принципино необходима за извършването на опити на гражданите към държавата.

Въпросът е: от кого зависи какво става в страната? Отговорите включват не само държавни, но и други институции, които очевидно играят някаква роля в сегашната ни обществена действителност. Резултатът показва наличието на известна диференциация на институциите в очите на гражданите. Друг е въпросът, че отделните институции не се напояват с пропорционално съответстващата им тежест (например смята се, че от Министър председателя, по Конституция основен изразител на изпълнителната власт, зависи по-малко, отколкото от Президентна, който няма практически никакви реални правомощия). Най-голяма група (28.5%) се ориентира правилно, като смята, че нещата зависят от законодателната власт (депутатите). Към 19% смятат, че нещата зависят от президента, под 10% - от премиера, и към 11% - от партиите.

Но българите също така смятат, че една огромна част от властта - и от отговорността - е съсредоточена в страни от институциите на властта. Така 16% (втората по големина група на отговорилите) смятат, че нещата зависят от икономическите групировки. В София това са 28% (срещу 18%, които смятат, че основната отговорност за ставащото е у депутатите).

Подобно разчленение води до няколко предварителни извода, които формират контекста на отношението на гражданите с институциите на държавната власт. Поставени в положение, когато нещо очакват, искат или молят от държавата, гражданите в България ще очакват прекалено много от Президента, който няма правомощия; прекалено малко от правителството, което има основните правомощия; премного от партиите - които по Конституция не могат да играят ролята на власт, но в нашата действителност могат да служат като "предавки" към властно действие. По отношение на депутатите (законодателите) нещата изглеждат по-реалистично. Още повече като се има предвид сравнително високото правно съзнание на средния българин. На въпроса от какво се нуждае страната днес, цели 48% отговарят, че нуждата е от повече законности.

Безпокой възприемането на икономическите групировки като субекти на властта. За разлика от държавната власт, тази власт дори на теория не е подвластна на гражданите и, ако става нещо нередно, за което гражданите мислят, че е по вина на групировките, те не могат да упражнят никакво легитимно влияние.

Гражданско влияние върху властта

Изследванията в последните години показват една много важна липса в българската гражданска култура. Тя се наслажда на фона на отношението към властта, за което стана дума.

В европейската ситуация основната фигура в отношенията с властта, основният модус, в който гражданите мисли себе си спрямо властта, е фигурата (самосъзнанието) на данъкоплатец. Гражданинът схваща себе си като човек, който храни държавния апарат с данъците, които плаща и упражнява постоянен контрол над това, какво се прави с тези негови пари. В България отношението към властта е по-скоро характерно за едно традиционно, домодерно общество. Властта е нещо далечно, някаква чуждост, която е по-силна от нас, има собствени интереси, различни от нашите и не е подотчетна нам - прави някакви свои си работи. Макар всекидневният живот на българина в последните 5-6 години да се пренарежда според европейските - немоталитарните - мер-

ки и личните житейски планове вече не са адресирани към очакванията държавата "да даде" отгоре (т.е. да поеме отговорността за нашия индивидуален живот), фигурата на данъкоплатеца изцяло липсва.

И все пак това не означава, че българите са пасивни обекти на властово въздействие. Представително изследване на фирмата НОЕМА - Маркет тест, проведено в края на 1995 година по поръчка на Съюза на българските фондации, разкрива едно активно, макар неадресирано, отношение към властта. Запитани пряко дали гражданите могат да влияят върху процеса на управление на държавата, само 16% от българите казват, че не може (но 36% нямат мнение). Останалото мнозинство твърди, че гражданите могат да влияят върху процеса на управление на държавата - т.е. върху властта. От тях най-голямата група - към една-пета - са сигурни, че такова влияние може да се осъществява във всички сфери. Останалите се разпределят между сфери като икономика, социална сфера, политика, култура, екология.

Това положение подсказва, че липсата на самочувствието на данъкоплатец - който контролира властта, а не прави прошения до нея - или е временно, или в нашия случай не е онази фигура, чрез която се артикулира активното отношение към властта. При всички случаи готовността на българите да оказват влияние върху властта е по-голяма, отколкото може би изглежда на пръв поглед.

Резервите на подобна гражданска активност се намират там, където трябва да се предполога: сред по-високообразованите и действени слоеве от населението в градовете. В селата и в малките градове над половината от хората или се съмняват в своята способност да влияят върху държавата, или нямат мнение. В големите градове и в София активните опции доминират най-ясно. По отношение на възрастта, най-активни са хората между 25 и 44 годишна възраст - така наречените активни групи от населението. Както следва да се очаква, колкото е по-образован даден човек, толкова по-активна позиция заема.

Така се очертават съвсем конкретно групите в България, които могат да формират благоприятна почва за едно евентуално послание към засилване гражданската активност и упражняването на граждански контрол върху властта.

Граждани и институции

За разбирането на тези процеси на промяна във всекидневно-то съзнание и активността на гражданите не е достатъчно демократското проучване на мнението за институциите и отношението към властта по принцип. Затова през месец декември 1995 г. Центърът за социални практики при Нов български университет проведе пилотен проучване на конкретните форми на общуването между гражданите и държавните институции. Именно в конкретното им взаимодействие най-ясно се разкриват нагласите както на гражданите, така и на служителите, процесурите, модусите и жанровете, чрез които се осъществява контактът помежду им. За проучването на този контакт не е достатъчно само да се проследи нормативната уредба, но и да се провери емпирично как той се осъществява в текущата практика на институциите.

За да се постигне това, изследването си постави и някои задачи.

На първо място, да се разкрият очакванията на гражданите от институциите, както и да се очертае образът на гражданите, който отделните институции поддържат и разработват. Това означава да се разкрият категориите, чрез които всяка от страните в комуникацията класифицира другата. На второ място, да се направи типология на ролите, чрез които всяка от страните в комуникацията се самоконституира и идентифицира. В крайна сметка, да се прецени ефикасността на взаимодействието между индивид и институция, да се прецени степенята на индивидуална и групов активност на гражданите, прозрачността на действието на институциите, както и степенята на граждански контрол и участие в управлението.

Съответно на поставените цели е избран и методът на изследването. По замисъл, той трябва да допълва анализа на данни от преходни демократски и антропологически проучвания относно отношението на гражданите към държавата и държавните институции и образите на институциите в масовото съзнание (вж. по-горе). Това се осъществява под формата на краткосрочни терени проучвания, включващи описание на контакта, обстановка, организацията, рационализираната процедура. Редом с

това се провежда свободно интервю с представители на различни институции по основните теми на изследването и тематично проучване и класифициране на последните сто постъпили от граждани документи.

В проучването са включени пет централни институции на държавната власт и четири градски общини.

Изследването има пилотен характер и търпи някои ограничения. Терените се провеждат само в София и подбрани само измежду няколко национални институции, сред които съдебната власт не е представена. Теренните проучвания и интервюта са кратки и недостатъчни за по-задълбочен анализ. Изходите са предварителни и служат предимно за изразяване на работни хипотези за бъдещо разширено изследване.

Самоорганизация на институцията при връзките ѝ с гражданите

През периода до 1990 г. различните държавни институции поддържат единна процедура и жанрова система за връзка с индивидите. Едновременно с това организацията на комуникацията се отличава с ниска ефективност. При наличие на проблем, неэффектисни са партийните или капацитетните канали за поставяне на проблем и търсене на начините за неговото разрешаване.

След 1990 г. всяка от институциите, в някаква степен съобразено със съществуващото законодателство, започва да разработва свой вариант или да адаптира наследените форми. Така в конституцията и закона се посочват следните жанрове: предложение, сигнал, жалба, молба и петиция.

В едно от министерствата постъпилите от граждани документи се разпределят в две основни папки: молби и жалби; а жалбите от своя страна се разпределят на "жалба", "протест", "декларация", "сигнал", "заявление", "изложение" (според посочения в документа от гражданна жанр). В една от общините са изработени осем формуляра за най-често срещаните случаи ("жалба", "оплакване" и "възражение" са със свободен текст).

Една от националните институции е въвела категория "молба". Друга е разширила формите допълнително: към молба, жалба, сигнал и предложение са добавени протест, искане, изложение,

писмо и други.

Разлики съществуват и в технологиите за обработка на информацията. Едни от институциите са разработили свои формуляри за резюмиране на молбите и жалбите, с предвидени отделни графи за отговорник, срок, институцията, където трябва да се препрати жалбата, ако не е правилно адресирана, графа за обратна информация.

Разлики съществуват и в използването на компютърни технологии за обработка и слеене на постъпващите от гражданите документи. Докато служителите в едни от институциите не ползват компютри, а си служат само със старите делови книги, в други от учрежденията съществуват добре разработени компютърни мрежи, които поддържат съответните бази данни. В едни от изследваните терени, обаче, въпреки наличието на необходимата техника, базата данни е твърде ригидна и не позволява гъвкавост при някои непредвидени случаи.

Позитивно, от гледна точка на гражданския контрол, нововъведение се наблюдава в една от изследваните институции, която е въвела "гореща телефонна линия", която позволява на гражданите една по-активна и неопосредствана позиция.

Камо цяло, самоорганизацията на изследваните институции представлява процес, който има своите предимства и недостатъци, що се отнася до въпросите на гражданския контрол и, по-общо, общуването и обслужването на гражданите. Позитивната страна на процеса се изразява в по-адекватното от емпирическа гледна точка структуриране на комуникацията по отношение на конкретната институция. Незагатеният ефект от тази тенденция се изразява в отслабване на стандартизацията и повишаване на степента на сложност в общуването с институцията от страна на индивидите.

Организация на пространството

Институциите на централната власт са затворени и трудно достъпни за гражданите. Институциите на местната власт - отворени и лесно достъпни. Изключение представлява една от столичните общини, където е изработена изключително усложнена процедура на граждански достъп.

От гледна точка на интериора, проучените институции се характеризират с недобро разграничаване на представителните от непредставителните пространства, обезтелесените от телесните места. Мирници на кухня и тоалетни в коридорите и офисите. Съществуват и някои изключения.

Съответна на непоследователното разграничаване на телесни и бюрократични пространства е и липсата на разделяне на официално и частно в поведението на служителите в институциите. Цигари, кафе, дълги частни телефонни разговори, домакински разговори между служителите.

Входните пространства на институциите са организирани в два варианта. В централните институции липсва каквато и да е била информация по какъв въпрос към кого и по какъв начин да се обърне посетителя. В общините, обратното, входната информационна среда е преповарена и неорганизирана, така че е необходимо да се търси допълнителна информация. Особено затруднение в комуникацията са неразбираемите за гражданите абривиатури на имената на отделите (напр. "АПОИ-БИАДО").

"Пропуски" и "Информация" са устроени така, че гражданите да заемат йерархически ниска позиция - той се навежда, за да срещне в лице или в корем портiera (с вариант лице в корем - ако последният е изправен).

Подобна пространствена техника за интериоризиране на гражданина се проявява в някои случаи и в устройството на кабинети. Срецу високо бюро на началника се поставя нисък и потъващ диван. Трябва да се отбележи, че в изследването това не е преобладаващ случай.

Самосъзнание на институцията при връзката ѝ с гражданите

Всяка една институция изработва определена ценностност на своите членове. С други думи тя поддържа определен репертоар от образи, с които нейните служители се самоозначават и самопреживават, както и с дадена съвкупност от образи за означаване на другите - тези, които са външни на организацията. Така тя чрез обща символична система се ситуира както по отношение на другите институции, така и по отношение на своите клиенти или потребители. В това отношение е важно да се

проследи какви са гражданите според служителите в институциите.

Без изключение служителите в изследваните институции квалифицират гражданите като "неосведомени" и "неграмотни" - в частност "правно неграмотни". Според служителите гражданите "не познават конкретните правомощия", "не познават законодателството", "безпомощни са", "не знаят към кого да се обърнат", "масово не знаят кой може да реши проблемите им"; "огромното мнозинство от гражданите никога не са чели конституцията, не знаят основните си конституционни права". Често се подчертава, че въпреки многократните обяснения, те "не изслушват внимателно", "не запомнят" и пр.

На второ място, във всички изследвани институции, с изключение на една, гражданите се определят и като "негативно настроени към държавната власт": "борят се с нас", "мислят, че само се заяждаме с тях и нарочно бавим решението на проблемите им".

На трето място, гражданите търсят контакт с йерархически най-висшата позиция в институцията. "Хората си представят, че нещата се уреждат както преди - някой началник взима случая ти при себе и се разпорежда в твоя полза"; "инерцията на българите да търсят решение на проблемите си от висшестоящи инстанции"; "всички търсят кмета", "всички се обръщат към министъра".

На четвърто място, гражданите са агресивни. "Обикновено хората идват с твърдото убеждение, че някой нещо ще направи по техния въпрос, стига да са достатъчно настойчиви, и ако първоначално са в ролята на молители, като разберат, че нещата не са толкова прости, както са си ги представяли, стават раздразнителни и агресивни".

На пето място, гражданите са злонамерени. "Те крият истинското си положение и се опитват да извлекат някаква изгода", "правят се на застреляни"; "най-често хората искат да си уредят някакъв личен интерес, но представят своя проблем като въпрос, който засяга цялата нация"; "смятат, че закона е врата у нас".

На шесто място, гражданите имат клиентелистки очаквания. "Най-тягостна е тази нагласа на хората да експлоатират двойния стандарт - закона е за всички, но за мен ще направите изключение, понеже съм ваш човек"; "искат проблемите им да се решат административно, а не правно; те мислят, че можем да на-

реждаме на кмета какво да прави".

На седмо място, гражданният много често се означава като досадник, напранник, съществува, което само губи времето на служителя. "Те излизат житейските си проблеми"; "просителни"; "досадни наглеци"; "много психопати идват".

На осмо място, неупрално се обелязва, че посетителите на институцията са "предимно пенсионери" (за работещите се казва, че обикновено идват следобед, успявайки да се измъкнат от работното си място).

Общият извод, който почти без изключение правят служителите в институциите, във връзка с оценката им на гражданина като некомпетентен, неграмотен, неориентиран, невъзприемчив, клиентелистки настроен, незащитащ закона, йерархически настроен е пр., е, че "е необходима промяна в психологията на хората". Изключение представляват тези служители, които смятат, че е необходима и промяна в начина на организация и действие на институциите. Някой от интервюваните не смята, че е необходима промяна в собствените му представи за другия, за гражданина. Обратно, приема се априори, че гражданинът трябва да промени отношението и психологията си. Това очакване, обаче, е по правило нереалистично и същност много често се дава само като абстрактно благопожелание, в чие то съдържание не се въвежда особено интензивно.

Едновременно с това е много важно да се изтъкне какъв образ на гражданина не се появява емпирически в изследването. Отговорът на този въпрос е изключително ценен за установяване на границите на въображението на институцията. С други думи, за разкриването на това, което при голямото вариране на мнения, оценки, отношения, категории и квалификации, не варира, защото не се тематизира, а съществува като безпроблемна очевидност.

В този план изследването констатира, че в нищо едно от интервюваната, проведени с началници, заместник началници на служби, администратори и служители в приемните, не се говори за индивида като данъкоплатец. Индивидът не се мисли като източник на ресурс за съществуването на институцията.

Самосъзнанието на институцията има и своята друга страна - самоописанието и самопрепоявяването. Чрез проведените по време на изследването анкети непряко се разкрива отношението на чиновника към себе си "какви сме ние от институцията".

На първо място, служителите в институцията смята общу-

ването с гражданина за "трудна професия"; "работата е тежка и натоварваща"; "доста изнервящо и натоварващо".

На второ място, във връзка с горното, някои (далеч не всички) смятат, че най-важното им качество е търпение: "служителите трябва да се заредят с голяма доза търпение и да познават до най-големи подробности ..."; "необходимо е голямо търпение, за да се обясняват отново и отново едни и същи неща"; "да обяснява колкото може по-търпеливо, че случаят не е от компетентността им и да ги насочва към съответното ведомство". В един вариант трудността на знаята и потребността от търпение са свързани и с идеята за баланс: "основна задача е да балансират и тушират напрежението". По правило служителите с по-голям опит и трудов стаж са по-склонни да посочат търпението като една от своите най-важни идентификационни черти.

На трето място и с по-ниска честота, се явява идеята за обучаваща функция на служителя. Той трябва "да сменява гражданина, да ги учи какви права имат и да ги насочва към коя институция да се обърнат"; "работата е просветителско-консултантска и разпореждамна, най-важното е хората да бъдат изслушани, на молбите и исканията им да се отговори юридически коректно".

На четвърто място и сравнително рядко се явява възгледа за служителя като човек, който помага на гражданина. "Често успявам да помогна и хората са ми благодарни"; "хората са свикнали на грубо и пренебрежително отношение от страна на чиновниците на всички нива и са изненадани и благодарни, когато някой прояви търпение"; "често се чувствам с вързани ръце - искам да помогна на човека, виждаш, че се е мотал по много институции, а не може"; "изглежда организирани в другите институции често са бездушни, но ги разбираш, защото проблемите в наше време са толкова много и неразрешими, че ако човек взема всичко при сърце, скоро ще полудее".

На пето място - особено в централните държавни институции, но и в общините - се явява израз на високо самочувствие, свързано със заеманата позиция или значимостта на институцията за обществото: "самочувствие, че се занимавам с нещо важно".

Като единствено изключение в изследването се явява декларацията за "отвореност" на институцията. Също така като изключение се появява твърдението, че, "ако нямаш вътрешен човек, си загубен".

Едновременно с това е изключително важно да се изведе и информация за това какъв образ за самоидентифициране на служителя в институцията не се появява в изследването.

В нито едно от проведените интервюта, служителът и институцията не се означават като длъжници на гражданите. Също така те не говорят за себе си като за служещи или обслужващи. Това без съмнение е в пряка връзка с липсата на образ на граждани-на като данъкоплатец.

Обобщено казано, характерно за самосъзнанието на членовете на институциите е, че те не се самопреживяват функционално като служещи или обслужващи гражданите. Основната им фигура за самоопределяне е властова: гражданите зависят от тях. Редом с властовото самопреживяване на служителите - и значително по-рядко от статистическа гледна точка - е самарянската самоидентификация: гражданите са същество, на което трябва да се помага.

Последното е предпочитано от гражданите, доколкото те преживяват помагачното отношение от страна на чиновника като топло и загрижено. Едновременно с това, топлото отношение към другия също е израз на чувството за превъзходство и, от тази гледна точка, не се различава принципино от преживяването на превъзходство, изразено и поддържано на властова основа. Независимо дали е мислен като подчинен или подопечен, гражданите преживяват като инфантилно същество, съществено с нисък статус, на фона на самоописанието на чиновника като същество, което по право и правило заема висок йерархически статус.

Самосъзнание на гражданите при връзката им с институциите

Без да е основна тема в пилотното проучване, което поставя акцента в изследването на институциите, то регистрира косвено някои трайни черти на самопреживяването на гражданите в контакта му с институцията. В съответствие с конституираният висш статут на чиновника, гражданите сам се поставят в позиция на зависим, неориентиран и неинформиран, нуждаещ се от помощ, обект на институционален произвол. Значително по-рядко гражданите влизат в контакт с институцията от пози-

цията на информирания, силния, имащия власт и право. В този случай, обаче, позицията му се оценява като агресивна и поражда съпротива както у служител в институцията, така и у другите граждани. Това вероятно се дължи на преобладаващата нагласа, която не санкционира дисномията, неразбираемството в публично пространство.

Косвени предварителни данни за самоопределянето на индивида по отношение на институцията ни предлагат проучените по време на изследването документи (последните сто, които са постъпили в институцията). С изключение на една от институциите, която не разпределя ресурси, поради което в нея не постъпват молби, над 90% от документите, подадени от индивиди са в жанра на "молбата". Както е известно молбата не може да бъде разглеждана като форма на граждански контрол или активна гражданска позиция.

Вшора показателна цифра от статистическия анализ на документите показва, че над 99% от молбите и жалбите са с индивидуален подател, което показва, че индивидът в България все още не е склонен да вижда общото между своите проблеми и интереси и тези на другите индивиди и групи. Разбира се има няколко изключения, при които обаче мотивът за кооперирането между гражданите и оказването на организиран натиск върху институциите е спадането, скръбта.

Общи изводи и препоръки

Не съществува класически граждански контрол върху държавните институции, независимо дали става дума за централната или местната власт.

В някаква степен той се осъществява от медиите, което става по-скоро епизодично, отколкото систематично. Това се дължи на липсата на уточнена процедура по набиране на външно-институционална информация от граждани и журналисти.

Онова, което истински липсва е организираният гражданин, който познава своите права и задължения, който разглежда институцията като свой длъжник, но не абстрактен, всеобщ и по всички проблеми, а в рамките на нейните компетенции и съобразно нейните процедури.

В този план една от най-важните препоръки, която може да бъде изведена като следствие от проекта е по посока на спешното разработване на система за гражданско образование в системата на средното образование.

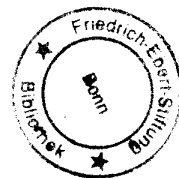
Ако гражданите се нуждаят от правно и административно образование, то със служителите в институциите е нужно да се работи в друга посока. На първо място е potrebno да се полагат усилия за промяна на самосъзнанието, на ролите, които членовете на институцията заемат при контакта с гражданите. Силово-властовите и грижовно-покровителствените фигури на чиновника са еднакво неадекватни по отношение на принципите на гражданското общество. По-подходящи за желания тип устройство на българското общество са функционалните образи за самоидентифициране на служителите.

Тази промяна, разбира се, изисква много усилия, защото не е свързана с наличието или липсата на добро желание у отделния член, а е интимно свързана с неперсоналната култура на институцията. В този смисъл, задачата е дългосрочна и трудна, защото ще срещне организирана съпротива срещу промяната.

По-лесни, като първи стъпки, са действията по по-адекватното организиране на общуването с гражданина от страна на институцията. В този план е необходимо да се създаде и изгради фигурата на консултанта - посредник. Основно изискване към такъв тип служител е да владее културата на институцията: целият репертоар от образи, навици, имплицитни и процедури. На второ място, той трябва да владее културата на индивидите и групите вън от институцията. На трето място, трябва да може да превежда победението на едините на езика на победението на другите.

Освен фигурата на посредник-консултант, е potrebno и по-ефективното организиране на информационната среда в самите институции. Те трябва да обособят част от своето пространство, където информацията трябва да бъде структурирана от прагматична гледна точка: по кои въпроси, към кого, къде, чрез какъв жанр и формуляр може да се адресира гражданинът. В този план, графичното оформление на информацията е от изключително значение (в момента тя или липсва, или е оскъдна, или е излишък, или е неорганизирана, т.е. не може да изпълнява очакваните от нея функции).

Една от най-важните задачи за институциите е да разработва форми за общуване с граждански групи и колективи; да стимулира индивидите да се свързват помежду си на основата на конкретни проблеми и искания. В частност, това би означавало в работата на институцията да бъдат включени представители на граждански организации или заинтересовани групи, които да имат достъп до информацията, механизмите и форумите за вземане на решения. С което и ще се направят първите истински стъпки в посока на активното участие на гражданите в управлението, на конструктивния граждански контрол върху институциите и по-общо - изграждането на гражданското общество в България.



Институция П.

Хари АЛЕКСИЕВ

Днес е вторник и председателят има личен прием с граждани. В приемната царя суетня, близат и излизат хора, някои чакат неспокойно да им дойде реда, други стоят на опашка пред вътрешния телефон и се опитват да се свържат с някого, най-често безуспешно.

Освен хората, дошли за среща с председателя, които чакат да слезе секретарката със списъка и да ги заведе един по един до неговия кабинет, има много, дошли по друга работа, например журналисти, които се опитват да извадят с връзки пропуск, един кмет, който иска среща.

Приемната представлява малка стаячка с две гишета от непрозрачно резефно стъкло, облепени с разпечатани на принтер извадки от правилника за вътрешния ред, обяви на приемните часове на всяко подразделение и вътрешните телефони на техните шефове. Едното гише е за издаване на пропуски, а на другото се ползвава пощата.

Чиновничките опазват не се виждат, но се чува как се разбират за изгубени екземпляри от Държавен вестник, после едната се обаждат вкъщи по телефона и подробно инструктира дъщеря си какво точно да извади от хладилника и как да го състави. Всички чакащи граждани имат възможност да чуят този разговор. През цялото време мъничките от охраната се разхождат напето напред-назад и си говорят с чиновничките, без да обръщат никакво внимание на малката стая. Явно са свикнали и калабършките не им прави впечатление.

Интервю с г-жа С.

Госпожа С. е жива и подвижна жена. Приемат ме любезно и с готовност ми отделя цели два часа от времето си, за да разкаже за своята работа, защото е убедена, че изследването ще бъде от полза, особено ако ми се даде повече гласност. Тъй като е предупредена по телефона за моя интерес, тя е приготвила дебели кучина папки с писма, изпратени от нея в отговор на запитвания на граждани, които веднага разmistва и започва да критикува правната неермонитност на българите.

Голямата част от хората, които се обръщат към институцията като цяло или към нейния председател, търсят защита на своя правен интерес. Те вече са пробвали в други институции и не са сполучили, но са малцина онези, които са се обръщали предварително към юрист за компетентен правен съвет. Причината за това според нея е ужасът на хората от безброжно високите хонорари, които искат адвокатите за своите услуги и на второ място - инерцията на българите да търсят решение на проблемите си от високостепенни инстанции, вместо да се обръщат към съда като страна при конфликт на интереси. А в България в момен-

та е пълно с юристи, които са готови да се явят на дело, независимо дали са компетентни или не, но почти никой не предлага специализирана консултация.

Според нейните впечатления огромното мнозинство от гражданите никога не са чели Конституцията, която човек и да иска няма от къде да си купи, и не знаят основните си конституционни права. Затова голяма част от нейната работа с граждани е да ги осведомява, да ги учи какви права имат и да ги насочва към коя инстанция трябва да се обвърнат.

Необходимо е според г-жата специално предаване по телевизията, посветено на правното осведомяване на хората, а също и адекватно обучение в училище, което ще спести много труд и нерви на хора като нея. Все пак работата ѝ не е напълно безрезултатна, защото след няколко години упорито разясняване хората като че ли са по-осведомени относно компетентността на институциите и вече се ориентират по-добре към кого да се обвърнат по даден проблем. Докато по време на предишния мандат председателят е бил обсаждан с искания например за раздаване на жилища, сега вече подобни искания са много по-редки.

Съгласно правилника на институцията, при работа с граждани се процедира по точно определен начин. Всички писма и обаждания се приемат от специална "Служба за работа с граждани", която се състои от четирима служители начело с госпожа С. Останалите са млади момичета от деловодството, които опитват всяко постъпило писмо и го завеждат в специална картотека под един от следните жанрове: Мозби, Жалби, Протести, Искания, Предложения, Сигнали, Изявления, Писма и Други. В зависимост от съдържанието всеки документ се отправя към съответното подразделение, към председателя или към друга служба, или пък към институцията навън, в чиято компетентност е проблемът. В случаете, в които документите се препращат, оригиналът остава в деловодството, а в съответната институция се изпраща копие, придружено с писмо, в което се настоява проблемът да бъде разгледан от компетентен орган. С друго писмо, също придружено с копие, гражданите са уведомява за препращането.

В два случая писмата остават без отговор: когато се получават копия, а не оригинали, и когато искането е очевидно неспено, например настояване за специална защита и охрана срещу шпионите на тайните служби. Преценката за това се прави от чиновник на входа на институцията и по негово усмотрение документите, след като бъдат надлежно заведени в картотекираните, поемат един от изброените пътища.

Целият процес е компютризиран и аз имах възможност да видя картотеката на екрана на компютъра с всички уточнения по прениската - кога е пристигнало писмото, редом на съдържанието, към кого е препратено и крапките основания за това решение, какво е отговорил той и кога е приключена прениската.

В картотеката освен по жанрове документите са класифицирани според подателя: Кметове, Бюра, Синдикати, Граждани, Групи граждани

и пр. Според госпожа С. груповите искания са значително по-редки от индивидуалните и най-често са свързани с проблеми на кооперации и трудови колективи, а също искания на различни инициативни групи. Макар и рядко има случаи на групови посещения в личното приемно време на председателя.

Онази част от писмата, които са директно отправени към председателя или по преценка на служителите от деловодството са от негова компетентност, пристигат при госпожа С., която ги чете най-внимателно и отговаря според случая.

Има възможност да видя купичка такива писма, всички подписани лично от председателя, повечето от които съдържат препратки към институцията, най-често съдебна, като се цитират закони или подзаконови акти, с които се урежда съответният проблем, и на основание на който е извършено съответното преpracение. Останах с впечатление, че зад всяко таква писмо стои много труд, старание и отлично познаване на действащото законодателство. Що се отнася до документите, отправяни към други служби, госпожа С. знае, че и там те се разглеждат и получават отговор, но не знае кой точно прави това.

Преди известно време имало идея всяка служба да се назначи човек за тази работа, по възможност юрист, но доколко това е станало тя не знае. Възможно е с това да се занимават секретарките на подразделение, но те са така препрुцани с друга организационна работа и правене на кафе, че не й се вярва да им остава време за това. Май всичко зависи от председателя на съответното подразделение.

Вторият тип общуване между граждани и институцията са личните приемни часове на председателя, когато на всеки записал се превъвременно по телефона граждани са отегател между три и пет минути. Такива срещи се състоят всеки вторник в определени часове. Освен председателя, който изслушва проблемите и отговаря, доколко е възможно в момента, на тези срещи винаги присъства госпожа С., която си води подробни бележки от разговора (нокада ми тисно изписан шифтер) и по този своеобразен протокол от усноното изложение се оформя писмен документ, най-често молба, която да бъде забедена и обрвотена в деловодството наравно с постъпващите писма.

Хората, които идват да се срещнат лично с председателя, обикновено са отчаяни и са загубили всяка друга надежда, че проблемът им може да бъде решен. Често става въпрос за тежки, дори трагични случаи, като изнеда на хора, изнасилвания, побои и други престъпления, останали неизмъдени, тежка материална нужда или болести, които се лекуват само в чужбина срещу скъпо заплащане.

Има обаче и напълно различни искания, например последния път дошъл един човек да се похвали, че дъщеря му учи политология в САЩ и да поиска мнението на председателя по какъв начин тя би могла да бъде най-полезна за България занаяпр.

Победението на тези хора при срещите е по-скоро на простими, ня-

кои наистина се молят същераздуриателно, други се жалват или се трынат. По-редки са случаите, когато гражданите се карат или настояват агресивно за правото си. Почти винаги те близат изнервени и притеснени и стремежат е да ги изпратят поне малко успокоени, с надежда "че животът продължава и все някъде нещо може да се направи по техния проблем". Председателят се държал много любезно, стабал на крака при посрещането на всеки човек, ръкувал се и накрая го изпращал до вратата.

Когато посетителят е очевидно психически болен и предлагал например своя събършен закон за демокрацията, председателят запалвал споделивше и го изслушвал внимателно в рамките на определеното време, като обещава, че предложението ще бъде взето под внимание. Ако лудият бил по-агресивен и настоявал за незабавен отговор, председателят се измъквал, като казвал, че има нужда да обмисли идеята и ще даде писмен отговор. Досега не са имали случаи да изпъят някое грубо или да приближат до услугите на охраната.

Предупитият председател по-рядко стабал от стола, но също се държал любезно и проявявал загриженост и желание да помогне на хората. В случаите когато, поради неотложни държавни дела, на председателя се налага да отсъства, секретарката държавно се обаждала на всички записани за аудиенция с извинение и предложение за насрочване на нова дата. Тъй като няма никакъв проблем всеки да осъществи такава среща и това се знаело от всички, хората не прибегвали до връзки, лични познания и други хватки, а следвали официалния административен ред.

Според госпожа С. голямата част от случаите, в които хората се обръщали към институцията като цяло или лично към председателя, би трябвало да се отнасят към местното равнище. Преди време е имало опит да се бъде подобна практика, но хората нямали необходимата нагласа и напосетър тя като че ли загълхнала.

Госпожа С. споделя, че работата ѝ е доста натоварваща, но тя я харесва и препорича пред високо платената частна адвокатска практика, защото често успява да помогне на хората и те са искрено благодарни. Най-често благодарят, след като говори с тях по телефона по 15 минути, докато им обясни подробно къде трябва да отидат и какво да направят или им диктува буква по буква сложните и дълги имена на институции и закони. Хората са свикнали на грубо и пренебрежително отношение от страна на чиновниците на всички нива и са изнедадени и благодарни, когато някой прояви разбиране и търпение. Тя сама се е сблъсквала с чиновническата ароантност и знае какво значи да се чувстваш дребен и нищоцен пред безразличната институцията, затова никога не си позволявала таква отношение. Тя е сигурна, че когато някой простие в запълнено село получи красивото писмо със знае на институцията и подписа на председателя, той го показва поне още на 50 души и така се укрепва престъпният на институцията и доверие в нея, а тя определено се нуждае от това.

Интервю с М.

Близко 90% от сигналите, които постъпват (както писмени, така и по телефона) нямат нищо общо с работата на институцията. Най-често хората искат да си уреждат някакъв личен интерес по административен път, но представят своя проблем като въпрос, който засяга цялата нация и очакват да се подпрени тяхната справедлива кауза.

Това, което тя прави, е да обяснява колкото може по-търпеливо, че случаят не е от компетенциите на институцията и да ги насочва към съответното ведомство. Най-големи трудности създава неосведомеността на хората и пренебрежението, че институцията изпълнява арбитражна функция в трудово-правни или междучелюстности конфликти по местоработата. Най-често се обаждат учители, които не са били назначени на работата, която искат и настояват да бъде наредено на директора да ги назначи.

Изглежда много хора си представят, че нещата се уреждат като преди - някой началник взема случая или присъриче, вдига телефона и се разпорежда в твоя полза. Последните няколко дни една жена постоянно я тормозела с искане да бъде назначена за учителка в селото, в което живее, защото сега преподавала в съседно село и се налагало да пътува. По този начин средствата за превоз, които сега и плащали за да прихождат до съседното село, щели да бъдат спестени от бюджета за образованието, който и без това не стигал. Според нея това било сериозно основание институцията да се заеме с нейното назначаване. Тази жена отказвала да чие обясненията, че институцията не може да нареди на директора да я назначи и че трябва да се обърне към районния инспекторат и с неопитност упорство настоявала на своето. При десетото обаждане госпожа М. не издържала и извикала по телефона: "Разберете най-сетне, че ние не назначаваме хора", при което онзи попитал за да му каже: "Ами тогава какъв правите?" Търпението на госпожа М. преляло и тя отговорила: "Уволняваме". С това телефонният торнадо приключило.

Някои от хората са чували, че съществува нещо, наречено "Контрол" и смятат, че тъкмо това е функцията на институцията - да надзира останалите институции и да решава частни проблеми - и настояват техният случай да се разгледа и уреди от този контрол.

Обикновено хората идват с вътрешно убеждение, че някой нещо ще направи по техния въпрос, стига да са достатъчно настойчиви, и ако първоначално са по-скоро в ролята на молители, като разберат, че нещата не са толкова прости, както си си представяли, изпитват разочарование и често стават раздразнителни и агресивни. Необходимо е голямо търпение, за да се обясняват отново и отново едни и същи неща. Когато исканията са в писмен вид, госпожа М. ги препраща до съответното учредение и щом получи отговор, го изпраща обратно на гражданите.

В някои случаи става въпрос за наистина преобладаващи проблеми и тогава тя уведомява някой от членовете на институцията. Понякога гражданите искат да се срещнат направо с отговорен висш член на институ-

цията и не мирясват докато това не стане. В тези случаи се забелязва интересна закономерност - хората разсъждават в категорична на партийната принадлежност и се опитват да упрежват натисък като казват: "Гласувахме както трябва, сега криво-право, закон-незакон, ще ни уредят проблема, защото вкъщи сме седем души с бабата и дядо и на следващите избори ще гласуваме иначе". Обикновено адресатите се вбесяват от подобно изнуване, но ако са свързани с този човек и по някакъв друг начин, например познатство или роднинство, са склонни да правят компромиси и да вършат телефонно, докато му решат въпроса, особено ако човекът има известно влияние.

Друга закономерност е, че хората, знаейки че нейният шеф е от тяхната партия, автоматично приемат, че и тя, щом работи с него, е "наш човек" и започват да се държат конспиративно, като я посвещава в местните интриги: "Този е от нашите, дайте да го направим директор, онзи е от другите, дайте да го уволним".

Понякога поведението на българските учители било стряскащо, макар сред тях да имало и чудесни хора. Мнозина заслужават срещи козметите си. Ала най-тъжостта е тази нагласа на хората да експлоатират двойния стандарт - законът е за всички, но за мен ще направите изключение, понеже съм ваш човек. Това е проблем и за адресатите на искането, които не знаят как да се отнасят към подобни очаквания, а не искат да ги разочароват.

Наскоро един пенсионер дошъл да иска да се разреши специално за сина му едновременно да служи и да студира в университета. С казирмата нещата били уредени, но от университета не искали да го зачислят, защото по Закона за висшето образование трябва да има да е отслужил, или да е завършил. Хубаво, ама човекът бил активен борец и знаел, че преди за синаве на активни борци се правили такива изключения. Наил сега пак ние сме на власт, ако не може официално да се върнат приближените, че се обадят нам на ректора да уреди въпроса на момчето. Той вече бил говорил с видни партийни ръководители, те го препратили мутка, а сега му казват, че не може да се прави изключение. Как така да не може? За него не може, а за други може. Фактът, че законът е един за всички, бил много неприятно откритие за този човек, с което той отказвал да се примири.

Подобен сюжет разигравали и привърженици на СДС, които твърдяли, че са били репресирани и започва сега заслужават предпочитаностно отношение. Някои дори заплащали по същия начин като активни борци, например един преподавател от университета, който искал да бъде наредено да го изберат за професор, защото бил член на Демократическата партия. Ако г-жа М. не му свърши работа, цял да се обади на председателя да я уволни.

За съжаление, смята госпожа М., тези нагласи се подкрепят от силата на някои български политими, които като дойдат на власт, следат да уредят най-напред своите съпартийци, тъй после ще видим за останали-

те. Това допълнително деморализира хората и подгива авторитета на институциите.

Груповите сигнали най-често са във вид на телеграми от учителски колективи в страната, които се получават кампанийно, по някакъв повод. В момента са затрупани с телеграми от цялата страна с еднакви текстове, явно спуснати по профсъзна линия, които гласят: "Изразяваме възмущение от ниските суми, определени за образованието, настояваме за увеличаване".

Госпожа М. смята, че срещите с граждани са доста изнервящи и на товарващи. Най-зле се чувства, когато има човек с основателно оплакване от някакво ведомство и разчита да получи помощ, а тя е принудена да върне оплакването на същото това ведомство, защото такаъв е редът. Изглежда органите в другите институции често са бездушни, но тя ги разбира, защото в наше време проблемите са толкова много и неразрешими, че ако човек взима всичко при сърце, скоро ще полудее.

Институция М.

Иван ЕВТИМОВ

"Знай, че има три типа отношения с принципите, управителите и подчинените. Първият и най-лошият е, когато ти ги посещаваш, вторият и най-добрият е, когато те те посещават и третият и най-чуждият е, когато стигнеш докато пътно да мислиш от тях, така че ти го да ги видиш, нито те мисли."

Абу Хамид Мохамед ал Гази
(Мисълта ми е от XII-ти век.)

Почувствах колко е прав и до ден днешен Абу ал Гази, когато посетих началника на приемната на институция М. Началникът ме посрещна в подходящ за ранга му кабинет, в който едно огромно старо масивно бюро разваляше впечатлението от модерната мека мебел в благороден миши цвят или обратно. Началникът беше със задръжливият костюм и вратопръзка.

Починах ме да седна на дивана и аз се улових на номера.

Мекият сив диван беше поставен до огромното бюро, така началникът изведнъж получаваше възможност да гледа отвисоко всеки един посетител, потънал дълбоко в дивана. На всичко отгоре диванът беше разположен така, че посетителят, ако иска да види началника, трябва да извие талашо и главата си почти на деветдесет градуса, докато началникът го гледа през цялото време от упор.

Опитах се да изхожа колкото се може по-убедително причините на посещението си. Въпреки красноречието ми, се бях обрекъл на неуспех, защото вече ми бях дал служебната си бележка, в която изследването беше

наречено: "Криза на институциите - криза на контрола". Освен това бях с дънки, призвах си че съм доцент в университета и, най-важното, нямаш аргумента: "Траца ме..."

Началникът ме изслуша и с подчертана студена учтивост ми обясни, че има писмени инструкции да не дава сведения на никого.

Поисках да видя писмените инструкции, но ми отговорих, че има писмени инструкции да не дава писмените инструкции. И заявих: "Нашата активност е регламентирана чрез писмени технологии!"

Упорствах да науча кой е висшестоящият ми началник и как мога да се обърна към него. Отговорих ми, че трябва да напиша молба до началника на кабинета на началника на институция М., в която подробно да опиша какви точно сведения искам и защо и да изпратя молбата по пощата. После мога спокойно да чакам писмения отговор, който също ще получа по пощата.

И колко време може да отнеме всичко това, попитах аз. Не става дума за часове - отговарям Ви със същата ирония, с която питате, ми отива той.

В коридора ослеха чаканите простели. Една циганка с дънки като мен и с някакво нуцняково яке, възрастна жена с блуждаещ поглед и една възрастна двойка, облечени така, както се обличат хората от провинцията, когато отиват в столицата. Мъжът, в доста грубите си ръце, мачкаше някакво бомбе. В очите и на двамата се четеше умора.

Изгизам напълно и с облекчение видях студения зимен въздух. Нецата мък са си останали такива, каквито са били в доброто старо време - само с годините малко са овехтели и постивели.

Институция Д.

Иван ЕВТИМОВ

В институция Д. нещата са доста по-различни. Ръководителят на приемната - един изключително сърдечен човек ме покани да седна в стол. Обясни ми, че е малко време, когато на него е сядал Тодор Живков.

Оказа се, че и този ръководител на приемната си има номер - но такаъв, който събля напрежението и предразполага към неформално общуване. Няколко служители, които надникнаха в кабинета ми за да го пишат разни неща, обезоружаваха с обречението "безразсъдната моя".

Ръководителят се старателно да създаде в мен впечатлението, че в приемната ударението е поставено върху индивидуалната работа с гражданите и то на юридическа основа. Аз също мисля, че такава трябва да бъде същинската работа на една приемна. Наистина най-важно е хора-

Приложение

та да бъдат изслушани, на молбите и исканията им да се отговори юридически коректно и когато се общува с други институции по повод на молби, това да става на основата на закона.

След един дълъг разговор, в който той се опита да отговори на всичките ми въпроси, което не беше лесно, защото аз питах като социолог, а той отговаряше като юрист, ръководителят на приемната изереба цялата документация, намираща се в една етажерка до бюрото му и ми я предостави да я анализирам колкото си искам - но само срещу тървотото ми обещание, че ще я използвам единствено за научни цели и ще я върна щом свърша проучванията си.

Интервю с ръководителя на Приемната на Д. (конспекти)

1. Има тенденция писмата да намаляват, въпреки че и сега са твърде много. Очакваме бум след местните избори, тъй като при всяка смяна на кметове се подновява писането по стари молби.

2. Писмата показват сериозно желание да се общува с Д. Хората пишат за всичко, дори за най-инимити неща, пишат по всички възможни проблеми на света. От стила на много писма проличава, че е "скъсна дистанцията", че хората възприемат ръководителя на Д. като близък - като сърдечен, хуанен човек, на който могат да разкажат най-лични и съкровени неща. Най-троеателни са писмата на деца.

3. През 1990 и 1991 година са преобладавали колективните писма и петиции, издигащи най-различни политически и социални искания. С опитикуване на революционните настроения в обществото се сменя характерът на писмата. Те стават лични и третираат проблеми на индивиди. Единствени колективни писма са от жителни на един и същ блок, жалващи се по някакви жилищни или градоустроителни въпроси.

4. Проблемите, по които хората се оплакват най-много са: жилищната криза, социалните помощи (мук писмата са циклични, увеличават се с излизането на есента) и жалби по дела и решения на съда.

5. Много от проблемите, по които се моли за намесата на Д., не са от неговата компетенция, а от компетенциите на другите държавни институции.

6. При това положение и при ограничените възможности за намеса в компетенциите на другите власти, работата на приемната е до-голяма степен просветителско-консултантска и разпределятна.

7. Работи се според изискванията на закона за жалбите, които е отпаяр (от преди 10-ти ноември 1989 г.) и много от неговите положения са загубили смисъл в новата политическа ситуация. По-конкретно технологията е следната:

7.1. Дават се юридически консултации за това към коя институция трябва да се обърне гражданинът и по какъв начин, на какви правни основания.

7.2. Жалбата се изпраща на компетентната институция с писмо и копие за лицето, подало жалбата, за да знае кой вече движи нещата.

7.3. Прави се проверка от страна на Д. как е решена жалбата от компетентната инстанция.

Жалбите и молбите към институция Д.

Предимният режим криеше данните за молбите на гражданите, тъй като беше убеден, че в тях се съдържа важна информация за проблемите в обществото и за обществените настроения. С молбите се занимава хората на държавна сигурност и всяка информация в тази област се засекретяваше. Реакцията на началника на приемната на институция М. не беше случайна. Като стар казър той знае, че тази деликатна информация трябва да се крие от външни лица и най-вече от хора, занимаващи се с изследване на обществото.

Информацията от молбите не трябва да се абсолютизира, а да се използва като допълнителна и да се сравнява с информацията от други източници. Петнадесетина хиляди единици информация на година са голям масив. Нистина подборът не е стохастически, но се очертават ясни групи хора, които пишат молби.

Първо - хора, доведени до отчаяние, загубили надежда, че могат да си помогнат по друг начин и мобилизирали се да преодолеят отношението на табу, на страх от властта, надявайки се по-голямата власт да прояви към тях добрата страна на своята сила.

Второ - хора, които в ритуала на писането на изложения, молби и събвени виждат възможност да се приближат към властта, да станат част от нея, да се почувстват значими.

Трето - изнервени и неуравновесени хора, които имат аналогични на горните две групи проблеми.

Писмата на първата и третата група могат да ни покажат кои са най-наболезите проблеми в обществото, каква е тяхната интензивност и какви крайни и уродливи форми могат да вземат тези проблеми. Тази информация може да има голям прогностичен заряд, да ни покаже кои проблеми могат да станат най-сериозни, най-широко разпространени, ако дадени тенденции се запазят.

Втората група може да ни покаже властта в изкривеното огледало на неправомерната властова амбиция и как хората искат да подмянат и изкушат властта. Колкото наивни или чудати да са темите от втората група, те могат да ни покажат характерни черти на самата власт, представата на гражданка за уродливите и страни.

Жалби и писма, изпратени до Д.

Година	Брой	Процент
1990	9800	11.04
1991	24700	27.83
1992	21900	24.68
1993	13900	15.66

1994	11000	12.39
1995	7450	8.39
Общо	88750	100.00

С годините количеството на тези, които пишат намалява.

През 1993 година имаме един рязък спад в количеството на жалбите, който се нуждае от обяснение.

С годините имаме ясно придвижване от груповото настояване към индивидуалното прошение.

* * *

Големият брой писма сочи, че у нас се живее трудно, проблемите са много, а средствата за тяхното решаване са малко.

Обръщането към висшата власт, вместо към съда или съответната компетентна институция, продължава да е типично за българските условия и навежда на мисълта, че хората продължават да възприемат властта като някакъв неразрушим център, не действащ в своето всекидневие на основата на прокламираните в Конституцията принципи на разделение на власти и на компетентности.

Институция Т.

Елена БОРИСОВА

Обща ситуация

Изследваната институция се намира в нова, луксозна сграда. Алуминиева дозема, мрамор. На паркинга пред сградата - лъскави западни автомобили. Всичко това изглежда още по-лъскаво на околния фон.

Входът представлява огромни тъмни стъкла, отварящи се с фотоклетка. Теренистът попада в едно мини фойе - буфер. Отдясно - изцяло стъклено гише с надпис "Информация". Прозно. Отляво същото гише с надпис "Пропуск". Вътре има два човека, мъж и жена. Закачен е и лист с информация за приемното време на министъра и заместник-министрите (по един ден в седмицата, сутрин). Също така вис надпис "Показвайте пропуска!". Всички надписи са на хартия.

Теренистът се зачете в информацията, но беше прекъсната от въпрос, зададен със строго, недружелюбен тон: "Кого търсите?". Съобщавам името на търсения човек (вход с проекция). Дава информация (еплаж, стая) и веднага след това: "Ама имате ли уговорена среща?". Теренистът не отговаря, а само благодари и трябва навътре. Там има същите тъмни стъкла, които обаче изглеждат очаквателно, че се отварят и те с фотоклетка. Входът изглежда замаскиран. Всъщност се отваря тази врата, която е по-близо до гишето "Пропуск". Така човешкият поток се насочва да

минава максимално близо до очите на човека зад гишето. Истинското голямо фойе е представително. Зелен гранит (или мрамор?), наядено - добре поддържани цветя, наляво - кафене (ниски цени), напред - коридор. Два работещи асансьора. Муризма на ядене.

Кабинетът на началник деловодството и секретариат е малък и е по-голям доста пари при обезбедането. Мека мебел, много цветя, петцист телефонни апарата (от тези с двадесет шарени копчета). Няма компютър.

Началникът е мъж на 55-60 години. Училищ и дружелюбен. Теренистът се представи, показа служебната бележка и спомена името на човека, осигуряващ достъп (привилегированият достъп всъщност не беше осигурен, доколкото споменатото име не стимулира по-различно, по мнение на терениста, поведение). След внимателно прочитане на бележката първата реакция е опит да се препрати терениста на своя шеф.

Интервю с началника

Двайсет и три години стаж. Висше образование. При него почти не идват хора. Основната трудност в работата е, че гражданите "искат проблемите им да се решат административно, а не правно. Те мислят, че можем да нареждаме на кмета какво да прави". Това е стар тип поведение, но се забелязва и при млади (40 години) хора. При по-възрастните е масово разпространено.

Друга съществена трудност е, че често се чувства "с вързани ръце. Искат да помогнеш на човека, виждаш, че се е мотал по много институции, а не можеш". Причината е липсата на законодателство. "По-добре да има лоши закони, отколкото никакви". Някои идват с оплакването, че всеки в общината си има тарифа (в парични знаци).

Теренистът попита за ходатайствата. Въпросът беше отклонен.

По мнение на интервюираната хората масово не знаят кой може да реши проблемите им. Няма представа как може да се преодолеят тези неинформираност.

С желание се обади в деловодството и помоли за съдействие, като изрично успокои служителката, че няма да изследват как се обработват документи, а само как пристигат.

Залата на деловодството се намира на партера, най-близката до входа врата. Срещу нея е тоалетната. Поддържана. Озелодено, топла вода. На вратата на деловодството има бележка с информация за обедната почивка. Помежението е широко (шест на седем метра), светло (едната стена е само прозорци). Има много цветя. На стените висят: три календара, една карта на България, един плакат.

Гражданите са отделени от служителите с плот. Височината му е удобна, ширината - достатъчна. От двесте страни плотът може да бъде злюбилен. В частта на служителите са разположени две бюра едно срещу друго, перпендикулярно на плот, миса с много папки. Контактът между служителите и граждани е почти непосредствен. На бюрата има

много книжа, картотека, десетина печата (тук се подпечатват и командировънните). Компютри няма. Часовник също. Пуши се.

Служителите са двамата, жени. Били са пет, с куриер. "Водеха ни специализисти, а сега - деловодители". Обидата е нескрита. С голям стаж са - 25 и 32 години. Работата е много. Теренистът попита за компютър. Правилни са опит, но много разнородна била информацията. Тя предпочита всичко да е написано на хартия. "Не дай, Боже, да се затрие нещо!"

Теренистът засече няколко "домакински" разговора със служителите от други отдели. В един от наблюдаваните дни работата се прекъсна, деловодството се затвори, обяснителна бележка на вратата не беше оставена.

Местализъм на контакт

Ако гражданинът иска да се срещне лично с главата на институцията или заместниците му се записва предварително на гише "Пропуск". Писмената форма на контакт - през деловодството. Срок за отговор няма. Преди е бил един месец, "сега всеки бърза да отговори".

Над 70% от документите пристигат по пощата. Над 30% от тях са от страната. Понякога документите се носят на ръка. Особено от близките до София окръзи - Перник, Благоевград.

Официалната преписка на Т. с общини, училища и фирми е събрана в отделна картотека.

Процедура

След изчитането на документа служителят го вписва във вписвателна деловодна книга. Адрес на подаеля, вид на документа, къде отива (в коя от десетината дирекции). Видът на документа се определя след изчитането му. Често една пристигнала "молба" се завежда като "жалба". Тази трансформация е единствената. Другите документи се вписват с тези наименования, с които пристигат. Описание на съдържанието липсва. Сортират се по папки и се разнасят по етажните и кабинетните. Въпреки това движение на документите се следи чрез секретарките (по предварителна уговорка).

Последните сто писмени сигнала

Всички от прегледаните документи са в компетенцията на институцията. Когато се носи на ръка, документ извън компетенцията не се приема: "Не е адресирано до нас, не мога да го заведа". За двата работни дни теренистът наблюдава два такива отговора.

Когато документ, който е извън компетенцията, пристигне по пощата (около пет на месец по мнение на служителката), то той все пак се завежда от деловодителите и се изпраща в някоя най-близка до поставения проблем дирекция. Там се пише отговор, с посочване на правилния адрес, а документът "се завежда към дел." (т.е. отива в архив).

Най-често се ерши с незаконното строителство. С това се занимава отделна инспекция.

Проблемът с правилното адресиране въобще стои много остро. Теренистът лично прочете три варианта на името на институцията върху пликовете на гражданите. Най-често това са стари имена или свободни съчинения около името.

От прегледаните 100 документа молбите са 71, жалбите - 29.

Жалбите са вътрешно (и външно) нкоансирани на:

жалби	19,
протест	1,
декларация	1,
сигнал	1,
заявление	3,
изложение	4,

От стотте документи 95 са индивидуални, 5 - колективни.

Около 30% са написани на ръка.

Заклучение

Лъскавостта на тази институция демонстрира просперитет и самочувствие. Посетителът (по наблюдения на терениста) се чувства неуютно. Няма дръжка на входната врата; тъмно стъклоно гише, от където го гледат неясни физиономии; втората врата, която трябва да се търси; деловодителка, притъжавяща голяма рутинна и малка съпричастност (нищо един засечен отговор на "Довиждане... Желяз Ви...").

Тук идват само големи риби за големи работи" - сподели случаен посетител (мъж на 30-35 години, от провинцията) в разговор с терениста. Другите го атакуват писмено. "Жалбарска институция" - това е определението на деловодителката. "Институция, обвратна с гръб към хората" е диалогата, покрена от един посетител.

Институция Х.

Хари АЛЕКСИЕВ

До този момент контактите с престенцията на Х. не са твърде обещаващи.

При първото посещение на входа ме посреща човек от охраната, който пита кое търся. аз обяснявам, че имам уговорена среща, той се обажда да провери и ме пуска, като ми задържа паспорта. През двукрила остъклена врата влизам в обвехяла канцелария с високи пращни прозорци и оскъдна мебелировка.

Служителът седи на голямо бюро, затрупано с документи. Срещу него на същото бюро седи секретарка. Представям се и той веднага измъква от едно чекмедже писмото, с което е предупреден за моето идване и ме идентифицира като човекът от изследването. Започва да го вър-

ти в ръце и разглежда, но не ми го показва.

Докато разговаряме, служителят се млюе на задните крака на стола и продължава да гледа писмото, а не мен. Аз стоям прав до него и надничам в писмото отстрана. Веднага щом се уверява, че аз съм посоченият в писмото човек, започва да излага събитията. По време на краткия монолог секретарката започва мълчание. Служителят изразява съжаление, че той не може да ни помогне лично, но неговата служба бързина не се занимавала с такива проблеми, трябва да се обърнем към друга, която има отделен пресцентър, и те ще ни дават нужната информация. Нецата са по-сложни, отколкото изглежда от вън.

В институцията се получават специален вид сигнали от гражданите, които носят специално наименование. Гражданите, които ги представят, са категоризирани по съответния специален начин. Много по-добре обаче ще обясни това неговият колега от другия отдел, с когото той ще ни свърже. Най-добре да му се обади след два дни, следобед. Той ще е говори с другия човек.

Когато след два дни се обаждат, не се налага да се представям. Той веднага се сеца кой съм. Съобщава ми, че човекът, с когото иска да ме свърже, е излязъл в отпуска за един месец, но той говорил с неговия заместник, който по принцип излязъл готовност да ни помогне, но трябва да се посветва със своя началник, защото в институцията редът е такъв. Нека се обади отново след още една седмица, тогава сигурно ще има резултат. Както и при първата среща, събеседникът ми говори учтиво, но категорично, и сега като че ли е по-малко пребожен, защото е намерил изход от необичайната ситуация.

Теренното изследване приключва без резултат. Контактът, описан от теренста, е предхождат от двумесечна кореспонденция и срещи с различни ръководители в институцията.

Община Г.

Веселина ГЕОРГИЕВА

На визане в сградата на община Г. вниманието може да бъде спряно от две неща, ако не си на ясно къде точно отишли - едното е вратата с табела "Информация", а другото е будка на полиция.

На партера няма информационна табла или нещо друго, което би могло да служи за упътване. Информация се получава с питане. За това пък полицията от будката, заедно с един непрекъснато излизащ и появяващ се субект (т.е. с неизвестни функции), дават необходимата такава за отделите и за хората, които работят там (вътрешни телефони, къде са съответните кабинети и т.н.).

Свободно може да се влезе в стаята с надпис "Информация".

Обзаждането й е оскъдно - бюро, масичка, диван и два вътрешни телефона. Мелките са захванени. На прозорците няма пердета, което допринася за строгостта на стаята.

Полицаят бе готов да даде информация за Службата за срещи с гражданите, но трябваше да уточня по какъв въпрос искам да подам молба, възражение или жалба. След като не получи точен отговор на запитването си той посочи една близка врата като място, където би могъл да ми се реши проблема и ми каза адреса на приемната.

Влизам в помещението с размери на класна стая и надпис: "Бюро за информация. Административен и деловоден обслужване" (работното време от 9.00 до 17.00). Служителките са отделени от гражданите с ниска дървена преграда, удобна за облягане, зад която са поставени 4 бюра с компютри. Жената, с която разговарях беше любезна, но когато устети, че въпросите не са свързани конкретно със задълженията й ме препрати към началника на отдела, чиято стая се намираше точно срещу тяхната. Служителката не знаеше дали началникът е дошъл на работа и ако е дошъл дали не е някъде по етажите, защото не се задържа много в кабинета си. Чаках го 10 минути. Не се появи.

Без проблем минах през пропукана и отидох до кабинета на г-н Х, като преди това се обадах на секретарката му. Когато изложих през г-н Х. причината за моя интерес, той веднага се свърза с началника на приемната.

Приемната не се помещава в същата сграда, а на първия етаж на къща. Вратата й се заключва само в обедната почивка. Има антре, три стаи и "офис". Работното време е от 9.00 - 13.00 и от 14.00 - 17.30 часа. Скоро не е ремонтирана. Антрето е осветено и през деня от една слаба лампа. Има табела да не се пуши, която не се взема под внимание. Стаите са с различна големина, но тази, която е най-често посещавана е най-голяма. Няма гишета или други отделения. В нея са подредени 3 бюра, празна библиотек, две канцеларии. На прозорците има решетки. По стениите няма заключени никакви указвания (законо, наредби, правилници и др.). Има карта с административното деление на града и календар. В стаята гражданите свободно могат да влизат и да подават молбите си.

Началникът на Приемната, заведващ "Молби и жалби", беше първият, с когото разговарях за целта на посещението ми. Първите му думи бяха за "отвореността" на техния отдел и подчертаваха важността на факта, че всички документи на гражданите от акта за раждане до смъртния акт се издават от общините. Думи, които всеки следващ, с когото се срещнах и разговарях, не пропускат да спомене. На моите въпроси отговори пришенено. Не беше сигурна как ще тълкувам казаното и на къде ще обвърна разговора. Мила и внимателна. Когато в приемната идва посетител в отсъствието на колежките й и когато става въпрос за по-заплетен случай, свързан с предимни молби, направени по тях възражения, препици и др., тя пренаочва молителя към друг.

От изложението на началника стана ясно, че в момента всички об-

цински структури се намират в преходен период (избрани са нов кмет и зам. кметове). Това пораждало нова "вълна" от молби, жалби и възражения по въпроси, останали нерешени при предишното ръководство. Все още не са изяснени правоотношения на кметските наместници. Например при предишното ръководство са им дадени пълни права за разрешаване на жилищния проблем в конкретна община. Те са могли да раздават общинските жилища. Кой ще има тези права сега още не е изяснено.

Жалбите са свързани предимно с жилищни проблеми, обезщетяване при отчуждаване, чистота, разрешителни за търговска дейност и др. Гропите молби най-често са за: топлоизпичане на жилищни блокове, обезщетение при отчуждаване, поправка на течове, проблеми с бездомните кучета, незаконно строителство.

Единичните най-често са свързани с категоризация, отпускане на общински жилище, промяна на категоризацията, молби за разрешително за непропорционално строителство и др.

Молбите са в свободен текст. Почти винаги са адресирани до кмета на Г. Понякога се налага корекция на адресата за улесняване на процедурата по удовлетворяване на молбата. Корекцията я прави самият молиел по съвет на служителките на приемната. Това се прави само когато адресатът е грубо сгръбкан. Но когато сигналите са адресирани до кмета на Г. стигат на мястото, където получават решение.

Пробедох разговор и с друг служител на Приемната. Жена на около 40 години, със запазена фигура. След кратко предисловие за ролята на общината, за това как за всеки един проблем трябва да се намери решение, всеки постъпващ сигнал да бъде разглеждан, да се разпредели отсрочка бюджет най-правилно и др. пристъпих към съществена част. Според думите и житейските на града не преценяват правилно компетенцията на отделните органи. За всяка молба или жалба посочват кмета като адресат, а не този, който има конкретните правоотношения. Не познават законодателството, което от своя страна "води до тласкане на ценно време и усилия".

Постъпващите в Приемната молби, жалби и т.н. се предават на кмета или на заместниците му. Надолу в административната йерархия нямат право те да правят документи. След направена резолюция кметът и заместниците му препращат сигнала на началниците на управление. Началниците на управление, ако решат, че даден въпрос изисква по-широко разглеждане, разпределят работната въпрос в отдела.

По закон всеки гражданин има право да подаде молба, жалба или да направи предложение, независимо дали има основания или не, те трябва да бъдат приети и включени в съответните процедури (да бъдат отнесени към компетентните служители).

Има случаи, когато основателни жалби не са разглеждани. Тогава от приемната са длъжни да направят препоръки за решаване на проблема. Препоръката е вид напомняне или обръщане вниманието към даден проблем и не е със задължителен характер.

"Трябва да следим за изпълнението на сроковете на подадените сигнали. Когато сроковете изтичат, без да има някакво решение изпращаме "напомка" на кмета или заместниците."

"Гражданите са неадекватно настроени към държавната власт и се "борят" с нея. Издат и се държат така, като че ние не сме хора и мислят, че само се заяждаме с тях и че нарочно бавим решението на проблемите им. Има си процедури. Ние си имаме задължения. За това че документите им не са изрядни ние нямаме вина, бръщаме ги."

Връщат ги, но обяснението какво трябва да се направи е неприетливо и неясно, така че понякога се налага неколкотократно ходене до приемната.

Не са малко психопатите, които посещават приемната. Обяснението за това е, че няма достатъчно средства за здравеопазване и поддръжка на лечебни заведения. Издат и такива, които кроят истинското си положение и се опитват да извлекат някакъв изгода. Много от подадените молби или други сигнали цитират и прилагат само документите, които ги представят в добра светлина (за престъпления) или много окаяно положение (за жилище), за да бласоприятстват дадено решение. Тези случаи най-често касаят получаване на общински жилища. Не рядко се укриват недовидими имоти, за да може да се настани дадено семейство в общинско жилище, а другото да се дава под наем. Някои нямат семейство, роднини, работа, жилище, а и общината не е в състояние да им помогне. Това ги отчайва или озлобява.

Много разпространено сред гражданите е мнението, че "законам е врати у поле" и който е луд минава през нея. Според служителите необходимо е промяна в психологията (в случая става въпрос за психиката на семействата). Приемната си има определени схеми за действие и не определя сама правилата. Ето защо служителите в Г. трябва да се зарежат с голяма доза търпение и да познават до най-малките подробности вътрешната структура. Тяхна основна задача е да "балансира" и потушират напрежението". За местната администрация е недопустимо партизанско присъствие.

По време на нашия разговор не бяха малко посетилието приемната (4 с жилищни проблеми). 1 по повод неоснователното му изгонване от клинската му работилница; молба от жител на квартал за топлоизпичане на блоковете им; 2 молби за срещи; 7 искания за записване на час за приемните дни). Някои от тях размахваха цял куп преноски, молби, талони, записан пореден номер и т.н., като добре аргументираха доводите си да им бъде удовлетворено искането, цитирайки отделни членове на закони, разпоредби и решения, които доказваха правотата им, но от другата страна успяващо ги парираха с насрещен попоп от цитирани закони.

Според служителите най-често допускани грешки от гражданите са: не се прави разлика между общинско и ведомствено жилище; не се спазват сроковете за наем или напускане на жилище.

Няма точно установен термин, с който да се назовават хората по-

Приложение

сещаваци приемната - просители, данъкоплатци, граждани и т.н.. Определения като "молител", "данъкоплатец" и др. подобни не се споменават.

Разликата между Приемната и "Бюрото за информация. Административно и деловодно обслужване" не е голяма. Дори има дублиране на функциите.

- В Приемната работят само на базата на Закона за молбите, жалбите и предложенията, приешат сигнали във връзка с различни публикации. Не се приемат такива по Закона за Административното производство (ЗАП). Строго следят сроковете.

- В Бюрото за информация. Административно и деловодно обслужване се обработва и службена кореспонденция, връзки с министерствата, ведомствата, МС, НС, връзки с ТОА, приемат се молби на граждани, които нямат срок за контрол, всички възражения срещу заповеди. Так се получават изходните документи за търване на прениска. Забавя се сигнал по ЗАП. Обслужва пощата между отделните ТОА в града.

На вратата на кабинета на ръководителя на "Бюро за информация. Административно и деловодно обслужване" няма табелка с името му. Има звънец. Ръководителят е от хората, които обичат да имат слушател, като умело избягват поставената тема. На няколко пъти ми забрани да си водя записки.

В кабинета му има 2 бюра, на едното от които не работи никой, две канелети, сложени на вълна. Прозорците са с решетки. Два телефона, като единият е загасен така, че той да може да говори от разстояние, без да види задоволяването същността. Сляпата е чиста, въпреки че ремонт скоро не е правен.

Ръководителят повтори голяма част от казаното по-горе.

БИАДО се намира на партера на общината, за да не се налага на гражданите да минават през портиера и кават по стаята. Проблем за служителите е срокът от 1 месец за отговор на молбите и възраженията, посочен в закона. Той не е реален.

При постъпването на молбата в бюрото ѝ се дава пореден номер и се изпраща при ресорния заместник кмет. Той я преглежда и от своя страна я препраща в съответния отдел. За да бъде дадена компетентна оценка се правят проверки в дадения район. Молбата се препраща в съответната инстанция, където по закон също има 1 месец срок за отговор. Отново се връща в Г. Много е трудно да се убедят гражданите в сложността на процедурата и да се даде задоволително обяснение за закъснението.

Има и вътрешна кореспонденция между отделите в общината. Молбите се вписват при постъпването им и при препращането им между компетентните органи. В архива на Г. се пазят оригиналите на постъпващите молби, възражения и жалби, а на гражданите се дава пренес от тях, за да се избегнат фалсификации.

* Началникът на БИАДО отриче този факт и каза, че приемат и молби със срок за отговор.

Последните 40 молби от граждани, постъпили в БИАДО към датата на наблюдението, се разпределят както следва:

колективни - 5 (от тях 2 молби, 2 предложения, 1 жалба);
индивидуални - 35 (от тях 24 молби, 3 жалби, 5 възражения, 2 предложения, 1 благодарствено писмо).

Последните 40 молби от граждани, постъпили в Приемната към датата на наблюдението, се разпределят както следва:

колективни - 24 (от тях 11 възражения, 7 жалби, 1 предложение, 3 молби, 1 анонимно писмо, 1 пропесивно писмо);
индивидуални - 36 (от тях 15 жалби, 14 молби, 3 предложения, 4 възражения).

Община С.

Елена БОРИСОВА

Обща ситуация

Сградата на общинската администрация се намира между две спирки на градския транспорт. Входът не е от лицевата страна. Във входното помещение се намират: гише с надпис "дежурен", чието прозорче е на нивото на гърдите; телефонен апарат (работещ); две табла "информация", изцяло облепени с текущи съобщения; пощенска кутия на районния център за социални грижи; голямо информационно табло с имената на различните служби и тяхното местонахождение (етаж, номер на стая). Информация има и върху стениите и стълбата на вратите. Опитът на терените да се ориентира по голямото информационно табло не довежда до успех дори и след второто му прочитане. Терените се обвържат към гишето. Дежурните беще изпразнен и се възприемат като корем с две ръце. Общуването с дежурния беще кратко и ефективно. На въпросите "Искам да подял молба..." се отговори без замисляне и забавяне - стая, стая. Въпросът "Наливо или надясно" го затрудни. Срещу номера на стаята, където беще пратен терените, на информационното табло стоеше надписът "СЛУЖБА АПОН - БИАДО".

Тесен коридор, по стениите табла с образци на попълнени документи, паяжини по ъглите, поглед и покрив с набран и разтеглен балутин, мизирка на тоалетна. Самата тоалетна мирисе, но е чиста за окомот. Плочки, теракота. Две лампи от три светят. Има само студена вода. Осмърло няма. Няма надписи и по вратите.

На вратата на търсената стая стои надписът "АДМИНИСТРАТИВНО И ПРАВНО ОБСЛУЖВАНЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО. БЮРО ЗА ИНФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО И ДЕЛОВОДНО ОБСЛУЖВАНЕ".

Теренистът почука, не получи отговор и влезе. Оказа се, че това е от онзи врати, на които не се чука, защото за тях има зала. Началникът се оказа в съседната стая. Телефонен разговор, провеждан от него, дава възможност за омаг.

Кабинетът е неуютен. Мръсни прозорци с решетки. Пращен неработещ компютър. Папки по пода. На стените висят две общински карти и два календара.

След представянето пред началника формулирам задачата. Никакви възражения. Доброжелателност, макар и напрегната. "Аз не мога да реша. Трябва да питаме кмета. Той е съвсем нов."

Идва заедно с терениста при кмета. Кабинетът му е на последния етаж. На междуетажията - два неработещи часовника (типи радиосинхрон). Балатумът по пода е в значително по-добро състояние. Пред секретарката отново се повтаря представянето и обяснението, след което секретарката влиза сама при кмета.

Половин минута по-късно и седем минути от влизането в сградата теренистът е при новия кмет на община С. Никакви възражения. Трети ден е на работа ("Честито"). Вече е издал заповед за ново приемно работно време. Вместо два дена в седмицата - всеки ден по половин ден. Това се прави за подобряване на работата с гражданите. "Ще Ви стигнат ли за изследването два дена?"; Договорихме се за три.

Залата на АПОН-БИАДО представлява стая с размери пет на пет метра. Служителите (три жени) са отгледени от гражданите със стъклена преграда, започваща от нивото на кресла и стигаща над главата на средно висок човек. Под стъклото съществуват достатъчен процент за подаване и приемане на документи. Има и две завързани химикалки, работещи. Стъклената преграда не е от стена до стена. Освен това има четири бюра, четири стола, два работещи компютъра, петнадесет саксии. На стениите са закачени четири календара, плакати (детс. променен пейзаж-копееж, спортивна кола, плакат от американски филм), една карта на общината, две пощенски картички и надпис "работи по пълно уълнение". Часовник няма. Радиото свири тихо. Астят мухи (тоалетната е отсечена). Пути се. Когато няма къшети се чепат бестиници ("Труд", "21 часа", "Всичко за всеки", "Вестник за жената") или се разглеждат модни списания. Документите разговори не са на работна тематика.

След всеки, който по-голям разпитваше, една от служителките търсеше подкрепа и разбиране от терениста с конституцията: "Елю, виждаш ли. И така - цял ден." Когато стаята остана празна (без посетители) тя извади дезодоранти и, след като напърка себе си, напърска и пространството от другата страна на гънето.

Най-търпелива и чиновнически лобезна е най-възрастната и с най-голям стаж служителка.

Разговор с началника

Жена в зряла възраст. Работи в общината от 1988 година. Излъчва напрежение. Почти без повод разказва за преминалия началник, уволнен дисциплинарно.

Най-важното за работата според интервюираната е: достатъчен общински стаж и знание на законите. Най-тежкото е "когато гражданите без повод излизат всички със житейски проблеми". Друга трудност - не изслушват внимателно обясненията и се налага да идват отново.

Нееднаквото натоварване по дни също се възприема като трудност. "В приемните по-натоварени дни остава по час и половина за нашата си работа, което е недовостатъчно". Навяда се, че с новото приемно време нещата ще се подобрят.

Жените посетители са по-оправни от мъжете, а възрастните - по-изнервени. Ходатайствата са малко и предимно устни, от колеги. "От нас нищо не зависи". По телефона за информация се обаждат седем-осем човека на седмица. Повечето са жени. Телефонът го знаят от 144".

По преценка на интервюираната гражданите не знаят към кого да се обърнат. По десет човека на ден не са за тази стая, по двамата-трима на седмица не са за общината. Почти всички, попаднали не на място, са пенсионери. Най-често исканите от тях услуги са свидетелство за съдимост и нотариална заверка на документ. Общината е първото място където са дошли, вероятно след разговори с приятели, също пенсионери.

Механизъм на контакт

Общинската администрация е структурирана в десет направления (икономическа политика, счетоводство, строителство и архитектура, благоустройство и комунални стопрожи и др.), всяко от които има приемно време за гражданите. Почти във всички случаи първо гражданите със своите проблеми опитват именно там. След което биват пращани в АПОН-БИАДО, където се поема цялостен поток от писмени документи. Извън БИАДО остават няколко служби, които се занимават с затворен списък от дейности (ЕСГРАОН, данъчна служба, лихвоточници). Цялата останала писмена документация минава през БИАДО.

Процедура

В залата на БИАДО се дават готови формуляри, които обхващат седем-осем от най-често срещаните случаи. Жалбите, оплакванията са задължително свободен текст. Слага се водещ номер и се дава картонче на подаателя със същия номер. Устно се известява, че срокът за отговор е 15-30 календарни дни. След това служителът изчита документа и го вкарва в компютъра със съвсем кратко описание на съдържателната част, пълно описание на фактологичната (име, адрес) и кой служител ще го решава. Всички преиздани от терениста документи, които не използват готов формуляр, бяха адресирани до кмета. Само след изпитане обаче, служителът от БИАДО взема решение към кого да изпрати документа. Грешките са изключителна рядкост - една на месец. При набирането на двадесетина документа те се сортират по папки и се разнасят по

етажите на адресатите. Щом документът е приет, т.е. му е сложен печат, вече общината поема разнасянето му по други институции, ако това е необходимо.

Последните сто писмени сигнала

Всички сто документа са в компетенцията на институцията. Документи извън компетенцията просто не се приемат.

От прегледаните документи 97 са молби, 3 - възражения.

По схемата групови - индивидуални разделение е: 5 групови, 95 индивидуални.

Десетте най-искани неща са:

- тарифна оценка на имот
- скица на имот
- разрешение за разпозна търговия
- разрешение за частично изменение
- визи за проектиране и строителен билет
- актуване на имот (държавен или общински)
- жалби (за чистотата - кофи, кучета; осветлението по улиците; течаща вода по улиците; шум от заведение);
- за незаконно строителство
- възражение по частично изменение на регулационен план
- жилищно настаняване (тук само спешните случаи)
- до ХЕИ за нередности в училища и детски градини (периодично, през есента)

Заклучение

Общината е първия адресат на обществените желания на гражданите. Там ги посреща информационно претоварена среда, неразбираеми съращения, а понякога и противоречива информация. Само вариантиите за обедна почивка са три: на входната врата - 12.30 - 13.00, в запобелна на кмета - 12.30 - 13.30, на самата врата на залата - 12.00 - 14.00. А по лични наблюдения те продължават от 12.30 до 13.20, 13.30.

Общинарите предпочитат да работят с документите на гражданите, а не със самите граждани. Гражданите предпочитат личното общуване.

Теренистът прекара 11 работни часа в тази община и по неговите наблюдения над 70% от посетителите споменаваха, че: "працат ме от стая...; идвам от архитект... и т.н.". Освен като опит за протекция чрез споменаване на вътрешни за институцията елементи, това демонстрира и фактическата последователност на общуването с институцията.

Фундаменталната нагласа на гражданина е, че печеливищата страгетия при общуването с Общината е претата като естествена и постоянно демонстрирана неравнопоставеност. Нито една от засечените жалби не беше озаглавена "Жалба" или "Възражение". Теренистът срещна

"заявление", "относно...", "на вниманието на..."

Община Ж.

Веселина ГЕОРГИЕВА

Обща ситуация

Сградата на Ж. е сравнително нова. Антрето ѝ е обширно. Вляво от входната врата има малко кафене с пластмасова масичка и два стола. Стаята на портiera се намира точно до стъбището. Самият портier е (може би) пенсионер и не е съвсем ориентиран в системата на действие на общината. Той е любезен, но с това се изчерпват функциите му. На въпроса ми за служба за среща с гражданите или нещо подобно той несигурно ме препрати в стая, на 5 метра встрани от неговата.

На вратата ѝ има надписи: "БИАДО", "Приема молби, жалби, възражения и сигнали на гражданите, отнасящи се по въпроси до дейността на съвета", "загледателни почивки 10.00 - 10.15, 12.30 - 13.30, 15.00 - 15.15", "Моля, влизайте един по един". Стаята не е малка, но има дървена прегарда, която я разделя на две. Мястото, определено за гражданите е оскудно. Това е причината на вратата да вис горният надпис. Мебелите са стари и захвадени, протрит балтаум, но е чисто и подредено. Стените са голи. Три шкафа с папки, четири бюра, на които се сортират постъпилите документи, един компютър, стара пишеща машина, бръмчащ калорифер, метална каса, два стари и разръфани фотьола, скрипи зад бетонна колона от очите на посетителите (любимо място по време на почивките). Има служебна врата, по диагонал на официалната, която не се заключва и много хора, които минават по коридорите за други стаи влизат в Приемната, задавайки всякакви въпроси. Има и такива, които веднага започват да говорят без изобщо да се информират каква е тази стая. Заг прегардата работят една или две служателки. Другата влиза и излиза, пуши и говори с прииждащите от другите етажи, търсещи си компания за приказки. Попитам към кого да се обърна, за да получа разрешение за изследването си и ме изпрати-ха при Кметския наместник.

Сградата е в ремонт. Муризма на боя и лепило. Изнесените от стайте мебели са подредени от едната страна на коридорите, така че може да се минава. Чисто е. Бояджите пестеливо засмат пространството, за да не спират работата на другите. Спокойно е. Няма тълпи от хора, които да стоят пред вратите. Единствено пред БИАДО има чакащи, но не са много.

От двете страни на коридора има стаи. Всяка врата има номер и

табела с името и длъжността на работещите там, но не винаги отговаряше на действителното положение. Оправдаваха се с ремонта.

Кабинетът на Кметския наместник е в дъното на коридора. Почуках и влязох. Единствено в него мебелите са по-нови и ремонтът е завършен. Секретарката не ме изчака да стигна до бюрото ѝ, а веднага стана, прие служебната ми бележка, прочете я и каза да изчакам отвън. За около един час единствените посетители бяха десетина пенсионера, които подаваха за заверка документите си за диетичен стол.

"Кметът трябва да се подпише и после да му сложат изходящ номер. Ужас! Пет дена тичам. В Пенсионното е голяма лудница."

Подпис се получава след около 15 минути чакане. Не е много, още повече има къде да се седне, защото точно пред вратата има голям диван. Като цяло пенсионерите не са доволни от процедурата на уреждане на документите за диетичния стол. Първо трябва да получат уверение от Пенсионното за това си право, после - подпис от кметщата и за капак да слязат в БИАДО за печат и изходящ номер.

"80 - годишни сме! Не може ли да го направят по-лесно! Тука слагат само подпис, после и за печат. Обаче тук поне човек може да седне, а в Пенсионното - бърканяца. Ами като видят от пенсията, че имаме право, направо да ни дават в Пенсионното документи за диетичен стол. Защо само ни разкарват?"

От страна на секретарката няма разграничение, когато приема документите. Ежедневие. Не изпада в подробности или язвиви спорове, обяснявайки нещо. "Изчакайте набли, моля!" - тонът ѝ не е строг или сърдит.

Кметският наместник отвори вратата с моята бележка в ръка, бързо ме откри сред чакащите пенсионери и попита:

"Колко дни ще работите? За колко дни искате разрешение?"

Обясних, че докато си свърша работата и че това зависи от много неща. Включително и от броя на постъпващите молби, жалби и други такива дневно. Дадено нареждане на секретарката да ме придружи до Приемната и да ме представи на работещите там. Влязохме през служебната врата. Представително беше кратко. Посочиха ми едно бюро да седна и да си водя записки.

Мълчание. Взаимно се изучавахме.

За момента в стаята работеха само две служители.

Първата е на около 45 години. Повишаваша тон и натъртва думите само, когато обяснява за пореден път нещо на някой неразбрал. Не се кара. Тя се придържа към принципа: по-високо = по-сигурно + по-абстрактно. Често, но за кратко, прекъсва работата си, за да подхвърли нещо по повод на това, което си говорят колежките ѝ.

Втората е добродушна и услужлива. Не говори много. Казва само това, което трябва да се знае. Не изпада в подробности. Не повишава тон. Обяснява търпеливо. Когато някой документ не е открит с първото прехвърляне на купища такива, без да сумти или нервничи започ-

ва издирването отново.

За последната, която работи в Приемната, до края така и не разбрах какви точно са ѝ функциите. През цялото време влизаше и излизаше от стаята, пушеше и винаги нещо ѝ беше излезло. Говореше високо. На няколко пъти се изстрелваше от фотойола с думите: "Ей, на тебе ще ти скъсам ушите" по повод някой познат, който минава по коридора. Всички подскочаха на местата си.

Реших да разпояла лега и на кратко опиша целта на изследването. После констатирах колко по-лесно е процедурата в Ж., като приведох за пример съответната в П. Смах и в бележка. Причина за никот стана и квитанцията, която получих за платена такса за молба в П.

Започнах с въпросите: "Много хора ли идват дневно, има ли някои моменти, навън най-често са случаите, всичко ли приемате?"

"Ами сама ще видиш. Понякога има хора, друг път няма. След обяд е по-голяма лудница, защото тогава хората успяват да избягат от работата, за да си уреждат личните проблеми."

Метапозитив

Молбите, жалбите, възраженията и т.н. постъпват лично или по пощата. В БИАДО им слагат входящ номер, описват ги в компютъра и ги подреждат в една дебела папка. Около 15.00 часа секретарката на кметския наместник идва и взема всичко, постъпило до момента. Кметът преглежда постъпилите сигнали и пощата. Написва своята резолюция. После ги препраща към съответния отдел, ако е необходимо.

"Независимо от това към кого е адресирано, всичко минава през кмета."

От отделите също се произнасят (издават уверението, отказват, дават разрешение или не, дават оценка и т.н.). Тези граждани, които имат да получават някакъв документ от Общината, могат да го вземат от Приемната след определен срок.

Документите, подадени лично се приемат от служителките. Прочитат ги, слагат им входящ номер, въвеждат в компютъра краткото описание. На едно малко листче написват входящия номер и го дават на приносителя. С това молбата е приета в Общината и тя се задължава да се произнесе. "Постъпваш главно на ръка защото трябва да се платят такси."

За подаване на молба се заплаща 30 лв. За удостоверение - 50 лв.

Редовно в БИАДО се появяваха колежки без работа в търсене на човек за клоки. Дискусираните теми бяха: мъже, семеен живот, транспорт, ведемствени клоки и др. Рядко се правеха коментари за някой от постъпелите.

Най-често идваха пенсионери. Те имат най-сериозни трудности с подаването на документите. Бързо забравят какъв трябва да приложат, колко копия от всеки документ, кое да се завери нотариално. Някои си записваха, но повечето само кихаха.

В един от следващите дни служителка сподели горчивия си опит да реши някакъв семеен проблем в общината, където живее: "Абе, каквото и да си говорим, ако нямаш вътрешен човек си умираш прав!"

Последните сто писмени сигнала

Индивидуални - 57 (49 молби, 2 възражения, 4 заявления, 1 уведомително писмо, 1 жалба);

Колективни - 43 (24 молби, 3 приложения, 9 уведомителни писма, 5 кореспонденции между институциите, 1 жалба, 1 предложение).