



# О Б Щ И Н А Ш У М Е Н

9700 гр. Шумен, бул. "Славянски" № 17, тел./факс: 054/800 400,  
e-mail: [mayor@shumen.bg](mailto:mayor@shumen.bg), <http://www.shumen.bg>  
ISO 9001:2008 ISO 14001:2004 OHSAS 18001:2007

## ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ОБЩИНА ШУМЕН - 2017 г.

### УВОДНИ ДУМИ

Анализът на данните в годишния отчет на Обществения посредник на Община Шумен налага извода за известно успокояване на диалога между властта и гражданите. Въпреки че е трудно да се определят конкретните причини за това, все пак е необходимо да се отбележи съществената разлика в общата картина днес и ситуацията от края на 2013 г. Позитивните сигнали от икономиката на страната и желанието на централната власт да налага политика на стабилност сякаш намалява броя и тона на големите обществени дебати. От друга страна, гражданите са в изчаквателна позиция на резултатите от обещаната от правителството реформа за намаляване на административната тежест и подобряване на публичните услуги. Анализирайки тази обща картина обаче, ни се струва необходимо да отбележим, че статичността е противоестествено житейско състояние. Липсата на обществени дебати или тяхното бързо потушаване днес представлява прехвърляне на нерешени проблеми за утрешния ден. Отчитаното в документа намаление на жалбите от така наречения „потребителски характер“ едва ли се дължи на съществено подобрене на предоставяните обществени услуги. Причината по-скоро се дължи на съществени изменения в нагласите на българските граждани. Според национално изследване на потребностите на гражданите, направено в края на 2017 г., социологическата агенция „Алфа рисърч“ посочва, че все повече хора (28,6 %) желаят по-добра жизнена среда. Повишението на доходите остава в челото на класацията, но темата за подобряване на жизнената среда се сочи като съществена промяна в нагласите на гражданите, която според агенцията е от особено значение за жителите на по-големите градове, където достига до 39 % от анкетираните. Това обяснява напрежението в обществените дискусии за качеството и цената на водата и замърсяването на въздуха. Дълго отлаганите реформи в тези сфери на живота ни и липсата на достатъчно информация за действието на държавата влизат в рязко противоречие с променените нагласи на хората за

защита на основните им права.

## СТАТИСТИКА

Настоящият годишен отчет е изготвен на база на постъпилите при Обществения посредник на Община Шумен жалби и сигнали на гражданите и техните организации. На основание чл. 27 от Правилника за организацията и дейността на Обществения посредник на територията на Община Шумен отчетът се представя на вниманието на Общинския съвет в срок до последното редовно заседание за съответната година. Отчетът се представя и пред средствата за масово осведомяване на разположение на гражданите и техните организации. Настоящият документ следва да се разгледа от Общинския съвет в срок до второто редовно заседание през 2018 г. В този срок Кметът на Община Шумен също внася становище относно данните и изводите, съдържащи се в годишния отчет на Обществения посредник. При несъгласие със съдържащите се в отчета данни и изводи Общинският съвет отправя препоръки за подобряване на дейността на Обществения посредник.

### **Дейността в цифри:**

Заведени жалби – 138

Образувани проверки – 64

Решени случаи чрез взаимодействие с администрацията – 33

Становища с предложения и препоръки – 4

Жалби в процес на разглеждане – 1

В технологичен план е необходимо да се уточни, че не всяка среща на гражданите с Обществения посредник е свързана с подаване на жалби и стартирането на проверка от моя страна. В много от случаите гражданите разчитат на консултация и съдействие за решаването на възникнал въпрос с органите на местната или централната администрация. Статистическите данни през отчитания период показват известен спад в общото количество на заведените при Обществения посредник жалби. Трудно е да се даде достатъчно обективна причина за този факт, а и е рано да се правят категорични изводи от него. Все пак ще припомня, че подобни отклонения от нормалната натовареност в офиса на Обществения посредник се наблюдавани и в други периоди, които съвпадат с провеждането на парламентарни избори в страната. При по-дълбок анализ уверено можем да твърдим, че състоянието на диалога между гражданите и властта е

съществено променено спрямо случилото се през 2013 г. Общият тон изглежда далеч по-спокоен и умерен. Наблюдава се рязък спад в така наречените жалби от потребителски характер. За разлика от предходни години през отчетаната 2017 г. регистрираме едва 7 оплаквания от работата на „Енерго-Про“ и 8 от дейността на компаниите, предлагащи мобилни комуникационни услуги. Сравнително са намалели и жалбите по Закона за управление на етажната собственост – 8. В съпоставка с 2016 г. можем да отчетем спад и при оплакванията в областта на предоставяне под наем на общински жилища. Висок остава процентът на жалбите спрямо действията на частните съдебни изпълнители – 11 и „Водоснабдяване и канализация“ – 13.

Друга възможна причина за отчетения спад може да се търси и в регистрираните сигнали за по-отворена връзка между настоящата администрация и гражданите. През периода бе променен официалният сайт на Община Шумен, като администрацията разкри денонощен телефон за сигнали и оплаквания на гражданите и демонстрира желание да предостави повече електронни услуги. Приемните дни на Кмета и неговите заместници се провеждаха по график и с пълна натовареност, като при местния омбудсман за първи път са получени и удовлетворителни оценки на граждани от тези срещи с представителите на местната власт. С този факт може да се обясни и безпрецедентната липса на сигнали и оплаквания към омбудсмана от сезонен характер като непочистени от сняг улици, неокосени тревни площи и други. Усещането за нормализиране на диалога между местната власт и гражданите е засечено и от външни организации, наблюдаващи сектора. Годишното изследване на влиятелната асоциация „Прозрачност без граници“ отчита, че Шумен е сред общините, които имат създадена добра инфраструктура за развитие на устойчива местна система за почтеност, като за трета поредна година общината подобрява стойността на своя индекс и с 3.42 точки заема отново престижната 7 позиция. Основен принос за това продължават да имат Общинският съвет (3,6), местната администрация (3,98) и кметската институция, която съществено подобрява индекса си за 2017 г. на 4.11 точки (при 3,87 за предходната година). Според изследването положителен принос към общата стойност на индекса има и ефективната работа на местния обществен посредник.

## **РАБОТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ**

По традиция с годишния отчет Общественият посредник се стреми да представи на обществеността и Общинския съвет анализ на определени административни практики и провеждани секторни политики. Анализът се

базира на постъпилите индивидуални жалби и сигнали на гражданите и постъпилата информация, вследствие на извършените от мен проверки.

### ***Случаят „Вачкова“***

На 30.03.2017 г. при Обществения посредник на Община Шумен е подадена жалба с Рег. индекс 96-ОО-492 относно целесъобразността на въведена нова процедура във връзка с издаването на абонаментни карти за безплатно пътуване по вътрешноградския транспорт на пенсионери над 65-годишна възраст. Процедурата въвежда изискването за издаване на допълнително удостоверение от страна на общинската администрация, с цел да се проконтролира дали са налице фактите и обстоятелствата, даващи право на съответното лице да получи карта за безплатно пътуване. Издаването на това удостоверение изискваше и предоставяне на копие от разпореждането на НОИ за отпускане на пенсия на лицата.

По случая бе образувана проверка, в хода на която се изясни следното: в изпълнение на Решение № 59 на Общинския съвет – Шумен по протокол № 4 от 28.01.2017 г. от бюджета на Община Шумен се отпускат 150 000 лв. за осигуряването на абонаментни карти за безплатно пътуване по вътрешноградския транспорт на пенсионери над 65-годишна възраст и на многодетни майки. Картите се издават за съответната година, като процедурата приключва към края на месец март. Следва да се подчертае, че това е трайна политика на Община Шумен в областта на социалната сфера. Фактът, че ползвателите на тази социална услуга са свикнали с един установен от годините ред за издаването на абонаментните карти и обстоятелството, че новата процедура се въвежда в самия край на постановения срок, обясняват породилото се напрежение. В рамките на дни в офиса на Обществения посредник и на служебния телефон бяха регистрирани още сигнали и оплаквания от допълнително изискваното удостоверение.

В изпълнение на правомощията си по чл.17 от Правилника за организацията и дейността на Обществения посредник на територията на Община Шумен поисках среща с Кмета на Община Шумен г-н Любомир Христов. От проведения разговор стана ясно, че целта на новата процедура е да се засили контролът по разходваните за тази социална услуга публични средства. Кметът сподели вижданията си, че процедурата не би трябвало да създава допълнителни затруднения за правоимащите лица и в тази връзка е издал разпореждане за премахване на изискванията за представяне на допълнителни документи като копие от разпореждането на НОИ за отпусната пенсия. С цел по-бързото и безпрепятствено обслужване на гражданите Кметът разпореди откриването на допълнителни гишета и

график за обслужване на пенсионерите, желаещи да се снабдят с абонаментна карта за безплатно пътуване.

Предприетите допълнителни мерки доведоха до известно облекчаване на напрежението. Въпреки това, в рамките на последните два дни от кампанията, се образуваха дълги опашки пред центъра за обслужване на граждани на общинската администрация и касите на обслужващата фирма „Шумен – Пътнически автотранспорт“.

С оглед на всичко това, считам, че е редно да се анализира ефектът от въведеното допълнително изискване спрямо общата сума, която общината разходва за обезпечаване на тази социална услуга. В случай, че не се констатират значими отклонения спрямо предходни години, предлагам да се възстанови предишния ред по издаването на абонаментните карти за безплатно пътуване на пенсионерите над 65-годишна възраст.

#### ***Случаят „Димитров“***

На 28.04.2017 г. при Обществения посредник в Община Шумен е подадена жалба с Рег. индекс 96-00-498, съдържаща притеснения от обявените намерения на общинската администрация да проведе тръжна процедура за местата, върху които са разположени временни преместваеми обекти. Новината предизвика напрежение сред собствениците на павилиони, извършващи търговска дейност в града. Със съдействието на Обществения посредник излъчени от тях представители проведоха среща с Кмета на Община Шумен г-н Любомир Христов. В рамките на тази среща бе изяснено, че общинската администрация е в правото си да подлага тези терени на тръжна процедура. Търговците получиха уверение, че не се цели премахването на тези обекти, което е видно и от запазването на бройката на вече съществуващите според актуализираната схема за тяхното разполагане.

В хода на тази кампания от общинската администрация се постави ново изискване към наемателите. След спечелването на търга и преди подписването на договора си с Община Шумен, те бяха задължени да сключат договор с фирми, извършващи услугата по сметоизвозване, за да гарантират опазването на чистотата около съответните обекти. След проверка на документацията от моя страна стигнах до извода, че новото изискване на общината не противоречи на закона. Въпреки това считам, че въпросът следва да се уреди по-точно и в повече детайли. Към настоящия момент фирмите, извършващи сметоизвозването на територията на гр. Шумен са „Екомакс“ и „РТК“. В изпълнение на новите изисквания на Община Шумен ръководствата на двете компании са се договорили за

единна цена за извозването на генерираните от временните преместваеми обекти отпадъци в размер на 19 лв. без ДДС за един месец. В разработените типови договори на „Екомакс“ за търговеца възниква и задължението да полага грижи по опазването на предоставената от фирмата кофа за смет. Липсата на каквато и да е диференциация по отношение на квадратурата на съответния временен преместваем обект и задължителното му оборудване със самостоятелна кофа, въпреки наличието в близост на разположени от съответната фирма съдове, създават неприемливи ситуации. В един от представените пред Обществения посредник на Община Шумен случаи става дума за обект от 9 кв. м. с месечен наем от 35 лв., който ще заплаща такса за сметоизвозване от около 23 лв. плюс ангажимента да прибира всяка вечер предоставената кофа за смет в павилиона.

С оглед на всичко това, предлагам на Общинския съвет да предприеме инициатива за изменение и допълнение на Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. Така общинският съвет ще изпълни ангажимента си да определи размера на тази нова услуга, като се съобрази с квадратурата на отделните обекти и ще въведе правила за предоставянето на самата услуга.

### ***Случаят „Янкова“***

На 25.10.2017 г. при Обществения посредник на Община Шумен е подадена жалба с Рег. индекс № 96-00-576, оспорваща реда за събиране на публични задължения от страна на общината чрез частен съдебен изпълнител. От предоставените документи се изясни следната фактическа и правна обстановка. На 13.01.2017 г. служители на Дирекция „Устройство на територията“ при Община Шумен са извършили проверка на търговски обекти във връзка с изпълнение на задължението на стопанисващите ги лица да почистят прилежащата им територия от падналия сняг. Констатирани са нарушения от страна на магазин, стопанисван от „ИТА ОЙЛ“ ЕООД, за което е съставен акт за установяване на административни нарушения с № 9324/13.01.2017 г. Въз основа на този акт е издадено и наказателно постановление № И - 212-/20.03.2017 г. от Кмета на Община Шумен, с което на дружеството е наложена имуществена санкция в размер на 150 лв. В качеството си на представляващ наказаното дружество г-жа Янкова се възползва от правата си да оспори издаденото наказателно постановление пред Шуменския районен съд. Съдът излиза с Решение № 257 на 11.05.2017 г., като потвърждава наложеното наказание и редуцира имуществената санкция на 100 лв. Няколко месеца по-късно жалбоподателката е информирана, че относно това установено публично

задължение е иницирано изпълнително производство от частен съдебен изпълнител. В резултат от предприетите от него действия по изпълнението и след начисляване на определените по закон такси за това – дългът на лицето е достигнал размер от близо 400 лв.

Въпреки че случаят е пределно ясен от правна гледна точка, остава въпросът за съразмерността на санкцията спрямо извършеното административно нарушение. Община Шумен правомерно и оправдано използва услугите на частни съдебни изпълнители за събиране на дължимите към нея публични задължения, но отново възниква въпросът дали е справедливо да се пристъпва към този способ спрямо наложените санкции с по-малък размер. От друга страна, следва да се има предвид, че след отпадането на задължението за покана за доброволно изпълнение преди да се пристъпи към принудителното събиране на дълга, в действащата редакция на чл.182, ал.2 от ДОПК пред органа, установил вземането остава правната възможност да уведоми длъжника **„писмено, по телефона, с посещение на място, с електронно съобщение на посочен от него електронен адрес и/или по друг подходящ начин“**. Считам, че възползвайки се от тази процедура /по разясняване пред длъжника на възможните последици в случай, че не изпълни задължението си да плати доброволно установеното публично задължение/ администрацията на Община Шумен ще гарантира справедливото налагане на санкции за помаломерните административни нарушения и ще спести от таксите за извършването на следващите действия по изпълнителното производство.

## **ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ПРАВНАТА СРЕДА**

През отчетната година пред институцията на Обществения посредник отново възникна въпросът за законосъобразността и целесъобразността на общинските такси за децата на 5 и 6 години за ползване на детските градини във времето, когато по закон следва да са подложени на задължителна предучилищна подготовка. Въпреки първоначално заявените намерения на новия министър на образованието г-н Красимир Вълчев да „прекрати порочната практика на общините да събира такива такси“ стана ясно, че на държавно ниво продължава да няма решение на въпроса как да се попълнят финансовите дупки в общинските бюджети след въвеждането със закон на задължителната предучилищна

подготовка на децата в детските градини.

Опитите на общините да въведат тези такси се оказаха проблематични от юридическа гледна точка при действията на стария закон за народната просвета. В годините се натрупа достатъчна съдебна практика, обосноваваща тяхната незаконосъобразност поради противоречие със закона. Административното правораздаване в България подчертаваше факта, че услугата „детска градина“ е комплексна и включва в себе си отглеждане, възпитание и обучение. Община Шумен също премина по този път, като въведената през 2012 г. от Общински съвет – Шумен такса беше оспорена пред Административния съд и в крайна сметка – отменена след Решение № 2538 на ВАС от 21.02.2014 г.

Позицията на Обществения посредник на Община Шумен е ясна от 2012 г. Винаги съм считал, че политическият дебат за превръщането на задължителното предучилищно образование в наистина бесплатно, трябва да се изнесе на национално ниво. Недостигът на финансови средства за тази реформа следва да се покрие от държавния бюджет, а не да се прехвърля върху общините, които от своя страна да прехвърлят тези задължения върху родителите и настойниците, чиито деца държавата изисква в институциите от все по-ранна възраст.

В тази връзка на 24.11.2017 г. пред Кмета на Община Шумен и Общинския съвет депозирах становището си срещу поредните предложения за изменение и допълнение в Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Шумен. По-конкретно, предложените изменения в чл.28, които визират въвеждането на месечна такса за родителите или настойниците на деца на 5 – 6 годишна възраст за целодневно, полудневно и почасово ползване на детските градини в Община Шумен.

### **Становището ми се основава на следните аргументи:**

Целите на реформата бяха свързани с преодоляването на констатирани дефицити сред бъдещите ученици, свързани със слабо познание на българския език и липса на базови умения за придобиване на знания, което създава допълнителни проблеми в задължителното училищно образование. Особен фокус на реформата са затрудненията, изпитвани от страна на уязвимите и малцинствените групи и трудното им приобщаване към сферата на образованието. По данни на Националния статистически институт нетният коефициент на записване в предучилищното образование през 2016 г. – 2017 г. е паднал до 79,4%, което означава, че всяко пето дете не е в обхвата на системата. Според



неправителствени организации, следящи темата, тенденцията е низходяща още от периода 2013 г. – 2014 г. Те посочват, че ситуацията изглежда драматична особено сред ромската общност и цитират изследване на Агенцията на Европейския съюз за основните човешки права от 2011 г., според което едва 45% от ромските деца на възраст между 3 и 6 години посещават детска градина. Според експертите една от причините за всичко това е именно въвеждането от страна на общините на такси за ползване на детска градина в иначе задължителната предучилищна подготовка. Поради това, считам за неуместен представения мотив на вносителите на предложението, обосноваващ въвеждането на въпросните такси с цел да *„доведе и до осъществяване на споделена отговорност от страна на родителите, по отношение на посещението на децата им“*. Няма как да се съгласим и с мотива, че: *„Голяма част от родителите не уведомяват своевременно за отсъствия и присъствия, защото не заплащат такса“*. В тази връзка се чувствам длъжен да припомня, че съгласно **чл. 210, ал. 1, т.1 от Закона за предучилищното и училищното образование** родителите се задължават да осигуряват редовното присъствие на детето в задължителното предучилищно образование, като уведомяват своевременно детската градина в случаите на отсъствие. Законът обвързва неспазването на това задължение с налагането по определен ред на имуществена санкция – глоба.

Ситуацията от юридическа гледна точка изглежда променена спрямо положението при действието на стария Закон за народната просвета. От 01.08.2016 г. е в сила приетият с ДВ, бр.79 от 13.10.2015 г. нов Закон за предучилищното и училищното образование /ЗПУО/. В неговия чл. 9, ал. 1 е отбелязано, че *„Задължителното предучилищно и училищно образование в държавните и общинските детски градини и училища е безплатно за децата и учениците“*. Алинея 4 на същия текст гласи, че *„Правото на безплатно образование се упражнява, като не се заплащат такси за обучението, осигурявано със средствата на държавния бюджет, и се ползва безплатно материалната база за обучение и развитие на интересите и способностите на децата и учениците...“*. Новият закон също подчертава комплексността на услугата „детска градина“, като в чл. 24, ал. 1 е записано, че *„Детската градина е институция в системата на предучилищното и училищното образование, в която се отглеждат, възпитават, социализират и обучават деца от тригодишна възраст до постъпването им в I-ви клас в съответствие с държавния образователен стандарт за предучилищното образование“*.

Въпреки това, предложеният проект за изменение в общинската Наредба черпи юридически основания от текста на чл. 298, ал. 1: *„Издържката на децата в предучилищното образование в държавните и общински детски*

градини и училища се осигурява със средства от държавния бюджет и със средства от общинския бюджет", а ал. 2 допълва, че: „Родителите на децата заплащат такси за издръжка на дейности, които не се финансират от държавния бюджет“. Допълнителни основания предложението може да черпи и от промените в чл. 6, ал. 1, т. „г“ от ЗМДТ, който дава възможност на общините да определят местни такси за дейностите по отглеждане и възпитание в задължителното предучилищно образование за ползване на детската градина извън финансираните от държавата дейности.

Без да оспорвам юридическата валидност на посочените мотиви, считам, че те представляват отстъпление от цялостната законова идея за детската градина като образователна институция със законово определени ангажименти по отглеждането, възпитанието, социализацията и обучението на децата. Допускането на разделение между дейностите по обучение (финансирано от държавата) и дейностите по отглеждане (финансирано чрез споделената отговорност на общините и родителите) допълнително ще минара реформата за ранното обхващане на децата в образователните институции и ще обезсмисли декларираната безплатност на задължителното предучилищно образование. Впрочем, следва да се добави, че група народни представители оспорват текста на **чл. 298, ал.2, ал. 3 и ал. 4 ЗПУО пред Конституционния съд на Република България**. Според тях въпросните текстове противоконституционно възлагат на родителите задължението да заплащат такси за издръжка на дейности, които не се финансират от държавния бюджет и тази разпоредба е изцяло в противоречие с чл. 53, ал. 3, изр. 1 от Конституцията, според който основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно.

В заключение следва направеното предложение да се изследва и от гледна точка на понятието „такса“. Последната е възмездна форма на потребление на публична услуга. Съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗМДТ местните такси се определят въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставянето на услугата. Таксата следва да е разходооправдана. В този смисъл, така представеното предложение за въвеждане на месечна такса за ползването на детските градини в общината изглежда недостатъчно мотивирано, което пък е отменително основание по чл. 146, ал. 2 от АПК. **За да бъдем по-конкретни – общата мотивировка, че с въвеждането на таксата ще се повишат приходите с около 192 000 лв. и ще се даде възможност за по-висока издръжка в бюджетите на детските градини при преминаването им към системата на делегирани бюджети, изглежда далеч и встрани от аргументацията за заплащане на конкретна услуга.** Придружаващата предложението Таблица №1 също не помага много в това отношение. Включеното перо за заплащане на храненето на децата има своите юридически основания в Решение № 920

от 02.11.2016 г. на Министерския съвет на Република България, но изглежда неприемливо в размера на таксата да се включват компоненти като материали, ел.енергия, вода, отопление, текущи ремонти, командировъчни и застраховки.

**На база на тези аргументи Общественият посредник на Община Шумен предложи инициираният проект за въвеждане на месечна такса за ползване на детските градини от децата, подлежащи на безплатна, задължителна предучилищна подготовка, да бъде сериозно преосмислен. Подчертах, че повторното въвеждане на тази такса може да има своите финансови аргументи, но противоречи на всички опити за повишаване на качеството на образованието и представлява отстъпление от провежданата политика в Община Шумен. Политика, която се оценява от гражданите и е причина общината да бъде сочена за пример в редица експертни доклади и оценки.**

На 06.03.2017 г. в качеството си на Обществен посредник на Община Шумен бях поканен на информационна среща с Ректора на Шуменския университет „Епископ Константин Преславски“ проф. д.и.н Георги Колев, студенти и преподаватели, включили се в проект на Министерството на образованието и науката – „Студентски практики – фаза 1“. Срещата бе организирана поради възникналото напрежение след забавяне на изплащането на стипендиите и възнагражденията по проекта.

По време на срещата стана ясно, че в Шуменския университет „Епископ Константин Преславски“ за периода от октомври 2016 г. до февруари 2017 г. договори за практическо обучение по този проект са сключили общо 971 студенти. В същото време процесът по верификация на направените разходи от страна на Министерството на образованието и науката не функционира нормално, което заплашва изплащането на договорените стипендии и възнаграждения. Решението на ректорското ръководство е да изплати дължимите по договорите суми от собствените си бюджетни средства, без да има ясни гаранции, че Министерството на образованието и науката ще възстанови проектното финансиране. Студентите от Шуменския университет „Епископ Константин Преславски“ организираха подписка с настояване да получат стипендиите по изработените учебни практики. Ректорът проф. д.и.н Георги Колев вече беше изпратил Уведомително писмо до министъра на образованието и науката проф. Николай Денков с настояване за скоростно възстановяване на нормалното функциониране на проекта.

След като се запознах с изложените факти, се обърнах писмено към Омбудсмана на Република България, г-жа Мая Манолова, с искане за

проверка на проект „Студентски практики – фаза 1“ и действията на Министерството на образованието и науката. След намесата на националния омбудсман получихме официален отговор от министъра на образованието и науката проф. Николай Денков. В него подробно е разяснена процедурата по изплащането на разходите по този проект. От министерството обясняват, че са проведени разговори с Шуменския университет „Епископ Константин Преславски“, в резултат на които забавянето на стипендиите е изчистено. „След верификация на разходите от страна на Управляващия орган същите ще бъдат възстановени в бюджета на университета“, се казва в писмото на министър Денков. В заключение се подчертава, че „Шуменският университет „Епископ Константин Преславски“, в лицето на ректора като разпоредител с бюджета на университета, подхожда достатъчно отговорно като партньор по проект „Студентски практики“. Ето защо смятаме, че създалата се ситуация беше инцидентна и няма да се повтори“.

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ИНСТИТУЦИИТЕ**

През отчетната година институцията на Обществения посредник в Община Шумен продължава да утвърждава авторитета си сред органите на централните и местните власти в Област Шумен. Това обосновава и доброто институционално взаимодействие с Областния управител, Кмета и общинската администрация, Общинския съвет, Кметовете на другите общини и всички организации, предлагащи обществени услуги.

Нов момент в институционалното взаимодействие е въведената през годината практика от страна на общинската администрация да се изисква мнението на омбудсмана по различни аспекти, засягащи работата на обществения посредник. Пример за това е съвместно разработеният анализ на предвидените от Закона за гражданската регистрация действия от страна на кметовете на общини или на райони и определените от тях комисии за извършването на проверки за спазването на изискванията на чл.92 или чл.99а за извършените адресни регистрации или за промяна на адрес.

Анализът на **Глава четвърта – „Адресна регистрация“** от **Закона за гражданската регистрация** определя „адреса“ като еднозначно описание на мястото, където лицето живее и където то получава кореспонденцията си. /чл.89/. Законодателят недвусмислено обвързва адреса с мястото, където лицето живее, изисквайки наличието на реална фактическа връзка между двете. В чл.90 е постановено, че е ангажимент на всяко лице, подлежащо на гражданска регистрация да заяви писмено своя постоянен и

настоящ адрес. В чл.92, ал.1 е разписано, че адресната регистрация се извършва от кмета на общината, на района или на кметството или от определени от тях длъжностни лица при заявяване от страна на лицето. В изпълнение на чл.90 процедурата пред компетентните органи по чл.92, ал.1 се инициира от гражданина, подлежащ на адресна регистрация. За извършването на тази регистрация пред органите по чл.92, ал.1 следва да се представят съответните документи, разписани детайлно в чл.92, ал.2. Това са документи за собственост на имота, документи за право на неговото използване, писмено съгласие от друго лице /което е собственик на съответния имот /, удостоверяващи, че лицето заявител живее в техен имот. Ясно личи волята на законодателя, че при инициране на процедурата по адресна регистрация лицата следва да предоставят документи, удостоверяващи обстоятелствата на съществуваща реална връзка с имота на съответния адрес. В чл.92, ал.8 се съдържа една специална процедура, която следва да се приложи в случаите, когато лицата заявители се окажат в невъзможност да представят изискуемите документи по чл. 92, ал.2. Тоест, заявителят е неспособен документално да удостовери връзката си с имота, на чийто адрес желае да бъде регистриран. В такива случаи органите по чл.92,ал.1 „незабавно“ сезират вече сформирана със заповед на кмета на общината комисия от ясно определен кръг лица, която извършва проверка на обстоятелствата и в 7-дневен срок дава становище за адресна регистрация на лицето. Въз основа на това становище на комисията органите по чл.92, ал.1 извършват адресната регистрация.

Прилагането на тази процедура се явява проблематично в случаите, когато лицето заявител действително не може да предостави и допълнителните /извън документалните/ обстоятелства, че има каквато и да било реална връзка със съответния имот. В този кръг са и лицата, които заявяват желание за адресна регистрация в незаконни постройки, които са извън посочените от кметовете на общини адреси, на които може да се извършва адресна регистрация по смисъла на чл.89, ал.5. Тук биха попаднали и заявители, които посочват желание за адресна регистрация на адрес, неотговарящ на изискванията по чл.92, ал.10 за допустим брой на лица, които могат да се регистрират на един адрес. В този смисъл изглежда, че специалната процедура по чл. 92, ал.8 може да доведе до изпълнение на целите на Закона за гражданската регистрация единствено и само когато сформиранията комисия установи, че желанието на искателя за получаване на съответната адресна регистрация страда от липсата на някой от изискуемите документи по чл.92, ал.2. С други думи, изискуемите документи липсват, но лицето фактически е свързано с мястото, на което живее и комисията дава положително становище да му бъде издадена съответната регистрация. Това личи и от внимателния прочит на самата

разпоредба на чл.92, ал.9: „Въз основа на становището на комисията органите по ал.1 извършват адресната регистрация“. Казано по-ясно, остава открит въпросът в случаите, когато становището на комисията съдържа удостоверяване на обстоятелствата, че на лицето следва да бъде отказана исканата адресна регистрация. Тава е от особено значение с оглед на правото на лицето по смисъла на чл.92, ал.12 да оспори акта на компетентните органи за отказ на регистрация по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Основната идея на законодателя да предостави иницирането на процедурата по адресната регистрация на задължените по закон лица е ясно изразена и в чл.99 от Закона за гражданската регистрация. Според него всяко лице е длъжно в срок от 30 дни да заяви промяна на настоящия си адрес. По силата на чл.116, ал.2 за нарушение на това изискване от страна на гражданина се дължи глоба в размер от 50 до 300 лева. На практика се наблюдава тотално negliжиране на изискването за поддържане на актуален настоящ адрес по смисъла на Закона за гражданската регистрация. Българските граждани, работещи в чужбина не се чувстват достатъчно задължени да заявят това обстоятелство пред компетентните органи по чл.92, ал.1. Доколкото според Правилника за прилагане на семейните помощи, последните се изплащат по настоящ адрес излиза, че българските граждани нямат правен интерес да обявяват подобни обстоятелства с цел продължаване на получаването на вече отпуснати помощи за деца. От друга страна, липсата на актуализацията на регистрите за настоящ адрес имат своето отношение и към избирателния процес.

В чл.99 б от Закона за гражданската регистрация е предвидена процедура, при която след поискване на собственик на имот пред органите по чл.92, ал.1 или до областния управител, кметът на общината или района издава заповед за определяне на комисия, която да извърши проверка за спазване на изискванията за извършване на адресна регистрация или промяна на адрес. Кметът на общината или района дори е оправомощен да се сезира сам и да назначи такава комисия. Според изискването на закона въпросната комисия следва със свой протокол да удостовери наличието или липсата на нарушения по чл.92, чл.99, ал.1 и 4 или чл.99а. Въвеждането на тази процедура със законодателните изменения и допълнения от 2015 г. и 2016 г. е стъпка в правилната посока, която дава допълнителни правомощия на лицата по чл.92, ал.1 да имат проактивно действие към вече извършени адресни регистрации и тяхното превеждане към реалната ситуация днес.

На практика обаче възникват следните проблеми. Изричното посочване в

разпоредбата на чл.99б, ал.1, че комисията следва да установи наличието на „нарушения“ по смисъла на чл.92, чл.99, ал.1 и 4 и чл.99а създава проблеми на прилагащите разпоредбата лица, които се стремят да определят към кой момент в етапа на адресната регистрация са реализирани тези нарушения. Под страх от необходимостта за налагане на санкция на длъжностните лица по смисъла на чл.116 и чл.116а. Това доведе до масово ограничаване на проверките на съответните комисии единствено и само към момента на извършване на адресната регистрация. В повечето случаи се извършват вътрешни /документални/ проверки, които постановяват отказ на собственика на имот да се отпише лице, което вече не живее на съответния адрес. Лесно е да се провери, че това доведе до достатъчно ясна съдебна практика в административните съдилища, която еднозначно посочва, че въпросните комисии следва да преценят обстоятелствата, показващи наличието или отпадналата реална връзка между регистрираното лице и съответния адрес. Казано по друг начин, съдебните дела показват случаи на разведени съпрузи /регистрирани според изискването на закона преди години/, но очевидно живеещи вече на различни адреси и отказ на органите по чл.92, ал.1 да заличат регистрацията съобразно реалното фактическо положение днес. Същото се получава с отделените се от семейството си пълнолетни деца. Необходимо е да се прецени редакцията на чл.99б, ал.1 и в задължението на сформиранията комисия да не се изисква единствено проверка за извършени нарушения, а по-основната цел на законодателя да се осигури възможност за привеждането на регистрите в реалното състояние на днешния ден, удостоверено по искане на собственика на имот.

Във връзка с отбелязването на Деня на българската община на 12-ти октомври Общественият посредник се включи в инициативата на Кмета на Община Шумен Любомир Христов и Председателя на Общинския съвет проф. Борислав Беджев, като трите институции на местната власт демонстрираха пред дванадесетокласници от всички шуменски училища функционирането и институционалното взаимодействие в местното самоуправление. Учениците влязоха в ролята на общински съветници, дебатираха и гласуваха по внесено от кмета /ученикът Георги Велков от Професионалната гимназия по икономика/ предложение за ограничаване на движението на моторни превозни средства по Шуменското плато в почивните дни.

Назначеният през годината нов областен управител – проф. Стефан Желев продължи съвместната инициатива на своя предшественик за съвместна работа с омбудсмана при взаимодействие с неправителствените организации. На 13.09.2017 г. на среща в залата на областната администрация бяха представени резултатите от програмата „Социалното

предприемачество – възможност за обезкуражените млади хора в областите Шумен, Сливен и Монтана“. Програмата се реализира от Българския център за нестопанско право с подкрепата на UNICEF – България. Проектите на Народно читалище „Пробуда 1929“ от с. Хитрино и Сдружение „Роден край“ от с. Каспичан са оценени като ефективни примери за социално предприемачество и са получили финансова подкрепа за своята реализация.

Освен активното взаимодействие с национална неправителствена организация като Българския център за нестопанско право, през отчетната година продължиха и традиционно добрите връзки с влиятелната Асоциация „Прозрачност без граници“. На 08.11.2017 г. Общественият посредник на Община Шумен взе участие в кръгла маса на тема „Добри практики и успешни истории в местната система за почтеност“, която се проведе в залата на областната администрация във Велико Търново. На форума присъстваха представители на областните администрации и поголемите общини от Северна България. Изпълнителният директор на Асоциация „Прозрачност без граници“ Калин Славов и Ваня Нушева представиха резултатите от годишното си изследване „Индекс на местната система за почтеност“. Сред добрите практики за повече прозрачност и почтеност от организацията посочиха и значението на институцията на местните обществени посредници. Резултатите от изследването през тази година поставят в челото на класацията Бургас с индекс от 3.74 точки, което подобрене в сравнение с индекса, регистриран за 2016 г. (3.57). В групата на общините, подобряващи своя индекс през 2017 година са и класираните на второ и трето място – Столична община с индекс 3.69 и Стара Загора с индекс 3.68. Общините, регистрирали значително повишение на индекса спрямо 2016 г. са Пловдив, заемащ четвърто място в класацията с 3.57 точки, Габрово и Шумен с 3.44 точки, Благоевград и Велико Търново, съответно с 3.41 и 3.40 точки. По инициатива на заместник-областния управител на Шумен Ширин Вели отправихме покана към ръководството на Асоциация „Прозрачност без граници“ да представи методите на изследването за почтеност и в Шумен през 2018 г.

## **ИНСТИТУЦИОНАЛНО УКРЕПВАНЕ**

През изтеклата 2017 г. продължиха усилията на Обществения посредник на Община Шумен по укрепването на институцията в българското местно самоуправление. Това изисква поддържането на активни контакти с останалите действащи местни омбудсмани в България, както и с националния омбудсман г-жа Мая Манолова. През месец



февруари взех участие в работна среща на местните обществени посредници с националния омбудсман в Община Кърджали. На тази среща се постави въпросът за необходимостта от организационно реструктуриране на Националното сдружение на местните обществени посредници в Република България. През месец ноември се проведе втора среща на действащите местни омбудсмани в Община Пловдив. На нея бяха представени новоизбраните омбудсмани в общините Бургас, Стара Загора и Елин Пелин. Успешното предаване на мандатите в Бургас и Стара Загора и конституирането за първи път на институцията в Елин Пелин бяха оценени като положителен сигнал за институционалното укрепване.

Шуменският опит с утвърждаването и действието на Обществен посредник в полза на гражданите отново бе търсен в състоялите се местни дебати в други общини от страната. През отчетната година резултатите на институцията в Община Шумен бяха представени пред обществеността в Русе, но за съжаление Общинският съвет там отново не можа да стигне до финален избор сред представените трима кандидати.

В последните месеци на годината темата е поставена от граждански организации и общински съветници в дневния ред на Общинския съвет в Разград. По покана на гражданството Обществения посредник на Община Шумен се включи в общественото обсъждане за необходимостта от конституирането на институцията, което се проведе на 19.12.2017 г.

## **ПРОГРАМА ЗА ГРАЖДАНСКО ВЪЗПИТАНИЕ**

През отчетния период Общественият посредник на Община Шумен се включи в различни инициативи на неправителствените организации. Продължиха и усилията по програмата за „Гражданско образование“. През месец май офисът на Обществения посредник бе посетен от десетокласници от Професионалната гимназия по икономика в Шумен. Младите програмисти, които работят в Историческата лаборатория към гимназията под ръководството на Дарина Господинова, потърсиха местния омбудсман, за да научат повече за историята на човешките права и свободи. Общественият посредник на Община Шумен представи историята на конституционализма и ролята и функциите на институцията омбудсман в опазването на правата и свободите на гражданите. На учениците бяха представени и възможностите на базираната в интернет платформа за повишаване на гражданската образованост – „Гражданомер“.

В края на месец юни деветокласници от СУ „Панайот Волов“ – Шумен посетиха Народното събрание и наблюдаваха работата на депутатите по време на редовно парламентарно заседание. Учениците се обучават в специалността „Защита на информацията и национална сигурност“. Визитата се осъществи по инициатива на народния представител Димитър Александров и със съдействието на Обществения посредник на Община Шумен Иван Капралов и директора на училището Ема Радусева. Народните представители от Шуменския многомандатен избирателен район посрещнаха лично учениците и разясниха дейността на Народното събрание и постоянните комисии. Заместник-председателят на парламента д-р Нигяр Джафер /ДПС/ и народните представители Димитър Александров /ГЕРБ/, Румен Генов /ГЕРБ/, Иван Иванов /БСП/ и Емил Димитров /ОП/ разясниха пред учениците хода на законодателния процес и превръщането на един законопроект в действащ закон. Шуменските народни представители подчертаха, че въпреки политическите си различия са готови да отстояват заедно каузи за развитието на областта и бъдещето на младите хора. По-късно учениците бяха поздравени и от председателя на постоянната комисия по „Вътрешна сигурност и обществен ред“ Цветан Цветанов /ГЕРБ/, който изрази желание да върне визитата на учениците в Шумен и да дискутира с тях проблемите на националната сигурност и противодействието на тероризма.

### **ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ**

Дейността на Обществения посредник и неговия сътрудник на територията на Община Шумен се финансира от бюджета на Общината по правилата на чл. 25 от ПОДОПТОШ, приет от Общинския съвет.

- През отчетния период са използвани допълнителни средства за едно командировъчно във връзка с участие в работна среща на действащите обществени посредници в Пловдив

- Общественият посредник не използва служебен транспорт

- Официалният сайт на институцията се поддържа за собствена сметка

Иван Капралов – Обществен посредник на Община Шумен

21 декември 2017 г.