



Университет за национално и световно стопанство
факултет Международна икономика и политика
катедра Политология

Елеонора Милчова Ушатова- Калинова

**РОЛЯТА НА ОМБУДСМАНА В РАЗВИТИЕТО НА
ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ-
ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ**

дисертационен труд

за присъждане на образователна и научна степен „доктор”

по научна специалност „Политология”

научен ръководител

доц.д-р Симеон Митков Асенов

гр. София

2023 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	3
------------	---

Първа глава. Теоретико-методологична основа на изследването: Гражданско общество и гражданско участие

	12
--	----

1.1. Понятието за "гражданско общество" в политическата теория	12
1.1.1. Историческо развитие на концепцията за "гражданско общество"	13
1.1.2. Съвременно понятие за "гражданско общество"	22
1.2. Гражданските движения и неправителствените организации: основни актьори в гражданското общество.....	28
1.2.1. Граждански движения	28
1.2.1.1. Причини за възникването на гражданските движения	29
1.2.1.2. Типологизация на гражданските движения	33
1.2.1.3. Структура на гражданските движения.....	36
1.2.2. Неправителствени организации.....	43
1.3. Концептуални аспекти на гражданското участие в демократичния политически процес	49
1.3.1. Демокрация и гражданско участие.....	49
1.3.2. Основни концепции за гражданско участие.....	51
1.3.2. Видове гражданско участие	60

Втора глава. Институцията Омбудсман и състояние на гражданското общество в България.

	65
--	----

2.1. Възникване и форми на институцията Омбудсман	65
2.2. Характеристика на институцията Омбудсман в България	78
2.2.1.Предпоставки за въвеждането на институцията Омбудсман и нейните особености в българския конституционен модел.....	78

2.2.2. Канали за връзка на институцията Омбудсман с гражданското общество.....	87
2.3. Развитие на институцията Омбудсман в България.....	91
2.3.1. Ролята на Омбудсмана по време на кризи.....	92
2.4. Състояние на гражданското общество в България: правна регулация и фактори за активност	112
2.4.1. Правна регулация на гражданското общество	114
2.4.2. Анализ на средата: индекс за устойчивост на гражданския сектор..	119

Трета глава. Институцията Национален омбудсман в България като възможност за гражданското участие: емпиричен анализ

3.1. Методология на изследването.....	133
3.2. Анализ на емпирична информация от експертните интервюта	135

Заклучение:.....	153
-------------------------	------------

<i>Приложение 1</i>	<i>167</i>
---------------------------	------------

<i>Приложение 2</i>	<i>168</i>
---------------------------	------------

<i>Приложение 3.....</i>	<i>169</i>
--------------------------	------------

Използвана литература.....	172
----------------------------	-----

Увод

В условия на системно, критично намалено обществено доверие в държавните институции в България, гражданското участие при вземането на решение е от ключово значение за легитимиране на обществения договор между гражданите и управлението. Ниското доверие в институциите е обусловено от нестихващи кризи в различни области на общественото ни развитие, включително и през последните 20 години от времето наречено "преход към демокрация". Връщането на доверието в държавността е сложен процес и провеждането на честни и демократични избори, на които всеки пълнолетен гражданин да упражни правото си на глас не е достатъчно. Събитията, свързани с 5 поредни извънредни парламентарни избори за последните 2 години (2021 г.-2023 г.) недвусмислено показват разделителните линии между гражданското общество и управлението на държавата. Независимо от това, че т.нар. "партии на протеста", излъчват представители в парламента, невъзможността да се състави стабилно правителство блокира институциите и политическия процес в държавата.

Общественото доверие в периода декември 2009 г. - декември 2022 г.¹ показва, че положителната оценка за дейността на Народното събрание варира от 45% до 5%, като най-ниското ниво е измерено през септември 2011 г. Положителна оценка за дейността на Министерски съвет за същия период (обхващащ дейността на 5 правителства) варира от 47% до 13% като най-ниският процент е измерен през март 2019 г. и юли 2020 г. Общественото

¹ 14 годишен период, обхващащ дейността на 41-во, 42-ро, 43-то, 44-то, 45-то, 46-то и 47-мо Народно събрание (НС). Данните са от мониторинг на социално- политически нагласи на агенция "Алфа Рисъч". Достъпно на адрес: <https://alpharesearch.bg/monitoring/34/> (посетено последно май 2023г.)

доверие към министър-председателя се движи в границите от 60% до 17%, към Съда - 19%-6% , към президента най-ниското регистрирано доверие е 21%, най-високото е 59%²

Политическата система на България не функционира в полезно съответствие със съвременните тенденции на развитие на обществото в последните десет години. Конституцията на страната, като основен закон, не се прилага в целия обхват на своя дух и съдържание, а формално и често в услуга и като параван за узаконяване на частни групови интереси, в ущърб на основни права и свободи на големи групи от хора и общности. Пренебрегвани са основополагащи принципи на държавността, като например липсата на баланс и синхрон на властите. Парламентарната република е сведена до инструмент за доминиране на изпълнителната власт. Конституционното определение на страната като демократична, правова и социална държава не кореспондира с нагласите на обществото, че властта и нейните институции работят за това. Дълбоките разделителни линии в българското общество, регистрирани чрез наличие на голямо социално неравенство, работеща бедност, социалното изключване на големи групи от хора и от друга страна формирането на привилегирован елит, който е подчинил на своите интереси законодателния процес и институционалното функциониране на държавата, поставят редица предизвикателства пред утвърждаването на държавата като правова и социална. На този фон данните за общественото доверие в лидерите на парламентарно представените политически партии в България бележат непрекъснат спад³ и една от основните причини за това е липсата на реална двупосочна връзка между партиите, като основен елемент от

² Мониторинг на социално- политически нагласи на агенция "Алфа Рисъч". Достъпно на адрес: <https://alpharesearch.bg/monitoring/34/> (последно посетено май 2023)

³ пак там

политическата система и в частност, техните политически елити, излъчени в органите на властта. Констатиран е и траен спад на интереса на обществото към партиите, като един от основните "играчи" в политическия процес.

Нарушеният комуникационен процес между партиите и обществото, честата поява на нови партии вследствие на вътрешнопартийни конфликти, подмяната на вота на избирателите чрез преструктуриране на политическото представителство в парламента и несъответствието между предизборни обещания и действия са само част от причините за недоверието в политическата легитимност на политическите партии в България. Ниското обществено доверие в партиите, държавните институции и дълбоките разделителни линии в обществото са фактори, които водят до ерозия и съмнения към фундамента на демокрацията и нейните институции.

Ключът към установяването на траен обществен консенсус е в търсенето на реален публичен дебат, който включва гражданските структури и използването на легитимни канали на комуникация, за да се постигне максимална информираност, която да създава доверие между участниците.

Веднага след политическата промяна в България през 1989 г. идеята за появата на гражданско общество се превръща в "панацея", вдъхновена от свободата на личността и плурализма в управлението на държавата. От гражданските движения и други активности се зараждат и започват да функционират новите политически сили, поели отговорността да въведат и защитават основните принципи на демокрацията в развитието на обществените отношения в държавата. Днес на гражданското общество се възлага отговорността и надеждите да минимизира вредите от

"неоавторитарните"⁴ тенденции в държавата и от "олигархичния" капитализъм, за преодоляване на демократичните дефицити в съвременните условия на глобализацията, на кризата на политическото представителство, на новите популизми и др.

Актуалността на дисертационното изследване произтича от нарушените връзки и все по-спадящи нива на доверие между институциите на държавата и българските граждани. На този фон изследователско внимание и интерес на разработката е насочено към възможностите за развиване и поддържане на ефективно взаимодействие между институцията Национален омбудсман и гражданското общество. Тези възможности произтичат от специфичния характер и правомощия на Омбудсмана и позволяват защита на колективни интереси и гражданско участие в процеса на вземане на политически решения.

В изследванията на институцията Национален омбудсман до сега у нас не е проучван системно въпросът за неговите възможности и дейност по канализиране на гражданско участие в процеса на вземане на решения. Сред изследователите на институцията преобладава правния подход на анализ (Славова 2014). Защитени са и няколко дисертационни труда, които разглеждат институцията с различен предмет на изследване и възможни перспективи за нейното развитие. В тези научни разработки се разглежда въвеждането и утвърждаването на институцията в Република България в контекста на европейския опит⁵. Друг автор защитава позицията, че

⁴ Филипова Р., Стефанов Р. "Демокрацията в България- все още крехка след десетилетия преход"- анализът е въз основа на социологическо проучване сред българското население, проведено от словашката неправителствена организация GLOBSEC в сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията в периода 19.03.-27.03.2020г. , С.2020

⁵ Стефанов А. (2009)"Институцията омбудсман - въвеждане и утвърждаване в Република България в контекста на европейския опит"

институцията Национален омбудсман следва да се възприема като орган, който може и трябва да следи за опазването на правата и свободите на българските граждани, когато те са застрашени или нарушени в резултат на дейността на медиите⁶. Институцията е разглеждана и като орган, чрез който е възможно да се преодоляват социални конфликти⁷ и както и нейните възможности като извънсъдебен способ за защита правата на гражданите⁸.

Настоящата дисертация взема под внимание съществуващите изследвания, но задава нов и специфичен ракурс и предмет на изследване, който се отнася до взаимодействието на Националния омбудсман с организациите на гражданско общество и институционалното участие на гражданите в процеса на вземане на решения.

Обект на настоящото изследване е институцията Национален омбудсман в България⁹, като нейната правна същност и дейност са разгледани в контекста на използването ѝ като възможност за упражняване на гражданско участие. Популярността, влиянието и възможностите на институцията да въздейства върху процеса на вземане на решение провокира тя да бъде разглеждана в този специфичен изследователски ракурс.

Предмет на изследването са взаимоотношенията на Омбудсмана с основни актьори на гражданското общество - неправителствени организации и граждански движения с акцент върху правото на гражданско участие. В конкретния случай като представители на гражданското общество се разглеждат само неправителствените организации, които упражняват своята

⁶ Капралов И.(2017) "Институцията омбудсман и саморегулацията в българските медии"

⁷ Конова М. (2016)"Социални конфликти и тяхното преодоляване чрез обществения посредник"

⁸ Орманджиев Х.(2015) "Конституционните функции на омбудсмана - извънсъдебен способ за защита правата на гражданите"

⁹ Нататък в текста за краткост наричана също омбудсман, институция.

дейност в обществена полза и неформални граждански активности, които са дефинирани в изложението.

Основната цел на дисертацията е да изследва възможностите на институцията Национален омбудсман във взаимоотношенията му със структурите на гражданското общество в България и потенциала да институционализира гражданското участие в процеса на взимане на решения.

Поставената основна цел на дисертационния труд е реализирана чрез изпълнение на *следните задачи*:

- да дефинира и проблематизира гражданското участие и неговите форми на проявление в България;
- да проследи развитието на гражданското общество в България след политическите промени през 1989 г. и да определи състоянието на структурите и средата, в която се развива;
- да дефинира причините за въвеждане на институцията Омбудсман в България, нейните правомощия и дейност от създаването ѝ през 2003 г. до 2023 г.;
- да анализира дейността на институцията Омбудсман, с акцент върху нейните взаимоотношения с колективни субекти на гражданското общество - взаимодействие с граждански организации, граждански движения и мобилизации;
- да подложи на верификация хипотезите, че Националният омбудсман стимулира гражданската активност и предоставя възможност за привличане и включване на гражданско участие в процеса на вземане на решение.
- да направи препоръки за пълноценен диалог на институцията Омбудсман с гражданските организации и движения и ползването на взаимната им експертиза за постигане на по-висока ефективност в разрешаването на ключови проблеми.

Основната теза на дисертационния труд е, че принципите, правомощията и дейността на институцията Омбудсман имат ключова роля в развитието на гражданското общество в България и я ситуират като естествен посредник между гражданите и държавата в процеса на вземане на решения.

Доказването на основната теза е направено чрез проверка на следните *две хипотези* в хода на изследването.

Хипотеза 1: Институцията Национален омбудсман, чрез своята дейност, стимулира гражданската активност и предоставя възможност за гражданско участие.

Хипотеза 2: Ефективното функциониране на институцията предполага активно сътрудничество и взаимодействие с гражданския сектор, с привличане и включване в процеса на вземане на решения.

В методологическо отношение в дисертационното изследване са използвани следните *изследователски методи*:

- Кабинетно проучване на научни и други информационни източници.
- Анализ на съдържанието (контент анализ), чрез който са анализирани ежегодните доклади на институцията Омбудсман, доклади от изследвания по конкретни случаи по жалби или самосезиране на Националния омбудсман, публични изяви на Омбудсмана и участие в конференции, срещи по проблеми, инициативи на Омбудсмана и доклади на неправителствени организации, които събират данни и правят оценка на дейността на гражданското общество, анализ на законодателство и нормативни документи, научна литература.
- Описанието на случай (case study analysis) е приложен с цел анализ на дейността на институцията Омбудсман.
- Вторичен анализ на емпирични проучвания и статистически данни.

- Дълбочинни интервюта с експерти.

Обхват на научното изследване.

Изследването обхваща периода от началото на политическите промени в България от края на 1989 г., когато се зараждат новите граждански движения и други активности. В периода 1989-2023 г. се установяват и развиват различни форми на гражданско присъствие и участие. В неговите рамки, в хода на предприсъединителния евроинтеграционен процес, се въвежда, започва да функционира и развива новата за България институция Национален омбудсман. Изследването се фокусира в периода на функционирането на институцията след 2005 г., когато в осъществяването на своята дейност тя се ситиуира като естествен посредник между гражданите и управлението, въвлича в дейността си гражданските организации и предоставя още една възможност за осъществяване на гражданско участие.

Дисертацията е *структурирана в три глави*, които следват логиката на поставените задачи и се подчиняват на основната теза на изследването.

В *първа глава* се представя теоретичната основа на изследването и се извеждат работни дефиниции на понятията, които използва научната разработка за осъществяването на целите. Разглежда се понятието гражданско общество в политическата теория, гражданските движения и неправителствени организации и се извежда дефиницията на гражданското участие като процес.

Във *втора глава* дисертацията прави обстоен анализ на дейността на институцията Омбудсман като специално внимание се отделя на неговите взаимоотношения с гражданското общество. Изяснени са зараждането и причините за нейното установяване и развитие в българския общественно-политически живот. В сравнителен аспект са разгледани правомощията и

дейността на Европейския омбудсман и местния защитник. Действията и възможностите на институцията Национален омбудсман са анализирани и в контекста на кризисни ситуации чрез конкретни примери, които показват ефективността от действията ѝ в такива ситуации. В тази глава е отделено и специално внимание на състоянието на гражданското общество в България, неговата правна регулация, факторите за активност на гражданите и неговите структури и нивото на гражданско участие.

В *трета глава* се прави емпирична верификация на формулираните хипотези и направените изводи в хода на изследването чрез описание на случай и проведени дълбочинни интервюта с ключови експерти, представители на гражданското общество и институцията Национален омбудсман.

Съдържанието на дисертационния труд е подчинено на *следните ограничения*.

- В изследването се разглежда само ролята и функциите на институцията Национален омбудсман.

- Дълбочинните интервюта са проведени с представители на неправителствени организации, които упражняват дейност само в обществена полза.

- Направените изводи, въз основа на дълбочинните интервюта, не могат да бъдат обобщавани за всички представители на НПО в България, но отразяват изчерпателно мнението на представителите на Националния омбудсман в България.

Първа глава. Теоретико-методологична основа на изследването: гражданско общество и гражданско участие

За целта на изследването се използват понятия, чиито значения имат историческа и съвременна трактовка. В тази глава, в последователен ред е направен преглед на основните възгледи за гражданско общество и основните субекти за активност, които са във фокуса на настоящето изследване – гражданските движения и мобилизации и неправителствените организации. Разгледани са основните концептуални аспекти на гражданското участие и на тяхна база е дефинирано явлението за целта на разработката.

1.1. Понятието за "гражданско общество" в политическата теория

От самото начало на политическите промени в България, в края на 1989 г., включително, и до ден днешен, полемизирането за това дали съществува гражданско общество в България, неговото възраждане и начина на развитие, определя и неговата роля в утвърждаването на демократичността в държавата. Необходимостта от силно и жизнено гражданско общество и неговото взаимоотношение с държавата се осъзнава на ниво политическа мисъл и анализ, но практическите действия в тази посока са доказано неефективни. В анализите¹⁰, които неправителствения сектор в България прави за състоянието на гражданското общество, базирайки се на конкретни данни от количествени и качествени проучвания в сектора, констатира сериозни проблеми пред участниците – от състоянието на организациите с нестопанска цел до комуникационния процес с държавните органи и представителите на местната власт.

¹⁰ "Гражданското общество в България. Тенденции и рискове."2010, Център за изследване на демокрацията и "Гражданското общество в България: от социално предприемачество до завладяване от държавата"2013, Център за изследване на демокрацията

1.1.1. Историческо развитие на концепцията за "гражданско общество"¹¹

Гражданското общество, като политически термин, има дългогодишна история. До XVII век, в Древна Гърция и Древния Рим, гражданското общество е поставено в контекста на темата за гражданството (принадлежност към общностен цивилизован и градски живот) и очакването поданиците в полиса да прилагат на практика различни граждански добродетели. Древногръцките философи са размишлявали за общото благо, ролята на всеки човек в обществото, справедливостта и гражданските добродетели. В разсъжденията си **Сократ** търси отговор на въпроса как отделният човек би могъл да съчетае своите нужди с нуждите на обществото. Според него, съобразяването с обществото е гражданска добродетел, която осигурява добър живот за хората в полиса. В контекста на разсъжденията си за същността на справедливостта **Платон** смята, че в справедливото общество всеки гражданин трябва да се занимава само с това, на което е способен, действа справедливо и се посвещава на общото добро. Определяща добродетел на гражданина е способността му да упражнява самоконтрол и да се подчинява на закона във всеки детайл от ежедневието си живот. *"Добрите хора не се нуждаят от закони, за да се държат правилно, а лошите винаги ще намерят как да ги заобиколят."*, (Платон:2014) смята философът и ако съществува подобна естествена среда, в която гражданите да развиват своите лични и обществени добродетели, това означава, че е реализирана идеята за идеалната държава. За **Аристотел** държавата се явява крайната точка на напълно естествен процес на сдружаване на хората. Самото обединяване на индивидите първо в семейства, после в села и накрая в държави е заложен в природата на хората. За Аристотел хората са *"политически същества"* по

¹¹ За обобщение на възгледите за гражданското общество е използвана "Енциклопедия на политическата мисъл"-(1991) Блекуел. София, изд. ЛИК(1997),

природа и извън държавата те нямат шансове за просперитет и да имат *"добър живот"*. Зависимостта на човека от общността е неоспорима и личните интереси на отделните граждани се подчиняват напълно на обществените интереси, а държавата е общност на граждани (в числото на гражданите, обаче не се включват деца, жени, роби, чужденци пребиваващи в държавата), които могат да управляват или да бъдат управлявани подчинени на крайната цел – по-добър живот и благосъстояние на гражданите ѝ.

Разсъжденията за гражданското общество в разглеждания период на древността се основават на интереса към идеята за гражданството. По възможност то трябва да е достъпно до по-широки кръгове от населението. Гражданите са равни пред закона, назависимо от това дали заемат държавна служба или притежават повече от другите. Избирателното право, обаче, да бъде с имуществен ценз, за *"да не се поддават на изкушението да използват политическата си власт, за да ограбят богатите"*¹². В този период е дискутирана тезата, че гражданското поведение изключва участието в обществения живот, за да се постигне лична облага. Мотивите за това участие трябва да бъдат напълно алтруистични, а Аристотел стига до идеята, че да си добър гражданин е най-висша човешка добродетел. **Цицерон**, от своя страна, говори за *societas civilis*. Но и при двете разбирания - гражданското общество е равнозначно на държавата. Да бъдеш част от гражданското общество означава да си част от държавата – т.е. да спазваш нейните закони и да не нанасяш вреди на другите. В древността, в разсъжденията на философите, гражданското общество е доброто общество и то е неразделно от държавата.

¹² "Енциклопедия на политическата мисъл"-(1991) Блекуел. София, изд. ЛИК(1997),

В края на XVII век, с екзекуцията на английския крал Чарлс I настъпва края на узаконяването на властта от религията. Държавата придобива светски характер и се заражда идеята за обществен характер. За *Джон Лок* и *Томас Хобс* законодателната власт се основава на договор, по силата на който обикновеното общество се превръща в гражданско. Ролята и значението на гражданското общество обаче, се определя в отношенията между гражданското общество с държавата. *Хобс* счита, че естественото състояние на хората може да се характеризира с „война на всички против всички“. Обяснението на това естествено състояние се основава на факта, че хората са равни един с друг по отношение на своите физически и умствени способности, но в тях са заложили и недостатъци като съперничество, недоверие, желание за слава и т.н, които пораждат „войната на всички против всички“. Това състояние налага необходимостта от „обща власт, която да всява страх у хората и да насочва действията им към общото благо“. Учредяването на такава власт е въпрос на спогодба-договор между хората, които упълномощават някой да ги управлява и този договор при необходимост да се гарантира от въоръжена защита. За първи път в политическата философия *Джон Лок*, във "Втори трактат" от книгата „Два трактата за управление на държава“, създавайки теорията на политическо и гражданско общество, базирана на естествените права и договорната теория, прави разграничение на гражданското общество от политическия ред. Според Лок, консолидирането на политическите сили може да доведе до възникването на автократичен режим. Затова той предлага сключването на двустранен договор между индивидите и правителството. Хората трябва да приемат да се подчиняват на общия публичен авторитет, който има властта да издава и налага закони, срещу това държавата да спазва определени ограничения – тя няма право да заплашва основните човешки права (това са

правото на живот, свобода и собственост). Лок разграничава държавата, като управление и обществото, като естествено състояние и противопоставя гражданското общество едновременно на естественото състояние и на държавата.

Според *Ж.Ж.Русо*, задачата на обществения договор е да намери такава форма на асоциация, която защитава и огражда с цялата обща сила личността и имуществото на всеки от членовете на асоциацията и благодарение, на която всеки съединявайки се с всички, се подчинява на самия себе си и остава толкова свободен, колкото и преди. Политическият организъм, според Русо, възниква от съгласието на хората да се подчиняват на общата воля, като свободно приемат правила, които ще се отнасят до всеки индивид. Всичко става по волята на народа, на всеки член поотделно. Според Русо, частният интерес може да внушава нещо различно от това, което изисква общия интерес, но общата воля, по своята природа, не може да бъде против интересите на народа и личността, против частния интерес. За Русо собствеността е истинската основа на гражданското общество и истинската гаранция за задълженията на гражданите, които ако нямат имущество, което могат да загубят, лесно биха се отклонили от законите.

За *Хегел* като продължител на идеята на Лок, гражданското общество е състояние между държавата и семейството – обществото произлиза от държавата, в която се концентрират интересите на индивидите, семейството и гражданското общество, в нея те намират своята реализация, но според „целта на цялото“. Във "Философия на правото" (1821 г.) той излага идеята си, че многоликата човешка природа се реализира в три мрежи от междуличностни отношения, които се базират на различни принципи и връзките между трите придават всеобхватното значение на богатия човешки живот. Първата е тази на семейството, основана на проявата на алтруизъм

към конкретни личности от семейния кръг. Втората е гражданското общество, наричано от Хегел сфера на универсалния егоизъм. В рамките на гражданското общество човек встъпва във взаимоотношения с всички хора (изкл. членовете на семейството си) по повод реализирането на своите собствени интереси. Там стремежът е да се защитят максимално личните желания и нужди, а на останалите индивиди се гледа като на средство за постигане на целите. Така гражданското общество се очертава като специфична арена на икономическа активност. За регулирането на пазара, обаче е необходимо да се създаде набор от правила и универсални принципи, а това означава – закони и съдилища, които да гарантират спазването им. Този механизъм на гражданското общество Хегел нарича "външната държава". Държавата се явява трета мрежа, която е обективен гарант на универсалната свобода и е синтез на семейството и гражданското общество. Държавата е необходима, за да регулира гражданското общество. Различните интереси на гражданското общество намират израз в корпорациите и в Парламента на съсловията, които представляват интересите на различните части на гражданското общество. И тъй като отношенията между мрежата на гражданското общество и държавата са пълни с напрежение, изискват сложни действия за тяхното балансиране. За Хегел гражданското общество включва всички форми на сдружаване, извън държавата и семейството, като в него хората са мотивирани от колективното добруване или от частната изгода. Икономическите институции и публичните власти, пазещи сигурността на собствеността и на хората, също са част от гражданското общество, според Хегел. Тази негова идея се споделя и от някои автори на съвременната политическа теория, за които бизнес компаниите са специфична част от гражданското общество, която защитава икономически права и интереси.

В същия период, *Алексис дьо Токвил*, френски политически мислител и историк, разглежда ролята на гражданското общество не толкова във връзка с пазарните отношения, колкото в политически аспект. Разочарован от аристократичното управление във Франция, той изследва и описва американското общество в труда си "Демокрацията в Америка" (1835 – 1840 г.). Като представител на класическата либерална традиция, Токвил разработва идеята за господството на индивидуализма в демократичното общество. Той посочва две основни форми на индивидуалистичния характер на демократичното общество: едната е индивидуалният разум като основна база за формирането на мнение и вяра, а втората – съсредоточаване върху личните цели, почиващо на собствения интерес и егоцентризъм. Той вижда държавата като *"единственият източник на социална организация и инициатор на колективни действия"*, в условията на толкова атомизирано общество. Пристрастяването към частните интереси и апатията към обществените отговорности, което води и до липса на желание да се занимават хората с политика, Токвил счита, че може да доведе до "нов вид деспотизъм" – милосърдие от страна на държавата, което е способно да отслаби волята за така важната и свещена за него – свобода. Като противовес едновременно на либералния индивидуализъм и на държавната централизация той вижда системата от граждански и политически сдружения. Според Токвил доброволните сдружения – професионални организации, хорови общества, клубове по бридж, семейни пикници и т.н. могат да действат като противовес на държавната власт. Тяхната функция е да обсъждат и популяризират мнения и интереси, да стимулират колективната взаимопомощ, за да не се разчита само на държавна инициатива, да разчупват социалната изолация между хората и да действат като гражданска школа, за да осъзнаят гражданите, че имат по-широки обществени отговорности. За

част от гражданското общество Токвил приема онова, което днес наричаме нестопански организации, както и дейността на семейните общности. Но най-важната форма на доброволно сдружаване, според Токвил, са политическите партии, а наличието на свободната преса е съществено предварително условие за ефективност на системата за асоцииране. За Токвил гражданското общество е отбранителен противовес на нарасналите способности на съвременната държава. Сфера, в която гражданите си взаимодействат с държавата конструктивно, за да подобряват действията ѝ и повишават ефективността ѝ. Гражданското общество се превръща в обществена сфера със собствени права, наред с тези на държавата и пазара. Американската концепция за гражданско общество е най-демократична и най-всеобхватна. Тя се опира на традиционното американско разбиране за взаимния контрол на политическите и обществените сили. Съвременната концепция за гражданското общество отразява неговата история. В критериите за формулиране на гражданското общество се включват регламентирани изисквания за автономия на личността, плурализъм на сдруженията, публичност и откритост в действията им и посредничество между политическата власт и обществото.

Противоположна на Хегеловата е гледната точка на *Карл Маркс*. Според него държавата като политическа организация, възниква от гражданското общество, което е частният, индивидуалният живот на човека (за Маркс, това е светът на неговия егоизъм). Но живеейки в общност, човек трябва да отстъпи от позицията на крайния егоизъм, за да се достигне до взаимно разбиране и взаимодействие. Това, според *Маркс и Енгелс* е противоречието между частния и обществения интерес и благодарение на това противоречие общественият интерес във формата на държавата взема самостоятелна форма, откъсната от действителните интереси. До определена

степен той се присъединява към идеята на Хегел, че гражданското общество стои встрани от държавата и семейството, но го разглежда като база, в която се реализират производителните сили и социалните отношения, докато суперструктурата е представена от политическото общество. Немският философ и икономист твърди, че в гражданското общество човекът се е атомизирал – оттеглен зад частните си интереси и прищевки и отделен от общността. Така гражданското общество се явява естествена последица и защитник на разпокъсаните интереси на буржоазната класа. Маркс напълно отрича нуждата от запазване на автономно от държавата пространство за икономическа и социална дейност, тъй като то по-скоро е параван за класовото неравенство, предоставяйки единствено формални свободи. В своите публикации Маркс ясно защитава идеята, че разделението "държава – гражданско общество" трябва да бъде напълно преодоляно и че второто ще изчезне при установяването на диктатура на пролетариата. По същото време нараства силата на модерната държава и става очевидно разминаването между описаната от Хегел идеализирана концепция и реалното функциониране на държавите. За разлика от Маркс, неговият италиански последовател *Антонио Грамши* не възприема идеята, че гражданското общество има нещо общо с материалните отношения, за него гражданското общество е интелектуален и духовен живот. За Грамши, гражданското общество е продукт на западната цивилизация, властта в съвременното буржуазно общество произтича от „хегемонията“, т.е. духовното и културно превъзходство на управляващите, които чрез манипулация на „гражданското общество“ са успели да натрапят собствените си ценности и вярвания върху останалата част от народа,... „чрез продължителна „битка на идеи“ или

„война на позиции“¹³. В своите "Тетрадки" Грамши пише, че „...На Изток държавата е всичко, а гражданското общество е примитивно и неустойчиво; на Запад между държавата и гражданското общество съществува равновесие и в една разклатена държава веднага се открива яката структура на гражданското общество. Държавата е само една предна траншея, зад която има яка верига от фортове и укрепления.“ (Грамши: 1993, 233 – 238). Негова мисъл е и едно от най-често цитираните определения за гражданско общество:

"... сбор от социални дейности и институции, които не са част от правителството, съдебната система или репресивния апарат (полиция, армия). ... Гражданското общество е сферата, в която дадена социална група организира съгласие и хегемония, в противовес на политическото общество, където се управлява чрез принуда и директна доминация."

Независимо от противоречията във всички тези теории, можем да направим следните обобщения:

Основата на гражданското общество и неговата двигателна сила е частната собственост. Изборът в поведението и действието на човека имат своя източник в частната собственост. Това обосновава необходимостта от общ интерес, от обща воля, от обща власт, която да регулира отношенията. Постепенно се налага разбирането, че гражданското общество може да бъде самостоятелно обособено (независимо от това дали изпълнява, или не икономически функции) между семейството и държавата. Според различни автори, към него могат да бъдат отнесени институции като църквата, организации като опозиционните партии, свободната преса и др. Тази липса

¹³ "Енциклопедия на политическата мисъл"-(1991) Блекуел. София, изд. ЛИК(1997),

на съгласие за границите и състава на гражданското общество продължава и в следващия етап от концепции, дефиниции и разбирания в тази област.

1.1.2. Съвременно понятие за "гражданско общество"

В историческия период отправна точка при формирането на различните концепции за гражданското общество са определянето му в социалния, етическият или икономическият характер и търсенето на мястото му в цялостната обществена система и по-специално – по отношение на държавата. В съвременния (наричан още **постмодерен**) етап на развитие на възгледите за гражданското общество то е определено като полезно и характеризиращо напредъка и демократичното развитие. Поради това се обособява като самостоятелна област на изследване и търсенията са по-скоро в очертаване на неговите граници и в анализиране на националните особености в неговото функциониране, на ролята и приноса му в различните общества.

Юрген Хабермас, виден представител и мислител от Франкфуртската школа на критическата теория, анализира гражданското общество като самостоятелна самоорганизираща се публична сфера, която се основава на солидарността и комуникацията, която е различна от пазара и държавата. Гражданското общество не може да управлява, но може да въздейства върху държавата или да я прави по-чувствителна чрез защитата на автономното развитие на общественото мнение. А *Джийн Коен* и *Ендрю Арто* определят гражданското общество като "*сфера на социално взаимодействие*", което се намира между икономиката и държавата. В състава на гражданското общество влиза семейството, асоциациите (особено доброволните асоциации), социалните движения и формите на публична комуникация. Така гражданското общество се очертава като сфера на публично представителство на частния интерес. Обща характеристика на първата фаза

от съвременното възраждане на интереса към гражданското общество е именно водещото място на идеята за неговата роля в **политическата публичност**.

Гражданското общество се разглежда предимно като противотежест на държавата. За либералния мислител **Ернест Гелнър** гражданското общество е *„онзи набор от неправителствени институции, които са достатъчно силни, за да служат като противотежест на държавата и, без да лишава държавата от способността да изпълнява ролята на миротворец и арбитър между основните интереси, въпреки това може да ѝ попречи да доминира и атомизира останалата част от обществото“*¹⁴, а за друг представител на либералните възгледи **Ралф Дарендорф** основните характеристики на гражданското общество са три– многообразието на неговите елементи, автономията на многото организации и институции и "учтиво, толерантно, без насилие" поведение.

Гражданското общество е общество на равни хора, в смисъла на юридическото равенство между индивидите.

Специално значение за динамиката на гражданското общество има двигателната сила както на частната собственост, така и процесът на самоорганизация на гражданското общество, с необходимата политико-правна регулация. От всичко казано до тук става ясна необходимостта за гражданското общество от обща воля, излъчена от него, но поставена над неговите членове, която да регулира както отношенията помежду им, така и между тях и институциите на тази власт, изразяваща общата воля и интерес. В това е основата за анализа на въпроса за отношенията на гражданското общество и държавната власт. От една страна гражданското общество и

¹⁴ Цитатът е от статията на Ернест Гелнър „Условия за свободата: гражданското общество и неговите конкуренти“, публикувана в Либерален преглед, 10 Август 2008

пазарното стопанство изискват максимален простор за правото на избор, а от друга страна възприемането или налагането на общи правила за поведение е абсолютно необходимо.

В съвременния свят, превърнат в единно икономическо, политическо, информационно и културно пространство, необходимостта от взаимодействие между гражданското общество и държавата е от особена важност за ефективното функциониране на демокрацията.

Една от тенденциите за развитието на гражданското общество се базира на т.нар. **гражданска култура**. Теория, която търси причинно следствени връзки в отношението на гражданите към демокрацията и демократичните процедури и институции, за да обясни демократичната стабилност. „Гражданската култура“ на американските учени *Гейбриъл Алмънд и Сидни Верба*, представлява сравнително изследване на отношението към демокрацията в няколко различни държави – Англия, Германия, Италия, САЩ и Мексико. Изследването се стреми да обясни връзката на различните типове отношение към демокрацията с историческото развитие на политическа стабилност в разглежданите страни (Алмънд, Верба:1998). Според тази теория, за стабилното и ефективно функциониране на демокрацията е определящо участието на гражданите в политическия процес, т.е. нужно е съгласуване на действията на управляващите с активната ангажираност на гражданите. Изводите от изследването предполагат, че политическата култура, която поддържа политическата система демократична, трябва да е смесена т.е. – в нея трябва да има баланс, който съчетава активност, пасивност, задължение, съгласие и противоречия. Според теорията на Алмънд и Верба, гражданите разбират моралния дълг да се включат в политическия процес, убедени са във възможността да участват в управлението, но действията, които предприемат за това са избирателни.

Балансът между тяхната активност и пасивност, налага необходимостта от упълномощаване на лидерите да управляват и да отговарят на техните нужди. Друга характеристика на гражданската култура е **балансът между съгласието и противоречията**, защото политическите несъгласия са естествена част от отворените демократични системи. Но в стабилните демокрации националната лоялност и подкрепата за политическата система като цяло (изградени върху общи норми), ограничават и удържат тези противоречия. Класификацията на типовете "гражданска култура" на *Алмънд и Верба*, която е по-скоро описание на феномена политическа култура, са основа за научни разработки(Благоева-Танева:2002), които анализират политическите процеси на демократизация и в България, но за сега няма да се спираме на тях.

Втората тенденция е свързана с развитието на структурите на гражданското общество и промяната в разбирането за взаимодействието между тези структури и правителствените институции. Тази промяна е особено характерна за САЩ. В новосъздадената американската държава гражданското общество се идентифицира с икономическата свобода, в съответствие с нея е и общата политическа цел – да не се допуска държавата да обсеби сферата на частната икономическа инициатива. През XX век в САЩ политиката на Рузвелт за борба с Голямата депресия, наречена „Нов курс“ предвижда намеса на държавата в икономическата инициатива. Част от тази политика е и насърчаване на създаването, с помощта на правителството, на граждански структури, които по-късно започват да се наричат неправителствени организации и специални научни звена. Континентална Европа се отличава с наличието на устойчива връзка между гражданското общество и държавата. В Европа доминират професионалните сдружения, а от тук и изразяването на професионални интереси. В началото на XX век се

създава корпоративния фашизъм, при който т. нар. "тотална държава" слага ръка върху гражданските професионални обединения. След Втората световна война корпоративизмът претърпява развитие и започва да се използва терминът неокорпоративизъм, известен още като система на социалното партньорство. Тази система функционира паралелно с представителната политическа система, тъй като решенията, взети от нея се изпълняват със съдействието на официалните държавни институции. Развитието на гражданските структури се свързва с формирането на т. нар. **трети сектор**. Това е процес, който започва през 80-те години на XX век. Структурите на този сектор влизат в ролята на непосредствен посредник в условията на политически режими, при които партиите губят част от универсалните си посреднически функции(това е характерно за непарламентарните форми на управление), като те реално участват в политическия процес, но не и във вземането на политически решения. При парламентарните форми на управление структурите на третия сектор са в състояние на конкуренция с политическите партии. Гражданските структури регулират част от отношенията вътре в гражданското общество, а някои от тях служат като трансмисия между структурите на държавата и тези на гражданското общество. **Главен регулатор на отношенията между държавата и гражданското общество е правото**, така държавата и гражданското общество се подчиняват на един и същи ред. В този ред са включени два задължителни елемента, които се регулират от държавата: всичко, което се отнася до законодателството, администрацията и съда, т.е. до непосредственото осъществяване на принципа за разделението на властите; и набор от права и свободи на гражданите, за които държавата поема социалния и правен ангажимент, че ще ги спазва, охранява и гарантира. Така държавата по законов път се задължава пред обществото, че ще зачита частната

гражданска сфера на всеки индивид, и така се гарантира и свободата на гражданското общество. В съвременното гражданско общество като показател за неговото развитие и утвърждаване са характера, природата и гаранциите на правата и свободите на гражданите. По правило основните права и свободи на гражданите се регламентират от конституциите на държавите. Те отразяват базовите интереси на гражданите. Най-общо правата и свободите на гражданите могат да се класифицират в три групи: *лични*, които очертават намесата на държавата в личния живот на гражданите и създават условия за свободно съществуване и развитие на личността, *политически*, които създават правна възможност на гражданите да участват в политическия живот и преди всичко в осъществяването на държавна власт и да участват в дейността на държавните органи и *социално-икономически*, които създават условия за задоволяването на материалните и духовни потребности на гражданите. Характерът и обемът на основните права и свободи, и особено гарантирането им, зависят от степента на развитие на демокрацията. Използват се като критерий за оценка на демократичността на обществото и държавата. С развитието на обществото, с усъвършенстването на обществените отношения, с развитието на демокрацията все повече се разширяват гражданските права и свободи.

Синтезирайки различните концепции за съвременна дефиниция на гражданско общество можем да приемем, че това е форма на организиран обществен живот от самозараждащи се структури, осъществява дейност на доброволен принцип, независимо е от държавата, но се подчинява на определени законови норми. Важни характеристики на гражданското общество са:

- Основните човешки права са гарантирани за всеки;

- Личността има реални права за влияние върху решенията на управляващите;
- Наличие на свободен и алтернативен печат;
- Плурализъм;
- Подчинява се на върховенството на закона;
- Осъществява своята дейност в условия на търпимост, сътрудничество и компромис.

1.2. Гражданските движения и неправителствените организации:

основни актьори в гражданското общество

Съвременното гражданско общество, според повечето негови изследователи (Гелнер, Дарендорф и др.), а и в неговия популярен смисъл, се възприема като мрежа от различни структури, които нямат единен ръководен център, и основната им характеристика е, че тези структури са различни от държавните институти. В него са включени както неправителствените организации с нестопанска цел, така и културни, образователни и религиозни общности, икономически структури, свободни медии, групи за натиск, институции с благотворителна цел, политически организации, както и отделни активни по различни проблеми граждани. За целта на настоящото изследване извеждаме определенията и характеристиките на гражданските движения и неправителствените организации, към които е насочено вниманието и в проверката на основната изследователска теза в дисертацията.

1.2.1. Граждански движения

Интересът към гражданските движения в настоящия труд се корени в спецификата на този вид обществени активности, които са в състояние да обединят много хора с различни политически възгледи, социален статус и на пръв поглед е абсолютно невъзможно да бъдат обединени. Това, което

сближава индивидите, в т.нар. гражданските движения, е конкретен наболял проблем, който се манифестира под различни традиционни и нестандартни форми като много често те излизат от законовите рамки. Дейността им е кампанийна и обикновено приключва с разрешаването на проблема, заради който са възникнали. В някои от случаите те могат да се преобразуват и в друга форма (виж 1.2.2. „Неправителствени организации“). Това, което ги прави интересен обект на изследването е, че гражданските движения не са политически обединения и имат нестабилна организационна структура, но могат да оказват влияние не само върху партиите, а и върху политическия процес. Без да участват във властта, те могат да въздействат върху нея – върху държавното управление и законодателния процес. През последните години се наблюдава засилване на участието и манифеста на различни граждански движения. Наименованията им предимно са концентриран израз на проблема, заради който са се активирали и много често се изразяват в улични протести.

1.2.1.1. Причини за възникването на гражданските движения

Констатирайки, че *"живеем в общество на движенията"*, обусловени от непрекъснати политически, икономически, социални и културни промени, Дейвид Меър и Сидни Тароу акцентират върху промяната, от 60-те години на миналия век, на социалните движения като форма на протест (Meyer, Tarrow:1998). Обединявайки научните търсения на социолози и политолози от Европа и САЩ, те проследяват не само начините на промяна в социалните движения, но и как те влияят на обществата, в които се случват. От една страна новите движения и мобилизации са тези, които искат да променят статуквото, а от друга – да се противопоставят на нежелана промяна. Тароу твърди, че социалните движения се случват, провокирани от променящите се политически условия, но и самите дейности на социалните движения на свой

ред могат да променят политическите структури и провежданите политики. (Tarrow:1998). Появата им може да бъде резултат както от взаимодействието, така и от съревнованието между отделни общности, социални групи, организации и други публични субекти и са свръхчувствителни към определен обществен проблем. Това е и една от причините, поради която термините "социални движения" и "граждански движения" са използвани в това изследване като синоними.

Като проява на самоорганизация на обществото, причините за тяхната поява и формирането на гражданските движения са обект на изследване и обяснение през през призмата на различни теории.

Както индивидуалните психологически състояния, така и характеристиките на едно общество, в определен момент, могат да се разглеждат като причини за възникване на движенията. Индивидуалните фактори са психологически състояния, които или убеждават хората да се присъединят към движение, или толкова отслабват ангажимента им към конвенционалните групи, че са готови да рискуват неодобрението на групите поради тяхната вяра в непопулярна кауза. Неспособността да се постигне задоволителен статус и идентичност в рамките на нормалните групи за членство може да бъде такъв фактор. Престижът и чувството за принадлежност, които такива хора могат да спечелят като членове на социално движение, може да са дори по-важни за тях от ценностите на движението. Чувството за безсилие, безнадеждност и отчуждението от обществото могат да предразположат хората към такъв тип участие. Едно от тях е политическото отчуждение, което отразява загуба на вяра в политическата общност и предразполага хората да се присъединят към движение, което отразява интереса им. Но лишенията, недоволството и разочарованието често се считат като достатъчни причини за инициране или

присъединяване към определено движение¹⁵. Сидни и Тароу твърдят, че връзката е комплексна, защото за тях не са достатъчно убедителни доказателствата, че най-бедните слоеве от населението са най-склонни да участват в социални движения. Концепцията за относителни лишения се използва, за да се обясни фактът, че хората, които биха могли да бъдат в по-лошо положение, отколкото са, но въпреки това се чувстват лишени, в сравнение с други групи, често играят важна роля в социалните движения.

Важна задача при изучаването на социалните движения е да се идентифицират онези условия, при които социалните движения има вероятност да възникнат. Въпреки, че съществуването на широко разпространена бедност и страдание изглежда достатъчно условие, за да се положат усилия за реформи, трябва да съществува и някаква основа за надежда, която да подбуди хората да положат усилия. Парадоксално е, че частичното облекчаване на условията на лишения може да осигури такава основа, която да послужи като тласък за формирането на социално движение, точно когато изглежда, че нещата се подобряват. Успехът на други хора, имащи същите идентификации, като победители революционери в съседна нация, може да е друг източник на надежда.

По-обща теория за произхода на социалните движения, като тези на американските социолози *Нийл Смесер* и *Луис Килън* и психолога *Ралф Търнър*, предполагат, че социалната промяна може да доведе до напрежения или конфликти в един или повече ключови аспекти на обществения ред. Когато променящите се условия създават ситуация, при която установените

¹⁵ Теорията за лишенията постулира, че социалните движения възникват сред хора, които смятат, че са лишени от определени блага или ресурси.

норми вече не водят до постигане на важни, приети ценности, възниква напрежение. Понякога в тези ситуации изглежда, че самите ценности пречат на задоволяването на важни нужди на даден сегмент от обществото. Такъв тип напрежение може да се илюстрира със следната ситуация: когато различни групи, като имигранти, малцинства или младото поколение, развиват ценности, които противоречат на тези на по-утвърдените групи в обществото. Дори и с малка промяна в нормите и ценностите, промените в социалната структура, отразени в неспособността на важните дейатели да играят адекватно своите роли, могат да доведат до недоволство. Общият характер на системата от вярвания, съществуваща в културата на едно общество също влияе върху вероятността да възникне социално движение и то определя типа, който ще се случи. Авторите стигат до заключението, че система, която по същество е фаталистична, е по-малко благоприятна за социалните движения, особено тези със стратегия за обществена манипулация, отколкото тази, която подчертава съвършенството на хората и техния контрол върху собствената им съдба.

От началото на 70-те години възникват две нови направления за изучаване на гражданските движения– едната в САЩ, другата в Западна Европа.

Първата, наречена **"теория за мобилизиране на ресурси"**, приема за своя отправна точка критика на онези теории, които обясняват **социалните движения като произтичащи от условия на социална дезорганизация и напрежение**, които намират база сред изолираните и отчуждените в обществото. За разлика от тях, теоретиците на мобилизацията на ресурси (Джон Д. Маккарти и Майер Залд, Чарлз Тили и Дъг Макадам) твърдят, че успехът на социалните движения се основава главно на наличните ресурси; това означава създаване на коалиции с вече съществуващи организации,

осигуряване на финансова подкрепа и организиране на ефективни и организирани кампании за политически натиск. В резултат на този акцент теоретиците за мобилизиране на ресурси омаловажават фактора на идеологията – и ирационалните фактори като цяло – при изследването на социалните движения.

Втората е т.нар. **"новата теория за социалното движение"**. Тя произтича от **интелектуално недоволство**, от преобладаващо марксистка гледна точка, която третира социалните движения като отражение на фундаментална борба между класите, организирани около икономическото производство. Твърди се, че тази теория е станала по-малко значима, тъй като тези класи са били въввлечени в колективното договаряне, социалната система и други социални постижения на съвременната държава. Възникналите на тяхно място „нови социални движения“ се тълкуват като борба срещу социалните неравенства, господството на масмедииите и други черти на постиндустриалния капитализъм и социалната държава. Те включват младежки, феминистки, мирни, екологични, граждански права и движения за расова справедливост. Немският социолог *Юрген Хабермас* (Хабермас:1995), тълкува подобни движения като протести срещу прекалената намеса на държавата и нейната бюрокрация и намесата ѝ в частния свят на индивидите.

1.2.1.2. Типологизация на гражданските движения

Не съществува единна, стандартна типология на социалните движения. Тъй като учените от различни дисциплинарни направления (психолози, социолози, политолози) се фокусират върху различни аспекти на движенията, съществуват и различни класификации. Всяко социално движение може да

бъде описано от няколко измерения, поради това подходът за тяхното изследване и разбиране е мултидисциплинарен.¹⁶

В настоящата разработка са представени квалификации според целта, промяната на ценности, посоката и скоростта на желаната промяна и според стратегията и тактиката на движенията.

Според целта: Някои опити за тяхното категоризиране насочват вниманието към целта, която си поставя конкретното движение. Социалната институция, в която или чрез която трябва да се осъществи социална промяна, предоставя една основа за категоризиране на социалните движения **като политически, религиозни, икономически, образователни и други подобни**. Може да се твърди, че при всички движения съществува тенденция да имат политически или религиозен характер, в зависимост от това дали тяхната стратегия има за цел да промени политическите структури или моралните ценности на индивидите.

Според промяната на ценности: Много често използвано разграничение е това между „реформаторски“ и „революционни“ **движения**. Това разграничение предполага, че движението за реформи се застъпва за промяна, която ще запази съществуващите ценности, но трябва да се осигурят по-добри средства за тяхното прилагане. Революционното движение, от друга страна, се разглежда като застъпник за коренна промяна на съществуващите ценности. Членовете на тези революционни движения пропагандират, че именно те ценят истинските ценности на обществото и че тези, които ги определят като революционни и подривни на основните, традиционни ценности не защитават истинските ценностни фундаменти.

¹⁶ за типологизацията на движенията е използвана статия на "Енциклопедия Британика", която включва авторите Луис Килън, Ралф Търнър, Нийл Смелсер, която може да се открие тук: <https://www.britannica.com/topic/social-movement>(последно посетена юни 2023 г.)

Според посоката и скоростта на желаната промяна: Други опити да се характеризират движенията включват посоката и скоростта на промяната, която се манифестира. Определения като **радикален, реакционен, умерен, либерален и консервативен** често се използват за такива цели. В този контекст наименованията „революционер“ и „реформа“ често се използват в малко по-различен смисъл от този, който се описва по-горе. В този случай революционното движение се разглежда като застъпник на бързи и незабавни промени, докато реформаторското движение работи за бавни и еволюционни промени.

Американският социолог *Луис М. Килиан* развива още една типология, основана на посоката на промяната, която се определя като застъпване или противопоставяне. Реакционното движение се застъпва за възстановяването на предишно състояние на социалните въпроси, докато прогресивното движение иска ново социално устройство. Консервативното движение се противопоставя на промените, предложени от други движения, и се застъпва за запазване на съществуващите ценности и норми. За да бъде избегната субективната оценка за това дали едно движение е "революционно" или "реформистко" Килиан и американският психолог *Ралф Х. Търнър* твърдят, че е полезно понякога да се категоризират социалните движения и въз основа на тяхната публична дефиниция, характера на предизвиканата опозиция и средствата за действие и въздействие, до които има достъп движението (Turner, Killian:1987). Движение, което не застрашава ценностите или интересите, на който и да е значителен сегмент от обществото, бива публично определено като почтено. Ако няма конкурентно движение, застъпващо се за същата цел, то също е безспорно. Почтеното движение, трябва да се бори предимно с проблемите на незаинтересованост и символична подкрепа, но има достъп до законни средства за популяризиране на своите ценности. А

фракционното такова движение трябва да се бори с конкуриращи се движения, застъпващи се за една и съща обща цел, но също така да има достъп до законни средства за разширяване на своето влияние. Движение, което застрашава ценностите на големи и значими групи по интереси в обществото, бива публично определено като революционно и естествено се сблъсква с насилие. В резултат, на което му се отказва достъп до законни средства за популяризиране на своята програма. Съществува и друг тип движение, което не се определя като почтено, нито опасно, но като странно, разглежда се като безобидно, среща публично омаловажаване и има ограничен достъп до законни средства.

Според стратегията и тактиката: Движенията могат също да бъдат категоризирани въз основа на общия характер на тяхната стратегия и тактика; например дали са легитимни или нелегални. Популярното разграничение между **радикални и умерени движения** отразява този вид категоризация. Разликата между типовете движения зависи от тяхната зависимост от насилствени или ненасилствени тактики. Но ненасилственото движение може да бъде определено и като революционно или радикално, тъй като приема гражданското неподчинение, а не законно или парламентарно маневриране, като основна характеристика на своята стратегия. Важното за този тип разграничаване на насилствените и ненасилствените движения е относително, поради факта, че движението, докато развива своята дейност във времето много бързо може да преминава от едната в другата категория.

1.2.1.3. Структура на гражданските движения

Движението се характеризира със своя структура и култура. Структурата се отразява в отношенията между лидери и последователи, културата в ценностите и нормите. За разлика от асоциацията, движението не притежава законни лидери, в смисъл да бъде надарено с власт чрез някакъв

формален процес. Това налага лидерите непрекъснато да аргументират своите претенции за лидерство, като демонстрират ефективността на своето влияние върху последователите. Съществува връзка на реципрочно влияние. Последователите, от своя страна, нямат институционализирани средства за засилване на влиянието си, като референдуми, законодателни органи или периодични избори на лидери. Следователно, **отговорността за формулиране на политики и решения се пада на лидерите, които да мотивират последователите.** Налагането на тези предложения трябва да стават с инструмента на убеждението или на принудата, за да създадат илюзията, че това са колективни решения, взети от цялото движение. По този начин пропагандата се превръща във важен инструмент за лидерство. Пропагандата е важна и за поддържане на морала и единството. На едно социално движение липсва както интимността на първичната група, така и формалните граници на асоциацията. Речите и писанията на лидерите служат отчасти, за да осигурят на последователите си размера, силата и потенциала за успех на движението— въпроси, които последователите могат да наблюдават директно. Движенията използват междуличностни отношения, за да засилят тяхното единство, насърчавайки малки групи от членове да се срещат често, за да създадат лични връзки. Масовите срещи, паради, митинги с придружаващия ги ритуал намаляват чувството на изолация и създават смисъл за общност на разпръснатите членове.

Промяната в гражданските движения: Като трайна, устойчива колективност, едно движение претърпява значителни промени по време на своето съществуване. Тази характеристика е накарала някои учени (като Х.Блумър, Чарлз Тили и Марсел Мос) да формулират теория за „жизнен цикъл“ или „естествена история“, обща за всички социални движения. Други учени поставят под въпрос стойността на подхода на жизнения цикъл към

социалните движения, като твърдят, че емпиричните изследвания на многобройни движения не доказват устойчива етапност на развитие. Американският социолог Нийл Смелсер предлага като алтернатива "теория за добавената стойност" в "Теория на колективното поведение", която постулира, че макар редица детерминанти да са необходими за възникването на социално движение, те не трябва да се появяват в някакъв определен ред. Някои може да присъстват известно време без ефект, за да бъдат активирани по-късно чрез добавяне на друг детерминант. В този смисъл, идеята за жизнения цикъл позволява откриването на условия, които трябва да са налице, за да може дадено движение да премине от един етап на друг. Това може също да помогне за идентифициране на условията, които карат движението да променя посоката. Това, което може да се каже със сигурност е, че социалното движение има развитие. Във времето то винаги претърпява промени в много от характеристиките си, въпреки че последователността на тези промени може да варира.

Една от най-честите промени е **смяната на типа лидерство**. В най-ранните си етапи най-силно влияние върху дадено движение най-вероятно има харизматичният лидер, който лично символизира неговите ценности. В следващ момент лидерската роля се изпълнява от тези, които допринасят за развиващата се идеология на движението. И ако едно движение трае дълго време и естествено се разрастне, се появяват и административни лидери, които се занимават с практическите въпроси на организацията и стратегията. Влиянието в движението може да се измества между тези видове. Промени настъпват и **в структурата на членовете**. Обикновено с времето членовете в движението нарастват, което въвежда елемент на по-голяма хетерогенност. В ранните етапи последователите обикновено са дълбоко отдадени с почти фанатично посвещение на ценностите на движението. Ако движението

придобие популярност и уважение в някакъв сегмент от обществото, могат да бъдат придобити членове, които не са дълбоко ангажирани и тяхното участие да е спорадично. Тази хетерогенност също може да бъде основата за вътрешен конфликт в дадено движение. От друга страна, ако дадено движение бъде публично определено като революционно и подложено на репресия, членството вероятно ще бъде свито главно до дълбоко отдадени новоповярвали или до фанатици, които получават известно удовлетворение от чувството, че са преследвани.

Целите също рядко остават непроменени. Тъй като социалното/гражданското движение продължава и расте, те могат до станат по-широки и по-неясни, отколкото са били в началото. Предложенията за ограничени, специфични реформи се вграждат в програмите за обща социална реформа. Тъй като лидерите и членовете започват да придобиват чувство за власт чрез ранни победи, ориентациите на силата на движението могат да се увеличат. Тогава придобиването на по-голяма власт от популационния сегмент, което движението предполага, че представлява, вместо прилагането на ценностите на движението, се превръща в цел. В същото време изявлението за целта на движението за придобиване на власт става неясно и по-утопично.

Стратегията и промените в стратегията са силно повлияни от връзката на социалното движение с по-голямото общество и с други социални движения. Социалната структура и преобладаващата система от вярвания могат да подскажат, че промяната може да бъде причинена чрез промяна на сърцата и умовете на отделните членове, или че индивидите имат малък ефект върху социалния ред. Публичното определение на движението като опасно и подривно може да го принуди да разчита все повече на стратегия за обществена манипулация, включително тактика на насилие.

Противопоставянето, породено от контрадвижение, може да има същия ефект, правейки опитите за убеждаване трудни и опасни и причинявайки ненасилствено, принудително движение да използва сила.

От прегледа направен до тук можем да изведем следните важни моменти в определението за **гражданско движение**:

Гражданското движение е самоорганизирана колективна форма със своя социална структура, организация и култура. Социалната структура се отразява в отношенията между лидери и последователи, а културата в ценностите и нормите. Нормите са стандартизирани очаквания за поведение, а ценностите включват програмата и идеологията. За разлика от организацията, гражданското движение не е юридически регламентирано и не притежава законни лидери, в смисъл, че властта им не произтича от някакъв формален процес. От съществено значение за гражданското движение е неговата разпознаваемост и публичност, с цел привличане на обществена подкрепа, чрез различни форми на манифест.

За разлика от организираниите формални структури (като институции, граждански организации, бизнес), които участват в управлението на обществената среда, където социалната чувствителност се изразява в изработването на механизми и професионални практики за превенция и смекчаване на противоречия и напрежение в обществената среда, при граждански мобилизации и движения, различните социални проблеми се манифестират и често се оказва натиск върху институции и корпорации.

Един от основните проблеми при гражданските движения е тяхното адекватно представителство. Често тази причина води до институционализирането им в неправителствени организации, които им дават функцията на представителност (на вече сформирани общности от големи групи хора) и легитимиране на колективните решения, и също така—

функциите координация и финансиране. Примерите за такава трансформация на движение в организация у нас са Фондация „Движение на българските майки” (възникват като клуб "Бъдещи майки" в български интернет портал Dir.bg, и се регистрират като НПО през 2005 г.), Сдружение „Настоящи и бъдещи майки” (водят началото си от Форума "Бг Мамма"), Сдружение „Родилница” (от 2009 г. работи като неформална организация, която през 2012 г. се регистрира като НПО в обществена полза) и др., които се институционализират след години неформална дейност, онлайн дискусии, организиране на семинари, публични акции и информационни кампании, извършвани изцяло на доброволчески и благотворителен принцип. В това число попадат и всички браншови или регионални бизнес организации, както и организации като Блулинк, които са мета-граждански организации, обединяващи екологични организации.

Обществено-политическата обстановка в България през последните години провокира поява на нагласи за промяна и образуването на гражданска протестна мобилизация, някои от които придобиват характер на движения. Едни от най-емблематичните примери за граждански мобилизации и движения, които бележат значителни успехи в постигането на целта за създаването си са:

- **Движението срещу добива на шистов газ (2011–2012)**

Антишистовите граждански инициативи възникват през юли 2011 г., след като Министерският съвет одобрява 5-годишно разрешение американският петролен гигант „Шеврон” да прави проучване за добив на шистов газ в Североизточна България. Създадени са различни Фейсбук групи (национални и регионални), които ангажират десетки хиляди души. След серия от протести в национален мащаб Народното събрание приема забрана за добива на газ по споменатата технология, което се отчита като успех на кампанията.

- **Движението срещу търговското споразумение АСТА (2012)** е пример за включване в международна гражданската активност срещу международен договор, подписан от 22 страни от ЕС, между които и България, срещу нарушаването на правата на интелектуалната собственост в интернет. Движението е част от общоевропейската кампания, целяща да се противопостави на споразумението. Според противниците му, АСТА би ограничил основни свободи и правото на неприкосновеност в мрежата, облагодетелствайки единствено големите компании. Активистите на групата призовават българските поддръжници да подпишат общоевропейската петиция до Европейския парламент, след която Парламентът обявява отказа си от споразумението. Организационната група за действия срещу подписването на АСТА от България изпраща множество имейли от български граждани до депутатите в Европейския парламент с молба да се откажат от ратификация на споразумението. В много български градове се провеждат протести срещу приемането на АСТА в България като част от световния ден за протест срещу АСТА. На 14 февруари 2012 г. гражданската инициатива „Не на АСТА” изпраща становище до министър-председателя на България, в което се противопоставя на определена разпоредба в проект за Закон за хазарта, внесен от Министерския съвет с доводите, че въпросната разпоредба повтаря правила за филтриране на интернет трафика, подобни на тези в АСТА. На 15 февруари 2012 г. България официално се отказва от ратификация на АСТА и инициира процедура по оттегляне от споразумението.

Примери като по-горе описаните както и движението срещу либерализиране на генно-модифицирани организми (ГМО) през 2010 г., протестите срещу високите цени на горивата (СИЛА) през 2011 г., политическите протести от 2009 г. срещу управлението, антимонополните

протести от зимата на 2013 г., протестът срещу назначаването на Делян Пеевски за шеф на ДАНС от лятото на 2013 г. до протеста от 2020 г. „Мутри въвн“, недвусмислено отразяват желанието и възможностите за активна мобилизация на българското общество за подобряване на социално-икономическата и политическа обстановка в България.

1.2.2. Неправителствените организации в гражданското общество

Неправителствените организации(НПО) са друга гражданска активност, която е във фокуса на вниманието на настоящето изследване. Интересът към тях е продиктуван от същностните характеристики, които този тип обединения носят. По дефиниция неправителствените организации са ангажирани с дейности, които ги ситуират като коректив и регулатор на държавните институции, в повечето случаи са профилирани като предмет на дейност и са публично известни с това. Съществуването на неправителствените организации в рамките на държавата е един от признаците, по които се регистрира развитие на гражданското общество – сфера на свързаност и диалог, извън директния контрол на държавата или други авторитети.

Неправителствените организации, за разлика от гражданските движения, са законово установени и се подчиняват на определени правила. В България регистрацията и дейността на НПО е регламентирана в Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ)¹⁷. Заради начина, по който са определени в Закона, неправителствените организации се наричат и организации с нестопанска цел (ОНЦ). В разработката двете наименования ще бъдат използвани като синоними.

¹⁷ Закон за юридическите лица с нестопанска цел(ЗЮЛНЦ) може да се намери тук :<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134942720>

2.2.1. Типологизация на неправителствените организации в България

Според Закона, два са критериите, по които неправителствените организации (НПО) се разделят:

Според **правната си форма**, те се делят на:

Сдружение - има членове, Общо събрание и задължително условие за учредяване е да има поне три лица.

Фондация - Няма общо събрание, има управител или управителен съвет и може да има и само един учредител

Според **дейността, която извършват**, те се делят на:

В частна полза - в този случай интерес има само един човек или пък определен кръг лица, например фондация, която набира средства за лечение на болно лице в чужбина.

В обществена полза - тогава интерес имат неопределен кръг лица, например сдружение, което си поставя за цел повишаване на стандарта на живот на хора в неравностойно положение, защитава екологични норми, права на гражданите и др.

Интерес на настоящето изследване са представители на неправителствени организации, които упражняват дейност в обществена полза.

НПО свободно определят целите си и средствата за тяхното постигане. Ограничения на целите се определят от нормите на Конституцията: забраняват се организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури или се стремят да постигнат целите си чрез насилие. Тези ограничения са валидни както за НПО, така и за другите видове

юридически лица, а също и за неформалните обединения, които не подлежат на регистрация. Целите, за които една неправителствена организация работи, следва да бъдат посочени конкретно в устава, съответно учредителния акт на организацията. Те са обстоятелство, което подлежи на вписване в Регистъра.

В Конституцията от 1991 г. изрично се разграничават сдруженията на гражданите от политическите партии. Партиите съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите и тяхното създаване и дейност се регламентират от Закона за политическите партии. **НПО могат да използват част от инструментариума на политическите партии (демонстрации, да участват в дискусии по обществено-политически проблеми, да предлагат промени в закони), но това, което ги отличава е, че нямат право на законодателна инициатива и не излъчват представители в органите на държавата, които взимат решение.**

Включването на НПО в общественополитически дебати се предполага до голяма степен от целите, които организациите, регистрирани в обществена полза, си поставят (посочени в ЗЮЛНЦ). Сред тях са развитието и утвърждаването на духовните ценности, гражданското общество, гражданското участие и доброто управление, здравеопазването, образованието, науката, културата, техниката, технологиите или физическата култура, подпомагането на деца, хора с увреждания или лица и общности в риск от социално изключване, защитата на човешките права или на околната среда. Повечето от тези цели предполагат политически решения на национално или местно ниво, както и законодателна инициатива на определен етап.

Възникване и развитие на НПО в България след 1989 г.

През 2010 г. "Центърът за изследване на демокрацията", анализирайки динамиката на гражданския сектор от началото на демократичния преход,

откроява четири периода на развитие на сектора (ЦИД 2010:17). И това, което прави впечатление е, че гражданският сектор в България се институционализира и се тематизира, провокиран предимно от източниците на финансиране.

В първия период от 1990 г. – 1994 г са регистрирани едни от най-големите неправителствени организации, част от които функционират и днес.

През втория (1994 г. – 1998 г), окачествен като период на ускорен растеж, обусловен от обявените програми на чуждестранните донори за подпомагане на развитието на НПО в България, са регистрирани 3000 организации с предмет на дейност близък до обявените от източника на финансиране приоритети.

Третият период (1998 г. – 2005 г.) Центърът характеризира като период на утвърждаване на сектора, когато постепенно се съкращава финансирането от основни чуждестранни донори (Американска агенция за международно развитие и Фондация "Отворено общество) и се наблюдава диверсифициране на донорите и засилване на националното дарителство.

След 2005 г. основното финансиране на НПО се осъществява чрез програми на ЕС и в контекста на присъединяването на България през 2007. През този четвърти период "Центърът за изследване на демокрацията" наблюдава процес на "масово завладяване на гражданското общество" от страна на лица във висшите ешалони на властта, чрез пряко и непряко участие в неправителствени организации" (ЦИД: 2010 г.) В същото издание авторският колектив типологизира, според предмета на дейност, следните видове НПО:

- широкопрофилни, които дефинират граждански и професионални цели възможно най-широко – Пример за такъв тип организаци са **Фондация**

"Български център за нестопанско право"¹⁸, регистрирана през 2001 г. в обществена полза с мисия да подкрепя развитието и утвърждаването на благоприятна правна и политическа среда за независимо гражданско общество, включително и на юридическите лица с нестопанска цел и **Фондация „Работилница за граждански инициативи"**¹⁹, която развива своята общественополезна дейност от 2001 г., като продължение на програмата за България на английската организация "Чарити Ноу Хау"-учредителите са си поставили за цел да изградят ефективна платформа, която да подпомага развитието на организационен капацитет у малки, независими организации и неформални групи от цялата страна, както и да насърчава сътрудничеството помежду им. Към тази типология спадат и по-голямата част от неправителствените организации на местно равнище.

- **профилирани организации, с тясно определени цели** (изследване на политическата система, подпомагане на икономическата реформа, подпомагане на местната власт, работа с определена социална група и др.), примери за такъв тип асоциация са: Фондация "За нашите деца"(2002 г.)²⁰, която развива своята дейност в подкрепа на децата лишени от родителски грижи и подпомагане на семействата, които не могат да отглеждат децата си, Сдружение „Шанс за хора с увреждания ” (2003 г.)²¹ с мисия за създаване на условия за равнопоставеност и равни шансове за хората с увреждания, екологичната национална организация "Зелени Балкани" (1998 г.)²², Фондация „Медийна демокрация“²³ основана през 2007 г. и др.

¹⁸ <http://bcnl.org/>

¹⁹ <https://frgi.bg/>

²⁰ <https://detebg.org/>

²¹ <https://www.shans-bg.org/>

²² <https://greenbalkans.org/>

²³ http://www.fmd.bg/?page_id=7

- **политико-партийни организации, които са заявили принадлежност към някои от политическите сили в страната**- пример за това са Фондация "Солидарно общество" (1997 г.)²⁴, която е учредена от популярни политически представители на БСП и Сдружение "Институт за социална интеграция" (2002 г.)²⁵, фондация "Янко Сакъзов" (1994 г.), създадена от тогавашната БСДП, фондация "Демокрация" – СДС (1991 г.) и др.

Представителства на международни НПО, някои от тях с дългогодишна дейност, играят съществена роля за развитието на сектора от самото начало на негово формиране в България след 1989 г. Най-популярните и с изявена дейност като Асоциация "Прозрачност без граници"- (*Трансперънси интернешънъл – България*)²⁶ е учредена през юни 1998 г., като българското национално представителство на Трансперънси интернешънъл. Това е първото национално представителство, учредено в Югоизточна Европа и изцяло съобразява дейността си с основните принципи на коалицията. Мисията на „Прозрачност без граници“ е да обедини държавните институции, местните власти, представителите на гражданското общество, частният сектор и медиите, с цел създаването или променянето на системни реформи, за да се спре разпространението на корупцията в страната, и осигури подобър живот. Основен приоритет в работата на асоциацията е иницирането и прилагането на методи и програми за противодействие на корупцията на национално и регионално равнище. При осъществяването на своята дейност се ръководи от фундаменталните принципи на световната коалиция и не назовава имена и не атакува отделни личности.

²⁴ <http://www.fsobg.com/>

²⁵ <https://www.isi-bg.org/>

²⁶ <https://transparency.bg/>

През 2006 г. една от най-популярните природозащитни международни организации WWF (World Wide Fund For Nature) официално е регистрирана като неправителствената организация WWF България²⁷. Мисията, която заявяват е да спрат влошаването на околната среда на планетата, за да живеят хората в хармония с природата.

Асоциацията на европейските журналисти – България (АЕЖ-България) е сдружение с нестопанска цел, регистрирано в обществена полза през 2010 година. Тя е професионална общност от журналисти, член на Асоциацията на европейските журналисти²⁸, обединяваща журналисти от 30 европейски държави. АЕЖ е независима международна асоциация, която събира журналисти от цяла Европа чрез членството им в националните секции. Тя подкрепя критичната журналистика в процеса на европейската интеграция и свободата на информация и на медиите. АЕЖ предлага на журналистите възможността да бъдат част от професионална и социална мрежа. Асоциацията е независим наблюдател в комисията по медиите към Съвета на Европа.

1.3. Концептуални аспекти на гражданското участие в демократичния политически процес

1.3.1. Демокрация и гражданско участие

За демокрацията съществуват множество дефиниции, но буквално демокрация означава власт на народа. Начин на управление, което зависи от волята на народа. Бърнард Крик, в своята книга "Демокрацията"(2008), разглежда понятието в три аспекта: като ценностна система, като набор от институционни мерки и конституционни инструменти и демокрацията като тип поведение, като изтъква, че демокрацията е необходимо, но не

²⁷ <https://www.wwf.bg/>

²⁸ www.aej.org

достатъчно условие за добро управление. За целта на настоящето изследване за работеща дефиниция за демокрацията, в политически смисъл, се използва тази на проф. Георги Манолов, който обобщава, че в съвременния смисъл *..."демокрацията е такава форма на управление на държавата, при която върховната власт принадлежи на народа и се осъществява пряко или непряко (чрез представителство) от него чрез конституционно регламентирана конкуренция между различните политически субекти по време на произвеждане на избори, вследствие на което се конструират висшите органи на властта."* Разбирането за демокрацията е като съгласие на мнозинството да бъде управлявано от даден политически субект, но да е гарантирана възможността на гражданите да участват в процеса на реализация на властта, в условията на пълна прозрачност и публичен контрол от страна на обществеността. (Манолов 2015:20)

Съвременните демокрации са представителни демокрации, основани на принципа за избор на влизащите в държавното управление. Заедно с това, съвременните демокрации използват и форми на пряка демокрация, които дават възможност да се оказва влияние на политическите решения на управлящите или ако приложим дефиницията за демокрация на Джовани Сартори (Сартори 1992:160-187) разбираме, че в същността си демокрацията не включва само гласуване на избори, но и активно лично участие на гражданите в процеса на вземане на решение.

„...демокрацията на участието, основана на правото да се съблюдава или да се влияе върху упражняването на правомощията и отговорностите на публичните власти, допринася за представителната и пряка демокрация... правото на участие на гражданите в процеса на вземане на политически решения трябва да бъде осигурено на лицата,

неправителствените организации (НПО) и гражданското общество като цяло „²⁹.

Ефективното функциониране на демокрацията, зависи от всеки гражданин. При демократичните системи на управление се приема, че гражданите управляват чрез своите избрани представители и именно те – гражданите са суверенът. Историята от последните десетилетия обаче показва, че гласуването веднъж на всеки 4 или 5 години не дава достатъчно гаранции, че властта, избрана от гражданите ще взема решения в полза на гражданите, а не на себе си или на групи, които имат ресурс за влияние върху властта. Това е и една от причините да се придава особено значение на увеличаване на възможностите на гражданите да участват между двата избора, чрез различни форми на участие (напр. дебатиране, взимане на решение или прилагане на политики), за да упражняват контрол върху действията на управлението на държавата и местна власт.

1.3.2. Основни концепции за гражданско участие

Ако започнем от философите на Античността, както вече беше споменато в текста на това изложение(1.1.1. Историческо развитие на концепцията за "гражданско общество"), разбираме, че те са разглеждали доброто управление, през добродетелите на гражданите, участващи в него. Добрата държава, според Аристотел, може да съществува само, ако се опира на добродетелни граждани, които вземат активно участие в процеса на вземане на решения. Тази добродетел, разбира се, се възпитава чрез добра образователна система, която включва изучаването на философия, реторика, математика, изкуства, физическо възпитание и военно обучение.

²⁹ "Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения", приети от Комитета на министрите на 27 септември 2017

През втората половина на XX век идеята за гражданско участие вече се превръща в пълноценна философия на управлението, която се нарича делиберативна (обсъждаща) демокрация. В съвременната англо-американска употреба терминът "обсъждане" е етимологично базиран на латинската дума *deliberare*, което означава да се претеглят (в идеологически смисъл), да се отразяват, обмислят или се вслушват в съветите. Делиберативната демокрация се основава на идеята (според германския философ Юрген Хабермас, англичанина Джон Роулс и други), че политическите решения могат да са напълно легитимни, ако са резултат от обсъждания между гражданите, при условия на прозрачност, включеност (на максимално количество хора), свобода на изказа, добра воля и добри (уважителни) обноси. На практика, делиберативната демокрация е опит за разширяване на обхвата и ефективността на подобни дискусии на гражданите.

А когато гражданското участие не се практикува за значителен период от време, качеството на управлението се влошава, защото се задейства т.нар. "железен закон на олигархията", формулиран от германския синдикалист и социолог Роберт Михелс през 1911 г. в неговата книга "Политическите партии" (Michels 2001). Според този принцип от теорията за елита всяка форма на социална организация (партия, правителства и др), независимо от нейната първоначална демократичност, неизбежно се превръщат в олигархии, когато се радват на прекалено доверие от обществото и контролът отсъства. В страните с демократични режими, тези процеси в управлението обикновено провокират по-силно желание за гражданско участие и често ескалират до протестни или революционни действия. След подобна ситуация във Франция през 1968 г. (социални бунтове срещу правителството на Шарл де Гол), американската социоложка Шери Арнщайн излиза със своята известна статия „Стълбица на гражданското участие” от 1969 г. (Arnstein 1969). В нея е

развит първият и може би най-известен модел на участие. Арнщайн формулира осем нива на участие, като всяко от тях съответства на едно стъпало на стълба, която започва с липсата на участие, а формата на пълно участие е в другия край. Колкото по-високо на стълбата се намирате, толкова повече власт имате при определянето на резултата. Най-долните две стъпала – манипулацията и терапията – не могат да бъдат определени като нива на участие. Следващите три стъпала нагоре – информиране, консултация и помиряване – могат да бъдат определени като символични, защото те позволяват на гражданите да имат глас и той да бъде чул, но управляващите могат и да не се съобразят с техните възгледи. Само последните три стъпала 6, 7 и 8 – партньорство, делегирана власт и граждански контрол – представляват истинска гражданска власт и най-ефективна форма на гражданско участие. Това виждане много добре илюстрира как държавните институции могат да прилагат гражданско участие като процес на имитация, като използват първите 5 форми за участие, държейки гражданите настрана от истинското интегриране в процеса на вземане на решения. Консултативните съвети, към различни държавни институции в България е една такава имитационна форма на гражданско участие, където се обсъждат политики с гражданското общество, но институциите нямат задължението да се съобразяват с мнението, изразено в тях. По-късно през 1992 г. моделът на Арнщайн е доразработен от Роджър Харт и адаптиран за участие на децата и младите хора (Hart 1992). Съществено в концепцията на Харт е, че той възприема участието като фундаментално право на гражданство и намира за важно това, че участието възпитава как да бъдеш гражданин и научава как да стане това. Харт разглежда младежкото участие и като форма на партньорство между младежи и възрастни. В концепцията му съществуват различни степени, до които младите хора могат да бъдат ангажирани или да

поемат отговорност, в зависимост от ситуацията, ресурсите, потребностите и нивото им на опит. Стълбата на Харт (Hart:1992)³⁰ показва различни степени на ангажираност на децата и младите хора в проекти, организации или общности и също е ранжирана в 8 степени. Като първата степен, подобно на модела на Арнщайн отразява манипулацията, а втората, когато младите хора са включени като декорация. Третата и четвърта степен също са имитационни – определени като символично (tokenism) включване и "назначаване". На стъпало 5 младите хора са консултирани и информирани, а на 6-то - решенията са инициирани от възрастните, но са споделени от младите хора. Чак на 7 и 8 позиция се отразява младежкото участие като на 7-мо младите хора са инициатори и лидери на действия, а на 8-мо споделят вземането на решение с възрастните.

Според равнинището на участие, психоложката Сара Уайт (1996:6)³¹, разграничава:

- **Номинално участие**, което се използва от по-силните участници, за да легитимират своите планове и намерения. По-слабите страни в процеса са включени, но нямат реална власт върху решенията. Този тип участие е близо до „консултативното”, защото не е задължително да води до промяна или до овластяване на участващите граждани;
- **Инструментално участие**. Този термин обозначава участие на нивото на малката общност като инструмент за постигането на ясно формулирана цел, чрез обединяването на експертизата и на знанията на членовете на общността;

³⁰ Статията може да се види тук: <https://www.unicef-irc.org/publications/100-childrens-participation-from-tokenism-to-citizenship.html> (последно посетена февруари 2023г.)

³¹ Статията може да се види тук: <https://www.jstor.org/stable/4029350> (последно посетена февруари 2023 г.)

- **Представително участие.** Този тип участие дава глас на членовете на общността при вземането на решения и налагането на политики, които имат пряко въздействие върху тях;
- **Трансформативно участие** – (променящо). Резултатът от подобно участие е, че гражданите, включени в него, стигат до най-голяма степен на овластяване, включени са във всички процеси на вземане на решения и успяват да променят структурите и институциите, които преди това са ги изключвали или не са ги допускали до вземането на решения.

През последните десетилетия се наблюдава нарастващ академичен интерес към политическото участие (Тодоров:2010), гражданското участие и ангажираност не само в "младите", но и в утвърдените или т.нар. „стари” демокрации. Голяма част от този научен интерес е продиктуван от загриженост от намаляващите нива на гражданска ангажираност, ниска изборителна активност, подкопаване на общественото доверие в институциите на представителната демокрация и други признаци на обществена умора, скептицизъм, цинизъм и липса на доверие в политиките и политическите партии. Йоаким Екман и Ерик Амна (2012 г.)³², извършвайки един критичен преглед на различни концептуални рамки за понятията "политическо участие" и "гражданска ангажираност" разработват нова типология за политическо участие и гражданска ангажираност, подчертавайки многоизмерността на двете понятия. Правейки ясно разграничение между „политическо участие“ (в което включват както официално политическо поведение така и протеста или извънпарламентарни политически действия) и по-малко преки или „латентни“ форми на участие, концептуализирани от тях като „гражданска ангажираност“ и „социално

³² Ekman J., Amna E. Political participation and civic engagement: Towards a new typology, 2012

участие“. Това, което представлява интерес в разработката на двамата автори, е твърдението, че тези латентни форми на участие са от решаващо значение, за да се разберат новите форми на политическо поведение и перспективите за политическо участие.

В най-популярен смисъл днес гражданското участие често се схваща като инструмент, който компенсира слабостите на представителната демокрация. Енциклопедичният речник на публичната администрация на Националното висше училище по публична администрация, Франция, може би дава най-описателната дефиниция на понятието, която е и работеща за целта на настоящото изследване: **„Гражданското участие може да се дефинира като процес, в който хората взимат участие – дали действат на доброволен или задължителен принцип, самостоятелно или като част от група - с цел влияние върху решение, което включва важен избор, който ще повлияе на общността. Такова участие може или не да се осъществи чрез институционална рамка и да бъде организирано от членове на гражданското общество (например, чрез класово действие, демонстрации на граждански комитети и т.н.) или от вземащите решения (например, чрез референдуми, парламентарни комисии, медиация и др.)”**³³

Гражданското участие е правно гарантирано в *Хартата на основните права на Европейския съюз* (2012/С 326/02)³⁴, прогласена от Европейския парламент, Съвета и Комисията през 2012 г. и включена в *Договора за Европейския съюз* (ДЕС)³⁵. Базирайки се на основополагащи документи,

³³ Енциклопедичен речник на публичната администрация на Националното висше училище по публична администрация на Франция (ЕНА), включва дефинициите на повече от 74 термина и понятия в областта на публичната администрация, в съставянето му участват 55 изследователи и практики от Канада, Франция, Швейцария и Обединеното кралство. Достъпен онлайн тук: https://dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?&by=word&id=5&lng=en

³⁴ [Харта на основните права на Европейския съюз \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A2012R0000%3A0001_20160101)

³⁵ консолидиран текст 2016 г., ОВ С 202, 7.6.2016

които допринасят за създаването на среда за гражданско участие³⁶, септември 2017 година Комитета на министрите към ЕС приема **Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на решения**. Още в преамбюла на този документ е записана осъзнатата отговорност на държавните ръководители, че един от начините да се укрепят демократичните институции и да се върне вярата на гражданите в демократичния начин на управление е да се разширят възможностите за участие на гражданите в процеса на вземане на решение.

Документът конкретно посочва кои са основите за осигуряване на гражданското участие в процеса на вземане на решение, дефинирайки конкретните участници, задължения и условия за осъществяване на процеса:

– **Предоставянето, събирането и канализирането на гледните точки на физически лица, да бъде в прерогатива на гражданския сектор** (пряко или чрез представители на гражданското общество), осигурявайки съществен обмен на информация и мнения, които осведомяват процеса на вземане на решения, така че да бъдат удовлетворени обществените нужди.

– **Гарантиране на гражданското участие чрез подходящи, структурирани и прозрачни средства**, включително, където е необходимо, законови или регулаторни мерки, които могат да включват разпоредби за

³⁶ Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS No. 5) и нейните допълнителни протоколи; Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No. 205); 2 Интернет страница: www.coe.int/cm CM(2017)83-final, Препоръка Rec (2003) 3 на Комитета на министрите към страните-членки относно балансираното участие на жените и мъжете в процеса на вземане на политически и публични решения; Препоръка CM / Rec (2007) 14 на Комитета на министрите към страните-членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа; Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения (одобрен през 2009 г); Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление за правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207); Препоръка Rec (2001) 19 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот;

разглеждане на искания за обжалване или обезщетение в случай на неспазване.

– **Различните етапи на процеса на вземане на решения, предприети от овластените публични органи, трябва да бъдат отворени за гражданско участие.**

– **Информацията трябва да бъде лесно достъпна, прозрачна и на разположение на обществеността, (освен ако не е класифицирана по причини, които са ясно определени със закон)**

– **Да бъде осигурявана своевременно адекватна информация, позволяваща допълнения по същество, докато решенията са все още обратими.**

– **Планирането и управлението на гражданското участие е задължение на държавните органи, които трябва да определят ясно целите, действащите лица, процеса и сроковете, както и използваните методи. Те трябва да предоставят актуална и изчерпателна информация относно процеса на вземане на решения и процедурите за участие да предприемат подходящи действия за улесняване на участието.**

– **При необходимост, да бъдат създадени или разработени координиращи органи, с цел организиране и управление на процесите на гражданско участие, при условие че техните роли са ясно определени, подчертани и подкрепени.**

– **Предвиждат се и сключване на рамкови споразумения за сътрудничество в подкрепа на гражданското участие между публичните органи и неправителствените организации**

– **Времовата рамка за участието трябва да осигурява достатъчна възможност за правилна подготовка и предоставяне на конструктивен принос.**

– **Обхватът и методът на гражданското участие трябва да съответстват на разглеждания въпрос.** От публичните органи се очаква да изискват възможно най-широк спектър от предложения, включително от маргинализирани, неравностойни и уязвими групи от хора.

– **Окончателното решение,** което взимат държавните органи трябва да бъде взето след **приключване на процеса на гражданско участие,** който са започнали, освен при изключителни обстоятелства, които да бъдат ясно обосновани.

В същият документ е дадена ясна дефиниция на понятията гражданско участие и процес на вземане на решение. Тези дефиниции ясно определят **участниците в процеса и го отличават от политическите дейности и лобизма:**

Гражданско участие – ангажирането на лица, граждански организации и гражданското общество като цяло в процесите на вземане на решения от органите на управлението. Гражданското участие в процеса на вземане на политически решения се отличава от политическите дейности чрез ангажиране с политическите партии и от лобирането, свързано с бизнес интереси;³⁷

Процес на вземане на решения – разработване, приемане, прилагане, оценка и преформулиране на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно ниво или всеки процес, при който се взема решение, засягащо обществото или негов сегмент от публичен орган, който има такива правомощия;

Вземайки под внимание определенията за гражданско участие, които са разгледани в настоящето изложение, за работна дефиниция на понятието за

³⁷ Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на решение. Съвет на Европа, 2017 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808aecd1>

настоящата научна разработка можем да обобщим следното: **Гражданското участие е процес, в който хората взимат участие на всеки етап от процеса(на доброволен или задължителен принцип, самостоятелно или като част от група) с цел да се повлияе на политическо решение, което се взема от органите на управлението и ще се отрази на общността.** Такова участие може или не да се осъществи чрез институционална рамка и да бъде организирано от членове на гражданското общество (например, чрез демонстрации на граждански комитети и т.н.) или от вземащите решения (например, чрез референдуми, парламентарни комисии, медиация и др. Гражданското участие се отличава от политическото участие (в което са ангажирани политически формирования) и от процеса на лобизма (който касае бизнес интереси).

1.3.2. Видове гражданско участие

Гражданското участие може да се раздели на два вида, в зависимост от това дали е регламентирано или не, като извънинституционално и институционално.

Извънинституционално гражданско участие

В България, нуждата от участие на гражданите придобива нови измерения в последните 10-15 години. В протестните вълни от периода 2011-2014 г., и 2019-2020 г. се откроява една интересна особеност на отхвърляне на всякакъв опит за обединение с политически партии и техните елити, тъй като протестиращите твърдо държат на позицията, че са граждански. Хората се самоорганизират и отхвърлят формалната организация и лидерството. Използват се различни методи на протест – окупации, блокади и флашмобове, като се явяват една своеобразна възпираща практика.

По време на анти-монополните протести от началото на 2013 г., навлиза идеята за обществените съвети, като морален стълб на властта. По време на

протестите срещу кандидатурата на Делян Пеевски за председател на ДАНС, на Орлов мост е сформирана асамблея, на която стотици хора взимат дейно участие, разглеждат и търсят начини, свързани с участието на гражданите и промените в изборния кодекс. Събранията на стачкуващите, които се провеждат в Ректората на Софийския университет се явяват като алтернатива на казионните студентски съвети, които отдавна са изгубили своята същност и функции.

През лятото на 2020 г. няколко месеца гражданите излизат на протест срещу "корупционното управление на ГЕРБ" и се обявяват с искане за оставката на правителството и главния прокурор. Лидерството на протеста е оглавно от трима граждани, т.нар. "Отровно трио", а ораторите на протеста всяка вечер са различни (изявени български граждани в различни области и практикуващи своята професия в страната и извън пределите на държавата.) И този протест не допуска да бъде припознат като инициатива на съществуваща политическа сила.

Разбира се, извънинституционалните примери за пряко участие в България не се ограничават само до представените примери. Но опитите за организирането им доказва, не само, че гражданите не са апатични, но че се търсят нови форми и модели, чрез които да изразяват позициите и несъгласието си. А така наречената организирана част от гражданското общество, представена от неправителствените организации не е съгласна с тези модели на изразяване на позиции, което се потвърждава и в експерименталното проучване на дисертацията.

Институционално гражданско участие

В България са регламентирани три институционални форми на гражданско участие – **референдум** (на национално и местно равнище), **гражданска инициатива** (на национално, европейско и местно ниво) и **общо**

събрание на населението (на местно ниво). Опитът в използването на тези механизми в България е ограничен и не се регистрират успешни резултати до сега.

В периода 2013 г. – 2016 г. са проведени първите три национални референдума от началото на промените след 1989 г. И трите референдума са инициирани от различни участници в обществено политическия процес и макар, че стигат различни фази на провеждането им, са неуспешни като краен резултат.

Първият: „Да се развива ли ядрената енергетика в Република България, чрез изграждане на нова ядрена електроцентрала?“ е инициран от Българската социалистическа партия и е неуспешен.

Вторият е инициран от Президента на Републиката: "Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите" и влиза за разглеждане в Народното събрание.

Третият е инициран от гражданска инициатива- Инициативен комитет с председател Слави Трифонов (сега председател на нова политическа формация "Има такъв народ", представена като втора политическа сила в 45НС) и се провежда на 6 ноември 2016 г., едновременно с изборите за президент и вицепрезидент на Република България. Той съдържа три въпроса (от предложени шест, първоначално, от Инициативния комитет):

1. Подкрепяте ли народните представители да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?

2. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и референдумите?

3. *Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите, да бъде един лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?*

Въпреки високият процент на подкрепа³⁸ и по трите въпроса, на референдума не достигат 12 000 гласа, за да стане вотът задължителен.

Формата **гражданска инициатива – подписка** е по-лесна и достъпна за използване, но е много по-неефективна самостоятелно, за да доведе до успешен краен резултат.

Гражданското участие в обществено-политическия живот в България се институционализира чрез Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС)³⁹ и непряко – чрез участието им в различни консултативни, експертни и координационни съвети на национално, секторно, регионално и местно ниво, регулирано чрез закони (Закона за администрацията и други специални закони), постановления и решения на Министерския съвет, заповеди на министри, устройствени правилници и т.н. Този тип участия като правило не удовлетворяват нарастващите очаквания както на гражданите, така и на гражданските организации за ефективно представителство, функциониране и въздействие.

Възможността за участие в процеса на обсъждане и консултиране на законодателството е предвидена в *чл. 26 от Закона за нормативите актове* (ЗНА). Преди да бъде внесен за обсъждане и приемане от съответната институция, проектът на нормативен акт трябва да бъде публикуван на

³⁸ Резултатите от Референдума могат да се видят тук: <https://results.cik.bg/pvnr2016/tur1/referendum/index.html>

³⁹ Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление(ЗПУГДВМС) може да се види тук: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135636485>

нейната интернет страница и *Портала за обществени консултации*⁴⁰. Проектът на акт трябва да е придружен от мотиви, които обосновават необходимостта от приемането му и извършена предварителна оценка на въздействието. Проектът трябва да бъде публикуван за най-малко 30 дни, като гражданите и организациите имат възможност да представят предложения и становища по проекта. Институциите имат задължението да разгледат представените становища и ако са достатъчно аргументирани, да ги отразят в проекта. Съществува и задължение за изготвяне на справка за отразяване на постъпилите предложения и мотивиране на неприетите. Справката се публикува в интернет на посочените по-горе места. Същите законови изисквания се прилагат и спрямо общинските съвети, когато се обсъждат и приемат правилници и наредби. **Практиката, обаче показва, че повечето консултативни съвети нямат ефективни механизми за представителство на гражданското общество** (това е един от основните проблеми регистрирани от анализите на гражданското общество в България (ЦИД:2010) от една страна, от друга често **служат за легитимиране на вече взети решения**, нямат регулярно събиране, не предоставят годишни отчети за дейността си (липсва публичност на процеса) и съществува проблем при навременно оповестяване на информация за решения си. Случаите на успешно включване на НПО в правенето на политика са по-скоро изключение и резултат на упорито преследване на собствени мисии и визии, отколкото на добра управленска практика от страна на държавната и местна власт. Констатираните дефекти в дейността им от Industry Watch още през 2008 остават в сила и днес, а предприетите мерки до този момент не вдъхват увереност, че ситуацията може съществено да се промени.

⁴⁰ Портал за обществени консултации може да видите тук :<https://www.strategy.bg/>

Втора глава. Институцията Омбудсман и състояние на гражданското общество в България.

Институцията Национален или още наричан парламентарен (заради органът, който го избира) омбудсман е обект на настоящото дисертационно изследване. В този смисъл национален и парламентарен омбудсман се използват в разработката като синоними. За да се изясни същността на институцията Национален омбудсман и къде се позиционира в общата рамка на общественно-политическия живот на държава, в тази глава се очертават основните принципи и правната регламентация на дейността на институцията в България. И тъй като от изследователски интерес е взаимодействието на Омбудсмана с гражданските активности, на първо място се анализират каналите на връзката с гражданското общество, които залага законодателят в Закона за дейността на институцията и нейният Правилник. На следващ етап тези взаимоотношения се анализират в контекста на кризисни общественно-политически ситуации. В тази глава се поставя акцент върху състоянието на гражданското общество в България. Правната регулация, кратката ретроспекция на неговото развитие от 1989 г. и събитията, които провокират това развитие, както и факторите за активността на гражданите и организациите дава по-добри ориентири за необходимостта от институционализиране на диалога между държавата и гражданите.

2.1. Възникване и форми на институцията Омбудсман

Институтът на омбудсмана има различни форми в различните страни като тези форми кореспондират на действащата в държавата правна система и принцип за разделение на властите. Някои автори свеждат понятието "омбудсман" само до парламентарния омбудсман, но други го възприемат в

много по-широк смисъл и включват в него комисии по човешки права, антидискриминационни комисии, специализирани омбудсмански структури и др.

В традиционния смисъл Омбудсманът е призван да реагира на конкретни жалби на граждани, като по този начин обезпечава контрола върху изпълнителната власт и отчетността в отношенията на държава – гражданин. Омбудсманската институция едновременно допринася за развитие на системата за защита на човешките права и подобрява взаимоотношенията между държавната и местна власт, от една страна и гражданите- от друга. Тази институция има възможност бързо и гъвкаво да подпомага както отделните граждани, така и групи от него, в случай на неправомерни действия от страна на органите на властта.

Омбудсмански институции могат да бъдат учредени на национално, на регионално и наднационално ниво (напр. Европейския омбудсман). Правомощията му могат да варират от разследване на жалби до посредничество и медиация при разрешаване на конфликти. Мандатността му може да бъде общ (парламентарен омбудсман), или специализиран (здравеопазване, защита правата на децата, етническа, полова дискриминация и др.). Ролята на Омбудсмана също може да бъде различна – от непосредствен посредник между държавата и гражданина до защитник на определени уязвими обществени групи.

Анализирането на спецификите на институцията Национален омбудсман и други разновидности на тази институция в сравнителен план, позволява по-точна характеристика на изследвания в дисертацията обект.

Национален (парламентарен) омбудсман

Институцията наречена "парламентарен омбудсман" е въведена в системата на държавното управление за първи път в Швеция през 1809г. със

задачата да упражнява, от името на парламента, надзор върху изпълненията на законите и други актове от страна на публичната администрация. **Предисторията на институцията Омбудсман, в нейната родина, е свързана с процеса на търсене на конституционните варианти на присъщия на модерната държава принцип на разделение на властите и едновременно на конституционните гаранции за човешки права** (Ананиева, Йорданова 2004:11). В нея се преплитат общоевропейски ценности и национална традиция като се минава през различните етапи в развитието институцията - от кралската власт през представителството на волята и интересите на съсловията до съвременната обща представителна основа. До 1915 г. това е единствената институция от този тип и функциите се осъществяват от едно лице. Същата година е назначен военен омбудсман(специализиран мандат) по модела на парламентарния, но задачата му е да упражнява надзор върху въоръжените сили и той действа до 1967 г. самостоятелно, след което функциите му са вменени на парламентарния омбудсман и институцията се увеличава на трима души. При следващата реорганизация през 1976 г. стават четирима.

Първата функция на шведския омбудсман **е обвинието**, до което се стига след сигнали за закононарушенията на съдии и държавни служители. С времето правомощията и средствата за въздействие се променят в посока на изоставянето на функцията на обвинението, която е заместена с други средства за осигуряване на спазването на закона, най-вече като се издават, основани на закона, **аргументирани решения** на омбудсмана по случаите и тяхното **публикуване в годишни отчети**. Еволюция има и по отношение на упражняването на надзора. Постепенно, от организацията и работата на съдиите и работата на затворите и другите места за изтърпяване на наказания, вниманието се пренасочва и към другите държавни служби. Това естествено

води и до увеличаване на броя на разглежданите случаи. В процеса на развитието на институцията, наред с публикуването на годишните доклади, се утвърждава практиката да се оповестят и някои обобщени наблюдения върху закононарушенията и виждания по отношение на противоречия в нормативната уредба. В правомощията на Омбудсмана се включва и **оказване на съдействие за преодоляване на несъвършенствата в законодателството** и правото да се обръща към парламента и правителството за предприемане на мерки. Утвърждаването на тази консултативна функция на шведския омбудсман е довел в днешно време до това парламента да търси неговото становище по 50% от всички законопроекти, поради тази причина, ролята на шведския парламентарен омбудсман в законотворческия процес ангажира голяма част от времето на институцията (Ананиева, Йорданова 2004:13). Тя е конституционно регламентирана и нейната дейност е уредена в Закона за Риксдага (парламента на Швеция), в правителствен акт, който касае парламентарния контрол и в Инструкциите относно парламентарните омбудсмани. Институцията се състои от 4 омбудсмани, избрани от парламента с мандат от 4 години и възможност за преизбиране.

С оглед на това, че институцията Омбудсман се въвежда за първи път в Швеция и редица държави възприемат този модел (добил популярност като класически) следва да се отбележат няколко момента, които характеризират съвременния Национален (парламентарен) омбудсман на Швеция (Ананиева, Йорданова 2004:13-19).

– както бе отбелязано, институцията се състои от 4 омбудсмани (единият от тях е главен парламентарен омбудсман) за срок от 4 години. Всички омбудсмани се избират по отделно. Главният парламентарен омбудсман определя основните насоки, организация на работата и разпределя случаите между омбудсманите. Но в съдържателените аспекти на

работата, всички омбудсмани имат еднакви правомощия. Тъй като има изискване за юридическо образование на заемащите тази длъжност, утвърдена практика е да се прави подбор за личностите от съставите на двете върховни съдилища – Върховния съд и Върховния административен съд. Институцията разполага с апарат от 50 души (30 от които са юристи) и се финансира от бюджета на парламента.

– с времето силно се **модифицира санкцията**, при констатирано закононарушение, Омбудсманът **да встъпва като обвинител**. Единични са случаите, в които Омбудсманът се обръща с предложение към държавното обвинение, но запазването на тази възможност е важна предпоставка за авторитета на институцията. **Най-честата санкция в съвременната практика е публичната критична оценка**, която се смята за достатъчно наказание.

– независимо от това, че акцентът в съвременния вариант на институцията е **разглеждането и проучването на индивидуалните жалби** (мотивирано от разбирането, че в едно демократично общество всеки гражданин трябва да има правото да потърси защита от независима институция), **не се изоставя възможността за разследване по собствена инициатива**.

– **надзорната функция на Омбудсмана по спазването на закона от различните държавни институции** се запазва, независимо от акцента върху личните жалби на гражданите. Когато са констатирани нарушения, Омбудсманът може да изрази становище на място и да поиска проверка. В по-голяма част от случаите, обаче, се прави цялостен анализ и препоръки към съответния държавен орган, в това число, при необходимост и **предложения за промени в законодателството**.

– всяка година **Омбудсманът представя писмен доклад пред Парламента** за извършената дейност. Докладът съдържа: Предложения за законодателни промени, случаите на инициране на наказателно преследване за констатирани престъпления, обобщение на предприети мерки, статистическа информация, систематизирана информация за проверените индивидуални случаи, за осъществените проверки и др. Този доклад се чете с интерес от длъжностни лица, съдии, прокурори, адвокати и **се разглежда като специфичен източник на предложения за законодателни промени и често се цитира в законотворческия процес.**

– Омбудсманът продължава да **изпълнява функцията по усъвършенстване на законодателството.** Той е задължен в хода на своята контролна дейност, ако стигне до празноти или противоречия в законодателството да направи своите мотивирани предложения до Парламента или Правителството.

В различни исторически условия и по различни причини с времето такива институции се въвеждат във всички западноевропейски държави, независимо дали са уредени конституционно или със Закон. Омбудсман или подобна институция с общи компетенции на национално равнище днес функционират в Австрия, Белгия, Нидерландия, Великобритания, Германия, Гърция, Ирландия, Исландия, Испания, Кипър, Малта, Португалия, Франция.

Най-общите характеристики на институциите Национален омбудсман в Западна Европа могат да се обобщят в следните (Ананиева, Йорданова 2004:22-28) :

– в най-общия случай **институцията на национално равнище е парламентарна и личностна.** Това означава, че се избира от парламента, отчита се пред него и само той може да прекрати неговите правомощия. Институцията, независимо от това как се нарича (омбудсман, парламентарен

помощник, комисар за граждански права, народен адвокат, народен защитник, и т.н.), и независимо от броя на лицата, осъществяващи функциите (могат да бъдат няколко и да има разпределение на функциите между тях по различни критерии) винаги е личностна.

– **главното предназначение на институцията е да бъде медиатор**(посредник) между държавните институции и гражданското общество. Във Франция Националният омбудсман е с наименованието медиатор. Медиаторът наблюдава правителствените служби, местните власти, държавните учреждения и други органи, изпълняващи административни функции при взаимодействието им с обществеността. Може да бъде сезиран само с жалба, подадена чрез сенатор или депутат срещу неправилно функциониране на административна структура или срещу несправедливо нейно решение. Има право да отправя препоръки и да определя срокове за изпълнение. При бездействие или неудовлетворителен отговор може да оповести случая публично, заедно със своите предложения. Може да инициира дисциплинарни процедури срещу всяко отговорно лице или да предаде случая на наказателен съд.

– **наред с надзора над държавната администрация**, какъвто е класическият модел на омбудсманската институция, в Гърция **надзор се осъществява и на всички компании от публичния сектор**, в това число и търговски дружества, които се управляват от държавата.

– интерес представлява и **възможността на Омбудсмана да инициира промени в законодателството и да сезира Конституционния съд** при констатирани противоречия на законите с Конституцията (пример Австрия).

Институцията на местния защитник

Създаването на местен омбудсман или защитник най-често се провокира от конкретна потребност или историческа даденост.

Правомощията му са сходни с Националния омбудсман, но са ограничени само до контрол на дейността на администрацията в съответната административна единица (община, област, регион). Дейността на местния защитник способства за увеличаване на прозрачността и отчетността при вземане на решение от местните власти, като повишават възможността за осъществяване на гражданските права, посредничат при разрешаване на спорове и конфликти на гражданите с местната администрация.

Институцията на местния омбудсман в България предшества парламентарния. Институции от типа местни омбудсмани или защитници се учредяват експериментално още през 1998г. на територията на район "Младост" София, общините Разград, Лозница и Завет, Плевен, Стара Загора, Велико Търново, Ямбол и Столична община по проекти на неправителствени организации и сключени споразумения с местните органи на власт.⁴¹ Въвеждането на институцията обществен посредник се осъществява през 2004 г., като техният статут се урежда с приети промени (през 2003 г.) в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). В тях е предвидена възможността общинските съвети да избират обществени посредници с квалифицирано мнозинство и приемат правилник за неговата работа (чл. 21а, ЗМСМА). В правомощията на обществените посредници влизат:

- приемане и разглеждане на жалби, подадени от граждани или юридически лица за нарушения на правата им от органите на местното самоуправление и местната администрация.

⁴¹ Работата на тези експериментални институции е отразена в доклад на Център за изследване на демокрацията "Местни обществени посредници в България" 2004, стр.29-39 може да се намери тук: <https://csd.bg/bg/publications/publication/local-public-mediators-in-bulgaria/> (последно посетено 05.04.2023г.)

- правят проверки по постъпилите жалби
- отправят предложения и препоръки за възстановяване на нарушени права пред съответните органи
- посредничи между органите на местното самоуправление и местна администрация и засегнатите лица за отстраняване на допуснатите нарушения и прави препоръки и предложения за отстраняване на причините и условията, които водят до нарушение на права на гражданите.

Това, което е важно да се отбележи е, че **местните обществени посредници не са подчинени организационно и функционално на Националния омбудсман, не съществува и специфична правна уредба за тяхното взаимодействие.** В правилника за организациония и дейността на омбудсмана (чл.5(1) от ПОДО) единствено се постановява, че Омбудсмана може да оказва методическа помощ на местните обществени посредници. Разбира се, когато въпросите не са от компетенциите на местните обществени посредници, уведомяват Националния омбудсман, както и други държавни органи като МВР и прокуратура, при данни за извършено престъпление от общ характер, търсят съдействие от средствата за масова информация и др. компетентни държавни институции.

Както вече споменахме дейността на местните обществени посредници е ограничена до рамките на административната единица, в която упражняват своята дейност. По-малката територия създава условия за по-лесна достъпност на местния омбудсман и да бъде по-близо до проблемите на гражданите. Но липсата на достатъчно ресурс, недостатъчната и неунифицирана правна регламентация на неговата дейност, създават редица проблеми при функционирането на този институт.

Европейски омбудсман

Институтът на Европейския омбудсман се създава по силата на Договора от Маастрихт през 1995 г. като орган за борба с лошата администрация в дейността на институциите на Европейската общност и осъществява дейността си въз основа на чл. 228 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)⁴².

Първият Европейски омбудсман е избран от Европейския парламент през 1995г. - Якоб Съодерман (1995 г.-2003 г.) бивш министър на правосъдието на Финландия, който изпълнява функциите на омбудсман два мандата. Никифорос Диамандурос (2003 г.-2013 г.) е вторият европейски омбудсман, като преди това е бил Национален омбудсман на Гърция. Третият - Емили О' Райли е настоящият Омбудсман и встъпва в длъжност през юли 2013 г. Преди избирането и тя изпълнява функциите на първата жена омбудсман и информационен комисар на Ирландия.

Европейският омбудсман се избира с 5 годишен мандат, който може да бъде подновен само още веднъж. В осъществяването на своята дейност той е напълно независим. За изпълнението на задълженията си той не може да получава инструкции нито от страна на институциите на Съюза, нито от правителствата на държавите членки. Като една от гаранциите за тази независимост е забраната по време на мандата омбудсманът да осъществява друга професионална дейност, с цел да се избегне на конфликт на интереси.

Европейският омбудсман е парламентарен омбудсман. По тази причина член 228 от ДФЕС е част от Глава първа, която се отнася до Европейския парламент. Европейският парламент има изключителното правомощие да го

⁴² Договор за функциониране на Европейски съюз може да се намери тук: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:BG:PDF>(последно посетен на 06.04.2023)

избира и да отправя искане към Съда на ЕС за освобождаването му от длъжност, да определя правила, с които да се регламентира упражняването на неговите задължения, да му съдейства при проверките и да получава неговите доклади. Комисията по петиции на Европейския парламент, въз основа на Правилника за дейността на ЕП (член 232)⁴³, изготвя доклад всяка година относно годишния доклад за дейността на Европейския омбудсман. В тези доклади многократно се изразява пълна подкрепа за работата на Европейския омбудсман и подчертва, че институциите на ЕС следва да сътрудничат изцяло с Омбудсмана с цел увеличаване на прозрачността и отчетността на ЕС, особено чрез изпълнението на неговите препоръки. С цел укрепване на независимостта и правомощията на Европейския омбудсман, на 12 февруари 2019 г. Европейският парламент приема резолюция относно проект на регламент, с който се предлага актуализиран статут на институцията. След становището на Европейската комисия и одобрението на Съвета на Европейския съюз, на 24 юни 2021 г. Европейският парламент приема Регламент⁴⁴ за определяне на новия статут на Европейския омбудсман, който кодифицира много от работните практики на службата, като например правомощието за започване на разследвания по собствена инициатива. Основните дейности на Европейския омбудсман могат да бъдат обобщени като действия свързани с провеждането на стратегически проверки, стратегически инициативи и обществени обсъждания. По конкретните случаи той излиза с препоръки, решения и специални доклади.

⁴³ Правилник за дейността на Европейски парламент може да се види тук: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-02-14-RULE-232_BG.html (последно посетен на 06.04.2023г.

⁴⁴Регламент (ЕС, Евратом) 2021/1163 на Европейския парламент от 24 юни 2021 г. за установяване на правилата и общите условия за изпълнението на функциите на омбудсмана (Устав на Европейския омбудсман) и за отмяна на Решение 94/262/ЕОВС, ЕО, Евратом (OJ L 253, 16.7.2021 г., стр. 1).

Наред с проверките по конкретни жалби за лошо управление от страна на институции на ЕС Европейският омбудсман е оправомощен да предприема проактивно действия във връзка с по-широки стратегически въпроси. Омбудсманът извършва стратегически проверки по собствена инициатива, с цел да се привлече вниманието към въпроси от обществен интерес и да бъдат анализирани по-широки системни проблеми, засягащи институциите на ЕС и демократичния процес на вземане на решения. Омбудсманът се ползва с изключителни права за провеждане на разследване. Институциите и органите на общността са длъжни да му предоставят информация и да му осигуряват достъп до разследваните документи. Държавите в рамките на ЕС също са длъжни да му осигурят достъп до информация за решаване на казуса, свързан с лошата администрация от институциите и органите на ЕС. Не приема и не изисква инструкции от организации или правителства. Европейският омбудсман е независим и безпристрастен орган, който може да държи отговорна администрацията на ЕС. Омбудсманът извършва проверки на жалби за лошо администриране в институциите, органите, службите и агенциите на ЕС. Само Съдът на ЕС, в качеството си на правораздавателен орган, остава извън правомощията на омбудсмана. Омбудсманът може да констатира наличие на лошо администриране, ако една институция не изпълнява задълженията си да зачита основните права, правните норми или принципи, или принципите на добро управление. Такива са например административни нередности, несправедливост, дискриминация, злоупотреба с власт, неизпълнение на задължението да се отговори, отказ на информация и ненужно забавяне. За разлика от омбудсмана на България, жалби пред европейския омбудсман могат да подават, освен всеки гражданин и всяко постоянно пребиваващо лице, но и стопански организации, сдружения или други органи със седалище на територията на Съюза.

Европейският омбудсман може да разглежда само жалби, свързани с администрацията на ЕС. Изключват се жалби относно национални, регионални или местни администрации, дори когато засягат въпроси на ЕС.

Както вече се отбеляза: основните дейности на Европейския омбудсман са стратегически проверки, стратегически инициативи и провеждане на обществени обсъждания.

Омбудсманът не може да извършва проверки по:

- жалби срещу национални, регионални или местни органи в държавите-членки на ЕС, дори когато жалбите са свързани с въпроси на ЕС;
- дейностите на националните съдилища или националните омбудсмани;
- жалби срещу предприятия или физически лица.

Жалбата се подава:

- не по-късно от две години, след като сте узнали за фактите, на които се основава вашата жалба;
- след като сте установили първо контакт със съответната институция на ЕС, за да се опитате да решите въпроса;
- в писмена форма, включително чрез формуляра за подаване на жалби онлайн на уебсайта на Европейския омбудсман.

Създадени са възможности формулярът да се подава електронно или разпечатан и изпратен по пощата. Той може да се получи и на хартиен носител от службата на Европейския омбудсман при поискване. Жалбата се подава на който и да е от 24-те официални езика на ЕС. Важна подробност е, че Омбудсманът не разглежда въпроси, които са предмет на висящо съдебно производство, или по които вече има издадено съдебно решение.

Специализиран омбудсман

Специализираните омбудсмански институции се характеризират като институции със специален мандат в областта на защита на човешките права (

защита на малцинствата, децата, в областта на здравеопазването, армията и т.н.). Необходимостта от защита на правата на специфични обществени групи налага в някои държави, наред с националните, регионални и местни омбудсмани да се учредят и специализирани такива, които е възможно да действат и извън системата на националните и местните. Начините им на учредяване е различен, някои са създадени със специален закон, а други с актове на институцията, в рамките на която е дефинирана тяхната дейност. Наименованието им очертава кръга (компетенцията) на тяхната сфера на дейност (специализация). В редица държави действат специализирани омбудсмани в сферата на дискриминацията и защита на равните възможности. В Унгария и Финландия действат омбудсмани, които са изцяло специализирани по въпросите за малцинствата, а в Швеция - за борба с етническата дискриминация. Съществуват омбудсмани и в структурите на въоръжените сили и на органите за сигурност - например в Норвегия действа омбудсман по въпросите на отбраната, а в Чехия - обществен защитник за въоръжените сили.

2.2. Характеристика на институцията Омбудсман в България

2.2.1.Предпоставки за въвеждането на институцията Омбудсман и нейните особености в българския конституционен модел

Институцията Омбудсман у нас се "ражда" буквално от гражданското общество чрез дългогодишните усилия на няколко неправителствени организации, които работят по проучването, създаването и аргументацията за въвеждането на обществения защитник на национално и местно равнище, осъзнавайки необходимостта от усъвършенстване на механизмите за контрол за спазване на човешките права. Народното представителство като законодателен орган, вероятно по-скоро съобразявайки се със задължението да хармонизира българското законодателство с това на Европейския съюз

(ЕС), въвежда институцията Омбудсман като обществен посредник между държавата и гражданското общество през 2003 г., с приемането на Закона за омбудсмана, а по-късно (2006 г.) е и конституционно регламентиран.

В 39-то Народно събрание са внесени три законопроекта, които третира тази материя. Законопроектът, внесен от Обединените демократични сили, съдържа основни текстове, предвидени в изготвения от Центъра за изследване на демокрацията проект. По концепцията на този законопроект работят специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медии и неправителствени организации, отчитат се мнения, коментари и препоръки от парламентарните омбудсмани на Швеция – Клаес Еклунд и Керстин Андре, проф. Антонио Ровира, тогава първи заместник на народния защитник на Испания и гръцкия национален омбудсман проф. Никифорос Диамандурос (1 април 2003 г. – 14 март 2013 г. е Европейски омбудсман). Другият е внесен от проф. Любен Корнезов от Коалиция за България, а третият е внесен в началото на 2002 г. от Емил Кошлуков от Националното движение Симеон II. Трите законопроекта са приети на първо четене на 5 юни 2002 г. и Комисията по правата на човека и вероизповеданията, определена за водеща по законопроекта, изготвя обобщен вариант, внесен за гласуване на второ четене. С малки изменения той е приет на 8 май 2003 г. и влиза в сила на 1 януари 2004 г.⁴⁵.

Необходимостта от въвеждането на този нов механизъм, който да не дублира функциите на съществуващите в страната правозащитни, контролни и правоохранителни механизми, а да допълва тяхната дейност, а в определени случаи да бъде тяхна алтернатива е обусловена от недостатъчно ефективната правна защита на гражданите, включително в отношенията им с

⁴⁵ "Институтът на омбудсмана в България", Център за изследване на демокрацията", 2005, стр.9-10

администрацията. Сериозно основание за въвеждане на институцията Омбудсман се съдържа и в констатираните мащаби на корупцията в страната. Няколко години подред неправителствената инициатива "Коалиция 2000"⁴⁶ събира информация, прави проучвания и анализира корупционните практики в България. В ежегодните доклади за оценка на корупцията, те обосновават заключението, че българските граждани определят корупцията като един от най-сериозните проблеми на прехода, като я нареждат на четвърто място по важност след безработицата, ниските доходи и бедността.⁴⁷ Като не достатъчни и неефекасни се отчитат и механизмите за ограничаване на корупцията в държавната администрация. А некомпетентността и недобронамереността на държавната администрация е в най-непосредствена връзка с правата на гражданите. Като недостатъчно ефективното е определено и действието на съдебната власт при осъществяване на нейната първостепенна задача – защита на правата на гражданите. Тези фактори играят значителна роля при осъзнаване на необходимостта от въвеждане на институцията Омбудсман, още повече, че според практиката дори и на най-развитите правови държави, съдебната защита не може да изчерпи механизмите за гарантиране на човешките права.

Създаването на омбудсманската институция в България, подобно на други страни(както се отбелязва в текста преди това), създава допълнителни гаранции за спазването на основните човешки права и свободи на

⁴⁶ "Коалиция 2000" е неправителствена инициатива по идея на Центъра за изследване на демокрацията, която се учредява през 1997 г. и включва неправителствени организации, депутати, съдии, дипломати, юристи и др. и осъществява своята дейност с финансовата помощ на Американската агенция за международно развитие. Основната задача на инициативата е борба с корупцията сред държавните чиновници.

⁴⁷ Коалиция 2000 "Доклад за оценка на корупцията", 2000 г. стр. 6 можете да видите тук: <https://csd.bg/bg/publications/publication/corruption-assessment-report-2000/> (последно посетен на 3 април 2023г)

гражданите, заедно със съществуващите механизми за защита: традиционният парламентарен контрол, съдебната система, административния контрол, медиите, НПО. Българският омбудсман стои в основата на гражданския контрол върху администрацията и нейните взаимоотношения с гражданите. Той се явява защитник на гражданите и гарант за техните свободи, когато те са нарушени или застрашени от действията и бездействията на администрацията. В сравнение с другите способности за извънсъдебно решаване на спорове (напр. медиацията), характеристиката на механизмите за въздействие на Омбудсмана в България е преди всичко в предмета на спора и в начините за тяхното разрешаване.

Омбудсманът е независима държавна институция, компетентна да се застъпва с предвидените в закона средства за правата на гражданите, когато те са нарушени от държавни и общински органи или юридически лица, които осъществяват обществени услуги. Извън обхвата на правомощията му остават спорове между граждани и между граждани и техните организации. Ефектът от дейността на Омбудсмана е значително по-широк от последиците на частноправната медиация. Независимо от това, че започва от разрешаването на индивидуални казуси той стига до цялостно подобряване на административната дейност на държавата. По своята си същност, подобно на модела в други европейски държави, институтът на омбудсмана в България се явява важен антикорупционен механизъм като разширява прозрачността в институциите, а това ограничава предпоставките за и самите корупционни практики.

Омбудсманът на Република България като висш и независим централен държавен орган се избира от Народното събрание с тайно гласуване за срок от 5 години, като може да бъде преизбран на тази длъжност само за още един мандат. Омбудсманът е независим в своята дейност и се подчинява само на

Конституцията на страната, законите и международните договори, ратифицирани и влезли в сила за Република България. При вземане на решенията си, Омбудсманът се ръководи само от своята лична съвест и морал.

Основни принципи и правен регламент на дейността на Националния омбудсман

Принципите⁴⁸, от които Омбудсманът се ръководи при осъществяване на правомощията си са:

– **Публичност**- (член 4 от Закон за омбудсмана)⁴⁹. Принципът на публичността на институцията намира израз в нормативно установени изисквания за информиране на обществеността с различни аспекти от дейността на Омбудсмана. **Първо**- изисква се водене на публичен регистър на постъпилите писмени и устни жалби и сигнали, както и тяхното движение. Този публичен регистър осигурява максимална прозрачност на процеса от постъпване на жалбата/сигнала до решенията по тях за всеки гражданин на държавата. **Второ**- изрично изискване е Омбудсманът да информира периодично обществеността чрез съобщения в пресата, изявления в медиите, пресконференции и всякакви публични изяви. **Трето**- изискването годишният доклад, който омбудсманът внася в Народното събрание да бъде на разположение в пълен обем на всеки гражданин, а резюме от него да бъде публикувано в Държавен вестник. Публичността се изразява не само в това, че са информирани гражданите и имат реален достъп до информацията за дейността. Публичността на жалбите и решенията по тях оказват силен ефект

⁴⁸ Тези принципи, регламентирани в Закон за омбудсмана, са изведени в "Международни стандарти, основополагащи принципи и добри практики за институцията на омбудсмана" 2005, Европейски център по малцинствените въпроси- България и Омбудсман на Република България

⁴⁹ Закон за омбудсмана, може да се види тук: <https://www.ombudsman.bg/regulations/ombudsman-law>

върху преодоляване на лошите административни практики, разгласяването на конкретни случаи за нарушения, както и предприетите от Омбудсмана действия са един своеобразен публичен натиск върху конкретното длъжностно лице и администрация за отстраняване на нередностите, а има и превантивен характер.

– **Независимост**-(чл. 8 от Правилника за организацията на дейността на омбудсмана (ПОДО))⁵⁰. Този принцип изхожда от необходимостта Омбудсманът при осъществяване на своята дейност да бъде автономен и да не зависи от волята, указанията и натиска на други държавни органи. С оглед на неговата независимост мандата на Омбудсмана е 5 години, т.е асинхронен на мандата на избирация го орган Парламента.

Законодателно са уредени няколко организационни гаранции за независимост. Омбудсманът не е подчинен йерархически и функционално на нито един държавен орган. Макар да се избира от Народното събрание, той не е зависим от законодателната власт, а взаимодейства равнопоставено с нея в областта на защитата на гражданските права и свободи. С оглед спазването на този принцип в закона е предвидено всички държавни и местни органи и техните администрации, юридически лица и граждани да са задължени да предоставят на Омбудсмана информация, поверена им по служба. Те са задължени и да оказват всякакво съдействие на институцията, във връзка с извършваните проверки по жалби и сигнали на граждани. А кореспонденцията между Омбусмана и жалбоподателите е защитена като неприкосновена – не подлежи на проверка и изземване и не може да бъде използвана като доказателство в нито едно производство. Независимостта на институцията е гарантирана и от невъзможността на Парламента да прекрати

⁵⁰ Правилник за организацията и дейността на омбудсмана(ПОДО) може да се намери тук: <https://www.ombudsman.bg/regulations/activities>

предсрочно мандата на Омбудсмана, освен в няколко подробно описани хипотези (установяване на несъвместимост или неизбираемост, фактическа невъзможност да изпълнява правомощията си повече от шест месеца, несправяне със задълженията си и при нарушаване на Конституцията и законите на страната или общоприетите морални правила за поведение в обществото, оставка и смърт.) И не на последно място, гаранция за независимостта на институцията е неговата бюджетна самостоятелност и имунитета, с който се ползва Омбудсманът, както народните представители.

– **Утвърждаване на правовата държава и справедливостта-** (чл.8 от ПОДО). Този принцип е свързан с обществената роля на Омбудсмана като пазител и защитник на обществения интерес за законосъобразно и правилно функциониране на публичната администрация, спазване на основните права и свободи на гражданите и за справедливото разрешаване на спорове между гражданите и администрацията.

– **Преценка по вътрешно убеждение-** (чл.8 от ПОДО). Този принцип е проекция както на създадените гаранции за йерархическа и функционална независимост от другите държавни орган, така и на анти-дискриминационната разпоредба в чл. 24 от Закона за омбудсмана, според която всяко физическо лице, без разлика на гражданство, пол, политическа принадлежност или религиозна такава, може да подаде жалба до Омбудсмана.

Българският Национален омбудсман **упражнява надзор върху държавни и общински органи и техните администрации и лица, на които са възложени публични функции или предоставяне на обществени услуги, частноправни субекти.** Способите за въздействие над нарушителите са препоръки, законодателни предложения и даване на гласност на лошите практики. Чрез тях Националният омбудсман се опитва да убеди даден административен орган да промени свое решение, което накърнява

правата и свободите на българските граждани. Изключително ценна е възможността на Омбудсмана да постигне споразумение чрез **посредничество** между жалбоподателя и съответната институция.

Националният омбудсман разполага с правомощието:

- да сезира **Конституционния съд** с искане за установяване на противоконституционност на закон, който нарушава правата и свободите на гражданите

- да дава становища на **Министерски съвет и Народното събрание по законопроекти**, които се отнасят до защита правата и свободите на човека, както и за подписване или ратифициране на международни актове в областта на правата на човека, извършва наблюдение върху изпълнението на тези актове

- да отправя искане за тълкувателни решения до **Върховния касационен съд и Върховния административен съд.**

- публично да изразява своите позиции по случаи на накърнени граждански права, както и да поиска да бъде изслушан от Народното събрание

Изключително ценно и в духа на демократичността на една държавна институция е, че годишните и специализирани доклади за дейността на институцията, които Омбудсманът внася в Народното събрание, са публични (публикувани са в интернет страницата на институцията) и всеки (който разполага с интернет) би могъл да се запознае с тяхното съдържание.

В резултат на извършения контент анализ на годишните доклади на Омбудсмана могат да се направят следните обобщения и изводи:

- Съдържанието на годишните доклади дава количествена и качествена информация за цялата дейност на Омбудсмана за всяка изминала година. Тези доклади нямат само отчетен характер – те задават приоритени рамки на

политиките, които защитава Омбудсманът като институция и се възприемат като *"акт на омбудсмана, с който се поставя на вниманието на върховния законодателен орган проблеми, които засягат правата на гражданите"*⁵¹.

– Статистическите данни (*Таблица 1*) за броя на подадените жалби и обслужените граждани от институцията се разглеждат от омбудсманите като индикатор за степента на доверие в институцията, за улеснения достъп до нея от страна на гражданите и определят нейната тежест и авторитет. Данните от 2022 г. дават основание на настоящия омбудсман Диана Ковачева да заяви, че институцията *"отдавна не е пощенска кутия за сигнали"*, а е *"извоювала авторитет и доверие"*⁵² като защитник на гражданите.

– Докладите не са унифицирани. Всеки Омбудсман по времето на своя мандат отразява своето виждане за подреждането и включването на данни в съдържанието му. Това създава трудности, както за бързото намиране на необходимата информация, така и за проследяването на тенденции в качеството на дейността и развитието на институцията Омбудсман. Например: видно от *Таблица 1* липсват данни през годините за ***броя на обслужените граждани*** от институцията, в този смисъл не всяка година са подавани и данни за това какъв е бил броя на подадените жалби от граждани по електронен път, лично или по пощата и др.

⁵¹ Гиньо Ганев, омбудсман(2005-2010) в Увода на Годишен доклад на омбудсмана за 2007 г., стр.6

⁵² Годишен доклад на омбудсмана за 2022г., Увод

Таблица 1. Брой жалби и обслужени граждани по години*

Година	Омбудсман	Брой постъпили жалби	Брой обслужени граждани
2006	Гиньо Ганев	2516	
2007	Гиньо Ганев	3367	
2008	Гиньо Ганев	2405	
2009	Гиньо Ганев	2686	
2010	Константин Пенчев	3687	
2011	Константин Пенчев	5530	
2012	Константин Пенчев	5336	
2013	Константин Пенчев	7320	17775
2014	Константин Пенчев	5010	
2015	Мая Манолова	6202	16214
2016	Мая Манолова	10640	27037
2017	Мая Манолова	12635	34908
2018	Мая Манолова	12890	36892
2019	Диана Ковачева	12916	50000
2020	Диана Ковачева	13244	60000
2021	Диана Ковачева	13536	65000
2022	Диана Ковачева	15189	74383

** Съставена от автора по данни от годишните доклади на Националния омбудсман*

2.2.2. Канали за връзка на институцията Омбудсман с гражданското общество

Дейността на Омбудсмана може да бъде ефективна преди всичко с активното взаимодействие и сътрудничество с широк кръг

неправителствени⁵³, браншови, работодателски организации, бизнес асоциации, представители на академичните среди и медиите. В Правилника за дейността (ПОДО) се дава възможност за **институционализирането на консултативни съвети при Омбудсмана**, като работни форуми за обобщаване на административната практика в различни сфери и съдействие при популяризиране и осъществяване на правомощията на институцията. Обществените съвети, като изразители на обществено мнение, съдействат на Омбудсмана в усилията му да защитава реалните обществени интереси. До този момент е създаден **Консултативен конституционен съвет при Омбудсмана**, който се конституира във времевата рамка на мандата на съответния избран омбудсман. По инициатива на Омбудсмана на Република България през 2015 г. се създава Консултативен конституционен съвет (който действа и в момента), със задача да обсъжда постъпилите искания за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите. Съветът е оторизиран да разглежда и предложения на граждани и организации, с които се иска Омбудсманът да предложи на органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията да сезират Конституционния съд⁵⁴. През 2008 г. Омбудсманът мотивира необходимостта от създаване на **Обществен съвет по правата на детето** като среда за продуктивен диалог. *"Целта е, да се съчетаят усилията на отговорните държавни институции и активните граждански организации. По общо съгласие целта на Съвета е да се работи по актуални проблеми и да се насърчават добрите практики на съответните държавни и граждански*

⁵³ Освен широк кръг от НПО (с различен предмет на дейност, специално в чл.5, ал.2 на ПОДО е направен запис, че "Омбудсманът осъществява сътрудничество с неправителствени организации, чийто предмет на дейност обхваща защитата на правата на човека"

⁵⁴ Правила за работата на консултативен конституционен съвет към омбудсмана на Република България може да откриете тук: <https://www.ombudsman.bg/documents/%20%D0%9A%D0%A1.pdf>

структури, без да се навлиза в автономията на всяка от тях."⁵⁵ Същата година (2008) е създаден и **експертен съвет по проблемите на дискриминацията**. Съветът има отворен характер и в него участват представители на неправителствени организации и експерти, сред които Българския хелзински комитет, Центъра за психологически изследвания, Българския център за джендър изследвания и други.

Неправителствените организации имат важна роля в **Съвета за наблюдение по чл. 11 от Закон за хората с увреждания**, който изпълнява функциите по наблюдение прилагането на политиките за защита правата на хората с увреждания в България, съобразно изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. В състава на Съвета са включени, освен представители на Омбудсмана и на Комисията за защита от дискриминация, четирима представители на организациите на и за хората с увреждания и един представител на академичната общност. Установена е прозрачна и публична процедура, която позволява на неправителствените организации сами да изберат своите представители в Съвета. Комплексното ангажиране на участниците в съвета позволява обобщаване на проблемите на хората с увреждания и предприемане на бързи и адекватни действия от страна на Омбудсмана. Извънредната ситуация, заради пандемията, причинена от COVID 19 поставя най-големи предизвикателства пред уязвимите групи, в това число и хората с увреждания. Благодарение на работата на този Съвет се систематизират всички проблеми от жалбите и сигналите на хората с увреждания.

В дейността на Омбудсмана, особено в последните 5 години се забелязва активност в процеса за разширяване на ролята на представители на

⁵⁵ Цитатът е от съобщение на страница на омбудсмана на РБ: <https://www.ombudsman.bg/news/159?page=152>(последно посетен май 2021)

гражданския сектор не само в обобщаване и систематизиране на проблеми, породени от нарушени права, но в изготвяне и обсъждане на законодателството. През 2020 г. и 2021 г. (години, които обхващат пандемичната криза, причинена от COVID 19) институцията има редица инициативи именно с подкрепата и участието на неправителствени организации, които Омбудсманът в годишните доклади оценява като ефективни и успешни.

Съществува още един работен механизъм за взаимодействие с гражданското общество на регионално равнище и това са **регионалните съвети** – те включват представители на местните власти и обществеността в съответните области, Омбудсманът, заместник омбудсманът или представители на администрацията на институцията на омбудсмана.

Действащата нормативна уредба изключва възможността неправителствени, браншови, работодателски и други организации и юридически лица да сезират пряко Омбудсмана, с изключение на представители на юридически лица, създадени в обществена полза, в чийто предмет на дейност е защитата на правата на човека⁵⁶. Законът обаче дава възможност, чрез правото на Омбудсмана да предприема действия не само, когато е сезиран, но и по собствена инициатива, когато не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите⁵⁷. По този начин, когато Омбудсманът прецени, че поставените пред него казуси, представляват проблеми от обществена значимост, **той може да се самосезира и да предприеме действия в рамките на неговите правомощия**. В тази посока, съществена роля за обобщаване и типизиране на

⁵⁶ Чл.24(2) от Закон за омбудсмана

⁵⁷ чл.19, ал.2 от Закона за омбудсмана

подобни случаи могат да имат обществените и консултативни съвети, съгласно чл. 14 от ПОДО.

2.3. Развитие на институцията Омбудсман в България

Популярността, влиянието и възможностите на институцията да въздейства върху процеса на вземане на решения провокира разглеждането на институцията като възможна да се развива като полезен за обществото ни държавен орган. Данни за отношението на гражданите към Националния омбудсман проследени от 2013 г. – 2021г. дават основание да се направи извода, че институцията не само вече е добила необходимата популярност, но и регистрира високи нива на положително отношение, особено сравнена с други държавни институции в страната (*Таблица 2*).

*Таблица 2. Отношение към националния омбудсман (2013-2021)*⁵⁸

Отношение към националния омбудсман	Юли 2013	Февруари 2014	Юни 2017	Декември 2018	Септември 2019	Октомври 2021
Положително	36,0%	30,9%	59,1%	60,7%	51,9%	43,7%
Нито положително, нито отрицателно	51,4%	50,7%	31,5%	28,6%	33,3%	26,9%
Отрицателно	12,6%	18,4%	9,4%	10,7%	14,8%	29,4%

Създаване на т. нар. специализирани омбудсмани са основната насока на изследователските търсения по въпроса за развитието на институцията Омбудсман както в света, така и в България. В сравнителни изследвания за възможностите на Омбудсмана да бъде полезен за защита на човешки права

⁵⁸ Източник: Данни от представителни за пълнолетното население на страната проучвания на агенция "Алфа Рисърч", реализирани през съответния период сред извадка от 1000 души.

във въоръжените сили⁵⁹ до защита на здравни права и правата на етнически малцинства, изследователите аргументират създаването на специализирани омбудсмани със специален мандат. През 2006 г. на организирана дискусия от Центъра за изследване на демокрацията мнението на Европейския омбудсман, тогава проф. Диамандурос⁶⁰, за създаване на специализирани омбудсмани (тема, която отдавна се дискутира в България, особено по отношение на здравния омбудсман), е *"че, опитът показва, че специализираните омбудсмани работят по-добре в държави с утвърдени традиции в законодателството и правата на човека"*. За новите демокрации създаването на няколко омбудсмана, според проф. Диамандурос, крие реален риск от разклащане на авторитета на институцията. На същия форум Европейския омбудсман отбелязва и това, че най-добре формулираните и структурирани жалби при него идват от неправителствените организации и в тази връзка работата на НПО значително подпомага Омбудсмана при установяването и разследването на случаите на лошо администриране, в частност в сферата на дискриминацията, защитата на околната среда и др.

2.3.1. Ролята на Омбудсмана по време на кризи

След направения преглед на законоустановените възможности на институцията в България, за целите на дисертационното изследване се проследяват някои от действията на Омбудсмана, в контекста на кризисни ситуации. Защо е необходимо това? Една от причините е, че като сравнително "нова" институция, до този момент не е разглеждана в този аспект. А другата

⁵⁹ Born H., Wills A., Buckland B. "A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces", Geneva, 2011

⁶⁰ Кръгла маса: "Институцията Омбудсман на европейско, национално и местно равнище", 28 ноември 2006, ЦИД, София

– предположението, че устойчивите решения и действия на институцията по време на криза (без значение от нейния характер и естество) биха могли да бъдат индикатор за значимостта и ролята на Омбудсмана като държавна институция. В този случай са избрани събития, които провокират установения държавен ред по различни причини, но това, което ги обединява е нарушената връзка между управлението и гражданите и нуждата от спешно разрешаване на проблем – едното е световната и национална пандемична обстановка, провокирана от вируса COVID 19, а другото обхваща изяви на протестната гражданска активност в България.

Омбудсманът и протестната гражданска активност

Демократичните политически системи в съвременния свят се различават по своя характер и по способността си да функционират резултатно, легитимно и стабилно. Това е една от причините в научната литература и емпиричните изследвания да се въведе понятието „качество на демокрацията“, чрез което се прави опит да се обяснят различията и да се свържат с перспективите за развитието на демократичните режими (Канев 2014:15). На базата на тези изследвания и регистрираните от тях проблеми все по-често се появяват и критики към начина на функциониране на демократичните режими не само в страните с „нови демокрации“. В научните трудове вече се говори за „разочарованието от демокрацията“⁶¹ и „криза на представителната демокрация“, в която се увеличават формите на неконвенционално участие (протестни форми) в политиката за сметка на упражняването на правото на глас.

⁶¹ Перино П.(2014) "Разочарованието от демокрацията", в "Качеството на демокрацията в България", София, 63-83

Критиките към ефективността на демократичните режими е провокация и за научните търсения на професора от Колеж дьо Франс – Пиер Розанвалон. В своя труд „Контрадемократията“ (2012) кризата на демокрацията той определя като *„най-големия политически проблем на нашето време“*. Подобно на Джовани Сартори той също разграничава идеала за демокрация от действителността и прави уточнение, че *„никога не сме имали напълно „демократични“ режими в истинския смисъл на думата“* (Розанвалон 2012:16). Това, според автора, е причината за разочарованията, които едновременно с това съпътстват надеждите за по-добър живот, още от раждането на демокрацията. В своя труд той си поставя за цел да разгледа развитието на демократичните режими, отчитайки двете измерения на процеса: функционирането и проблемите на изборно-представителните институции, от една страна и полето на недоверие, от друга. **Демократичното недоверие, което се извява чрез нерегламентирани, стихийни намеси в политическия живот от самоупълномощили се граждани, той терминологизира като контрадемократия.** В това недоверие различава три контравласти: **надзорни власти, възпиращи форми и съдебна проверка.** От съществено значение е, че в концепцията на Розанвалон контрадемократията не е противопоставена на демокрацията, като нейно отрицание, а напротив. Формите на градивно недоверие, социологът разглежда като система, заедно с всички легални демократични институции, *„чиито ефекти се стреми да продължи и разшири“* (Розанвалон 2012:20). Или както авторът описва труда си като *„систематична рамка за описание на многобройните трансформации на съвременната демокрация“* (Розанвалон 2012:30). Три форми на недоверие структурират контрадемократията.

Първата са т.нар. **надзорни власти**. Те произтичат от факта, че идеята за суверенитета на народа не е достатъчно да се изрази само с избирането на управниците. Непрекъснатото упражняване на контрол върху избраните е *"силно лекарство срещу лошото функциониране на институциите"* (Розанвалон 2012:23). Тези надзорни власти имат 3 основни проявления: бдителност, разобличаване и оценяване, и всяко едно от тях допринася за по-висока електорална легитимност.

Увеличаването на **санкциониращите и възпиращи власти** е втората форма на недоверие. Тя се изразява чрез възпиращи действия, породени от невъзможността на народа да принуди правителствата да вземат определени решения. И както Розанвалон отбелязва, суверенитетът на народа се проявява ефективно все повече като отхвърляща сила или чрез периодично гласоподаване, или чрез постоянна реакция срещу решенията на правителствата. **Исторически като възпиращи власти се конструират както работническата класа, така и политическата и парламентарна опозиция.** В днешни времена най-осезаемата проява на възпиращите власти е формата на гласоподаване - т.нар. **"не-избор"**, който се изразява по-скоро в санкциониране на досега управляващите, а не в гласуване на доверие за бъдещо управление. *"Една демокрация на отхвърлянето се опитва да замести старата демокрация на проекта."*(Розанвалон 2012:154). Наред с наказателната бюлетина, модерният гражданин използва и по-радикални действия, за да принуждава управляващите да преразгледат своите решения. Най-резултатни сред тях са уличните демонстрации или движенията за изразяване на мнение.

Третата съставна част на контрадемокрацията е **народът-съдия**. Нейното проявление е в нарастването на намесата на съдебната система в политиката. Като от съдебния процес гражданите очакват резултатите, които

са изгубили надежда, че ще получат от изборите. Причината за това, според Розанвалон е в откровеното нежелание на правителствата да дават отчет.

Тези непреки форми за упражняване на суверенитет, които не са конституционно регламентирани, стават все по-активни и въздействащи върху политическия процес, а *"интернет е осъщественият израз на тези власти"*(Розанвалон 2012:69). Розанвалон отбелязва и последствията от формите на контрадемокрацията, които имат и позитивни и негативни аспекти: наред с нарастване на обществената власт, те водят както до задълбочаване на дистанцията между гражданското общество и институциите така и до фрагментация и разпръснатост.

Основните участници в надзора са т.нар. "нови социални движения", които се организират около трите дейности: бдителност, разобличаване и оценяване. Ситуирани около новите колективни идентичности (сексуални малцинства, поколенчески групи, феминистки движения), тези организации са провокирани от различни социални конфликти, свързани с околна среда, регионални автономии, отношенията между половете и др.; от новите проблеми пред обществата- икономическа глобализация, неравенство, социална несигурност, права на човека.

Бдителността е общата функция на по-голям брой организации, които в днешно време се учредяват като "обсерватории" или watch groups. Advocacy groups съчетават често функциите на мозъчни тръстове think-tank с действията на групи за натиск. Целта на тези организации е да подложат на проверка основанията за правителствените решения. И тъй като в по-голяма част от случаите имат способността да променят или да предотвратят определи властови поведения, може да се каже, че те упражняват истинска власт. Оценяването на тези организации е в регистър близък до контраекспертизата, според Розанвалон, и като типичен пример в тази посока

е посочен публично оповестяваният рейтинг на държавите по отношение на корупцията, изработван от НПО "Прозрачност без граници (Transperancy International)". Високият рейтинг е символ на благонадежност и отваряне на възможности за икономически растеж на държавата, докато санкцията с понижаване на рейтинга може да бъде по-жестока и от загуба на избори. Разобличаването като дейност на групите се характеризира с разкриването на скрити или преиначени факти, като се свежда до 2 практики: назоваване и порицаване. Групите могат се различават по своята численост и радикалност от малките ас-ур до по-големите високо професионализирани НПО. Но всички тези групи имат общи политически черти. Забележително е, че не претендират за представителност на своите членове и отношението към членството им е различно от традиционните групи по интереси. **Тяхната цел е повдигането на проблем и възпиране на властите, а не да представляват части от населението,** разбирайки, че *"животът на демокрацията е структуриран от напрежението между електорално-представителната сфера и контрадемократичния свят* (Розанвалон, 2012:66). В този контекст липсата на легитимност и представителност на контрадемократията не е притеснителна за Розанвалон. В своята концепция той класифицира и три типа легитимност: социално-процедурна (всеобщото гласуване), легитимност чрез безпристрастност (правосъдие или независими власти) и субстанционална легитимност (различни частни авторитети), които живеят в една битка за надмощие. И в тази рамка на легитимността той тълкува съвременния конфликт между надзорните власти и електорално-представителната демокрация.

Форма на организирани контравласти се установяват около конституционния съд, техниките за президентско вето и процедурата за разпускане на парламента, които в своето изследване "Държавната власт",

Янаки Стоилов определя като негативна власт, като форма на ограничено управление: *"Споделянето на позитивна власт е форма на съучастие в управлението, а негативната власт е форма на контрол върху него"*(Стоилов 2001:131).

В контекста на концепцията на Розанвалон, който разглежда демокрацията в трите измерения на електорално-представителното правителство, дейността на контрадемокрацията и работата на политическото, консолидиране на контрадемокрацията е невъзможна. Очертавайки новите пътища на развитието на демократичните режими той констатира, че *"Контрадемократичната функция може да бъде само множествена..... и търсенията трябва да бъдат в посока създаване на "независими публични власти"* (Розанвалон 2021:247-259).

Позиция на институцията Омбудсман в контекста на контрадемократичните власти

В концепцията на Розанвалон Омбудсманът е една от институциите на независимите власти, натоварени с функцията да упражняват бдителност и надзор. Тази институция дава възможност проблемите на гражданите да пробият *"скованите бюрократични системи"*(Розанвалон 2012:70). А Янаки Стоилов я нарича форма на *"препоръчителна власт"*(Стоилов 2001:185), изхождайки от правомощието на Омбудсмана да дава становища и препоръки на други държавни органи. Силата на властта на Омбудсмана, според Стоилов, е в убеждаването, за разлика от типичната държавна власт, която е решаваща и задължителна по отношение на нейните адресати. Затова, от изключително значение за ефективността на институцията, е качеството на нейната организация, личните и професионални качества на личността, заемаща тази длъжност, общественото политическата среда и правната култура на обществото. Като препоръчителна власт може да се осъществява и пряко

от гражданското общество (чрез петиции до държавни органи, становища от професионални организации и провеждане на консултативни референдуми). **И в двете концепции, обаче, институцията Омбудсман е организиран държавен орган, ситуиран между гражданското общество и управлението, който е натоварен с функцията да упражнява бдителност и надзор.**

Овладейвайки основните принципи на институцията (Омбудсман на РБългария 2005:28), от които се ръководи при осъществяване на правомощията, Националният омбудсман на България се утвърждава като авторитетна институция, с бърз и неограничен достъп, която открито и прозрачно комуникира с всички останали власти и показва неуредиците в управлението.

В осъществяване на своята дейност Националният омбудсман често влиза в ролята на посредник между гражданското общество и държавните институции и в по-голяма част от случаите е сезиран от самите граждани.

Примерите в тази посока не са малко. Те са отразени, както в медиите, така и в годишните доклади на институцията. Потестиращи често се обръщат към Омбудсмана като гарант в спорове касаещи политически, социални и икономически права. Отношението на политическите "играчи" към формата протест е конюнктурно, в зависимост от това дали са в опозиция или в ролята на управляващи. Летните протести през 2013 г. дори провокират председателя на политическа партия "Атака" да предложи да се инкриминира протестирането без разрешение, на което Омбудсманът реагира в интервю в национална медия, че такава мярка би била неконституционна. (*БТВ 3 юли 2013 г.*)⁶²

⁶² достъпно на адрес: <https://www.ombudsman.bg/media/2630>(последно посетен май 2022г.)

За настоящето изследване са избрани два примера, които илюстрират връзката на Омбудсмана с протестната гражданска активност и открояват мястото на институцията в контекста на явлението контрадемокрация. Тези примери са публично известни, различни са по своя характер, участници и обхват.

Първият е **националният протест от лятото на 2013 година**. Причината за протеста е *"корпоративното овладяване на най-важните служби на държавата"* (Смилов 2013:25)⁶³ (събитието е назначаването на Делян Пеевски (политик, бизнесмен, зад който стои икономическа групировка КТБ) за шеф на Държавна агенция "Национална сигурност" (ДАНС). Започнал от конкретно събитие, неадекватното поведение на управляващите провокира протестът да ескалира до искане на оставката на съвсем скоро избрано правителство и провеждане на нови избори. Създава се специална Харта 2013⁶⁴, която констатира, че се намираме в *"дълбока криза на обществения договор и на тотално дискредитиране на държавните институции."* Към текста на този документ се присъединяват поименно редица юристи, учени, журналисти и активни граждани, които се наричат Независима гражданска инициатива за възстановяване на демокрацията и върховенството на закона. Сред исканията на протестиращите са желанието за промяна на изборните правила в Изборния кодекс и провеждането на предсрочни избори. На фона на тези граждански недоволства Омбудсманът, сезиран от протестиращите, приема да бъде гарант при евентуален диалог между тях и институциите. Публично споделя, че *"диалогът между*

⁶³ Смилов Д.(2013) *"Изборът на Делян Пеевски е..."* В *"# Протестът - анализи и позиции в българската преса лято 2013"*, София, с.25

⁶⁴ *"Харта за разграждане на плутократичния модел на българската държава"* В *"# Протестът - анализи и позиции в българската преса лято 2013"*, София, 2013г. с.75

гражданите и институциите трябва да е за това накъде ще се развива страната, какви реформи ще се направят... защото... съдебна система, образование, здравеопазване, това са болезнени реформи, които чакаме вече 23 години".(в-к "Дневник" 15 септември 2013 г.)⁶⁵ Омбудсманът апелира за осигуряване на възможности за по-активно участие на гражданите и по-лесен достъп до вземането на решения.

В хода на тези протести като противовес на партийното представителство се предлага и идеята за пряк избор на Омбудсман "громбудсман"⁶⁶ - "граждански" омбудсман, нов тип фигура, която да осъществява диалога между гражданите и институциите. Авторът на тази идея вменява на пряко избрания Омбудсман правомощия за отлагателно вето(по-силно от това на президента), да участва по своя преценка (лично или чрез пълномощници) в работата на всяка държавна комисия или съвет и да обнародва информация и коментар по обсъжданата тема, ограничен само от Закона за класифицираната информация *"и ако е изчерпал всички средства ... да обявява Граждански протест"*⁶⁷. Макар и не съвсем добре развита, а за мен и спорна, тази идея подсказва, че за автора правомощията на действащия Омбудсман не са достатъчни, за да включи резултатно гражданите в процеса на вземане на решения. Позицията на действащия Омбудсман (Константин Пенчев) по тази идея е, че няма притеснения да се яви на пряк избор, но режима на парламентарна република предполага пряк избор на народните представители. *"Омбудсманът по дефиниция не трябва да има големи правомощия – да наказва, да глобява, да дава задължителни предписания и*

⁶⁵ достъпно на адрес: <https://www.ombudsman.bg/media/2769>(последно посетен май 2022г)

⁶⁶ Кюранов Д. (2013)"За гражданска институция- редом с партийните", В "# Протестът - анализи и позиции в българската преса лято 2013", София, с.434-436

⁶⁷ Кюранов Д. (2013)"За гражданска институция- редом с партийните", В "# Протестът - анализи и позиции в българската преса лято 2013", София, с.435

т.н. Той по-скоро трябва да осигурява защита на гражданите от администрацията и диалог между гражданите и институциите." (БТВ, 3 юли 2013 г.)⁶⁸ За постигане на целите протестната вълна очевидно търси посредник. Шанс за ролята на медиатор се припознава в две институции: Президент и Омбудсман⁶⁹. Изхождайки от характера на двете институции: независимост, натоварени с функции на арбитраж, възпиране на властта, надзор и контрол, авторът на идеята възлага надежди и на качествата на личностите, оглавяващи президентската и омбудсманската институция: да са готови да посрещнат *"голямата задача на деня": декриминализация на държавата и институциите и демократичен ред"*⁷⁰.

Като гарант на диалога между протестиращите и управлението Омбудсманът, участва на заседания на Комисията за взаимодействие с граждански организации и движения (поканен и от председателя на Комисията), където се обсъждат предложенията за промени в изборното законодателство – основно искане на протестиращите. Омбудсманът подкрепя, освен по-свободен достъп за участие на независими кандидати и на инициативни комитети, **да се намали бариерата от 4% на 3%**, да се въведе **машинно гласуване и да има задължителен вот**. По отношение на смяна на изборителната система с мажоритарна е скептичен, поради факта, че това изисква *"много по-сериозно обмисляне"* (Блиц 27 юни 2013)⁷¹, а той застъпва тезата, че нов Изборен кодекс трябва да се приеме от нов състав на Парламента, след проведени предсрочни избори. Преговорите на Омбудсмана

⁶⁸ вж. тук: <https://www.ombudsman.bg/media/2630>(последно посетен май 2022 г.)

⁶⁹ Попов С. (2013)*"Търси се посредник"* В *"# Протестът - анализи и позиции в българската преса лято 2013"*, София, с.489-491

⁷⁰ Попов С.(2013)*"Търси се посредник"* В *"# Протестът - анализи и позиции в българската преса лято 2013"*, София, с.489

⁷¹ Достъпно на адрес: <https://www.ombudsman.bg/media/2600>(последно посетен май 2022)

и протестиращите по отношение на техните предложения не се оказват много резултатни. Вместо само исканите поправки се приема нов Изборен кодекс, който не отчита желанието за по-мажоритарен елемент в изборителната система, остава нерешен проблемът с прага на преференциите, броя на изборителните райони(не се създава 31 изборителен район за българите в чужбина), както и желанието да се изравнят изискванията за партийни и независими кандидати остава неудовлетворено. Като цяло, отношението на Омбудсмана към промяната на изборните правила е определено като вярна стъпка, но не достатъчно условие към възвръщане на доверието на обществото към държавните институции. (БНР, 29 януари 2014 г.)⁷²

Вторият пример е **протестът на майките на деца с увреждания**. Месец септември 2016 г. майки на деца с увреждания излизат на пореден протест пред сградата на Народното събрание срещу държавната политика по отношение на хората с такива проблеми. Действията им са провокирани от нови законови промени на Министерство на труда и социалната политика, според които децата с тежки увреждания да получат допълнителна финансова помощ месечно. Родителите са категорични, че допълнителната финансова подкрепа, отпускана от държавата, няма да се отрази значително на социалното положение на децата с увреждания. Настояват да се въведе адекватна политика не само за децата, но и за възрастните с тежки увреждания, която да осигури нормално развитие, живот и бъдеще на хората в България с подобни проблеми. Конкретно искане е индивидуална оценка на потребностите, не социални помощи на човек, Закон за личната помощ и реформа в системата на ТЕЛК. Протестиращите категорично отказват диалог с министъра на социалната политика, защото считат, че там диалогът отдавна

⁷² Достъпно на адрес: <https://www.ombudsman.bg/media/2926>(последно посетен май 2022)

е изчерпан⁷³. Започва дълга и продължителна "битка за достоен живот" на хората с увреждания. Протестът приема всякакви форми – мълчалив протест, гладни стачки, постоянно присъствие, блокиране на ключови кръстовища, масови национални протести, към които се присъединяват и неправителствени организации, получават подкрепа и от медии. Протестиращите са категорични, че искат реформа, съобразена с "Конвенцията на ООН за защита на правата на хората с увреждания", по която България е страна от 2012 г. 2018 г. е най-наситена с различни протестни форми на майките с деца с увреждания, създава се и протестна мрежа "Системата ни убива". Същата година Омбудсманът, потърсен за съдействие от една от представителките на протестната мрежа, се включва на страната на протестиращите с активни действия за защита правата на хората с увреждания. Омбудсманът се ангажира с изработването на **законопроект за личната помощ**, който преди да внесе в Парламента е дебатиран на **публично обсъждане в институцията Омбудсман с цел усъвършенстване на текстовете**. На обсъждането не присъстват държавните институции, с изключение на един народен представител (от Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите). Законопроектът за личната помощ, "внесен"⁷⁴ в Народното събрание, провокира друг протест на различни организации на хора с увреждания, които искат да се предприемат промени в още два закона: Закона за хората с увреждания и Закона за социалните услуги. На специално организирана среща с представители на организации на хора с увреждания,

⁷³ Достъпно на адрес: <https://prakticheskapediatria.net/2016/09/15/disabled-children/> (последно посетен май 2022)

⁷⁴ Омбудсманът няма правото на законодателна инициатива. Проектът-законът е входиран в НС, изпратен до председателя на НС, а той от своя страна по своя преценка го предоставя на правна или ресорна комисия, която да го разгледа.

Омбудсманът поема ангажимент да участва лично в изработването и на другите два законопроекта, съобразявайки се с желанията и мненията на хората с увреждания. *"...Търсената справедливост е във философията и на трите закона – всеки човек с увреждане, според неговите индивидуални потребности, да получава лична помощ, рехабилитация, дневни центрове, свободно предвижване, помощни средства, медицински изделия, възможност за живот в общността, както и да реализира правото си на образование, труд и здравеопазване"*(Новини.бг, 6 юли 2018 г.)⁷⁵ е мнението на Омбудсмана. Заявява, че застава и зад трите закона, които искат хората с увреждания, с обещание да стане гарант те да бъдат приети едновременно и в разумни срокове. **Участието на Омбудсмана в работните комисии по изготвянето на законопроектите** му дава възможност да информира обществеността за хода на работата и споделя, че не вижда реална реформа в предложенията, които се обсъждат. Септември същата година (2018) Омбудсмана се явява в ролята на посредник в парламентарната комисия по труда, социалната и демографска политика, между протестиращите майки на деца с увреждания и национално представителните организации на хората с увреждания от една страна и парламентарните групи, министрите на труда и социалната политика, на здравеопазването, на образованието и науката, от друга. Срещата е свикана с идеята да се чуят исканията на родителите на деца с увреждания и синхронизират позициите за реформа в социалната система, но завършва без особен напредък. Октомври (2018 г.) е подписан план за действие между изпълнителната власт, Омбудсманът, родителите на деца с увреждания и национално представителните организации на хората с

⁷⁵ Достъпно на адрес: https://novini.bg/bylgariya/politika/489290?fbclid=IwAR3-iNQI68Wl0YN0ebToOfDBCZKRVES3izaP-jWtTFiX_axKJU_q9ODGX6w (последно посетен декември 2022)

увреждания, който трябва да гарантира, че реформата в социалната система за хората с увреждания наистина ще започне.

Първият резултат идва в последния месец на 2018 г., когато Народното събрание приема Закон за хората с увреждания и Закон за личната помощ, а майките на деца с увреждания изказват своята благодарност на другите майки от протестна мрежа "Системата ни убива" и специално за усилията и подкрепата на Омбудсмана. Събитието е увенчано и с друг успех, както се споменава и по-горе в изложението, по силата на чл. 11 от Закон за хората с увреждания, се създава Съвет по наблюдение, който изпълнява функциите по наблюдение прилагането на политиките за защита правата на хората с увреждания в България, съобразно изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, а омбудсмана е негов председател. Първото редовно заседание на Съвета за наблюдение се провежда на 21 октомври 2019 г.

Двата посочени примера, макар и в различна степен, практически доказват възможностите на институцията Омбудсман да бъде ефективен медиатор между гражданските активности и държавните институции. Ефективност, която се изразява в предотвратяване на ескалация на конфликти между управляващи и гражданско общество. В случая с протеста на майките на деца с увреждания дори може да се говори и за нещо повече. Институцията Омбудсман предоставя канал (път) за упражняване на гражданско участие и дава основание да се разглежда като една от формите за включване на гражданите в процеса на вземане на решение, а в конкретния случай доста по-резултатно от другите форми, които съществуват законодателно в България.

Ролята на Омбудсмана по време на пандемията с COVID 19

Свидетели сме как пандемията с COVID 19 изправи пред големи предизвикателства целия свят. А въвеждането на извънредно положение

(Ставру 2020), с цел да ограничи заразата, постави на изпитание и демокрацията и принципите на правовата държава. В редица държави този процес насочи вниманието на обществеността към пропорционалността и съответно непропорционалността на ограниченията и спазването на човешките права. Коронавирус кризата оказва своето въздействие както върху правото за свободното придвижване на хората, така и върху икономическите и социалните права на гражданите. И, разбира се, най-тежко засегнати се оказаха най-уязвимите групи (Маркова 2021:42).

В България, от началото на 2021 г. към кризата, предизвикана от пандемията с COVID 19, се добави и допълнителен негативен нюанс – перманентна политическа криза, редуваща 3 последователни избора за Народно събрание (НС) съответно на 4 април за 44 НС, 14 юли за 45 НС, и 14 ноември за 46 НС, и един за Президент и Вицепрезидент на Р България.

Политическата криза, от своя страна, породена от редица негативни тенденции в обществено-политическия ни живот, регистрирани в социологически изследвания и политологични анализи, даде своето отражение и върху управлението на кризата с коронавируса.

В така сложилата се обществено-политическа ситуация, съчетана с кризата от пандемията COVID 19 с голяма ефективност се откроява ролята на институцията Национален омбудсман на България. Тази ефективност произтича както от **възможностите** ѝ в заложените принципи за функционирането на институцията, така и от нейната **проактивност** към проблемите на гражданите.

През 2020 г., още в началото на действието на извънредните мерки, Омбудсманът въвежда в практиката си три нови форми на взаимодействие с гражданите:

– организира виртуални приемни за българските граждани в условия на криза

– осъществява пряк достъп до мобилните телефони на всички експерти чрез публикуването им на сайта на институцията

– и организира виртуални публични дискусии, по горещи теми за справянето с кризата COVID 19, с участието на компетентните институции, неправителствени организации и представители на граждански инициативи, на засегнати от кризата групи. На 10 декември 2020 г. Омбудсмана организира онлайн среща с министъра на образованието и науката на тема **„Проблеми пред дистанционното обучение“** по време на епидемичната обстановка. На тази среща министърът отговаря по жалби, на въпроси и проблеми, изпратени до Омбудсмана от родители, учители, директори на училища и граждански организации.

По дефиниция Омбудсмана разполага с **възможности**, които ѝ позволяват бързо и гъвкаво да подпомага както отделните граждани, така и групи от него, в случай на неправомерни действия от страна на органите на властта.

За своите 18 години успява да се утвърди като необходима и незаменима държавна институция, успешно развивайки ролята си от непосредствен посредник между държавата и гражданина до защитник на определени уязвими обществени групи. През 2020 г. (годината, в която бяха въведени безпрецедентни мерки на ограничения, заради пандемията от вируса Ковид 19) близо 60 000 души се обръщат за помощ към институцията⁷⁶ (срещу неправомерните действия на колекторски фирми, фирми за бързи кредити, монополи, за нарушен достъп до здравеопазване, образование и

⁷⁶ Годишен Доклад на Омбудсмана за 2020 г.

социални услуги) и Омбудсмана отбелязва това в своя годишен доклад като рекорд на жалбите на гражданите, отдавайки го на безпрецедентната криза, създадена от пандемията COVID 19 и високото обществено доверие в Националния омбудсман.

Един пример от последните месеци на 2021г. за действие от страна на Омбудсмана дава представа как се предотвратява противоконституционно нарушение на министър. Омбудсманът реагира публично и чрез препоръка към служебните министри на здравеопазването и образованието, на заявеното намерение на образователния министър да издаде заповед, с която, ако училищата със собствени средства осигурят тестове(за установяване на вирус COVID-19) за учениците от V клас нагоре, да могат да ги върнат присъствено, още преди МОН да предостави безплатните. Пзовавайки се на това, че такава заповед ще ограничи достъпа до образование и ще наруши едно от основните права по Конституция, а въвеждането на имуществен критерий за достъп до образование е дискриминационен, Омбудсманът отправя препоръка тестовете да бъдат закупени от Министерство на образованието. В резултат на тези действия на Омбудсмана, Министърът публично се отказва от тази си идея, поради причините посочени в реакцията на Омбудсмана.

През 2020 г. и 2021 г., пандемията COVID-19 до голяма степен е водеща по отношение и на законодателните инициативи на обществения защитник, насочени в защита на правата на гражданите, застрашени или нарушени в периода на извънредното положение заради коронавируса и след това – на извънредната епидемична обстановка.

– Омбудсманът участва с предложения в проект на **ЗИД на Закона за защита от домашно насилие**, които включват предложения за отпадане на системния характер на домашното насилие в Наказателния кодекс и

законодателни мерки, които да предоставят ефективни възможности за защита на жертвите, включително превенция на насилието (2020 г.);

– предлага **Законодателни промени за регламентиране на дейността на колекторските фирми**(януари 2022). В самото началото на извънредното положение, Омбудсманът апелира за спиране на процесуалните, давностни и преклузивни срокове по делата, както и за спиране действията на съдебните изпълнители, свързани с публична продан, описи на имущество и налагането на запори върху трудови възнаграждения и банкови сметки на длъжници.

– предлага на законодателите да включат **изрична нормативна разпореда, с която COVID добавките, изплащани като антикризисна мярка към пенсиите, да станат несеквестрируеми при наложени запори.**

В мотивите си Омбудсманът посочва, че COVID добавките към пенсиите имат социален характер и като антикризисна мярка представляват помощ за пенсионерите от държавата в извънредната пандемична ситуация.

В началото на 2022 г. Омбудсманът отправя препоръка към Националния осигурителен институт да открие безплатен телефон, обезпечен с достатъчно на брой служители за връзка с гражданите, мотивирайки се с това, че на НОИ са възложени социални функции и към нея се обръщат хора в уязвимо положение и е недопустимо те да бъдат товарени с допълнителни разходи.

През 2020 г. и 2021 г. и началото на 2022 г. усилията на Омбудсмана, заедно с всички държавни институции, администрация и структури на гражданското общество са насочени предимно за справяне с COVID-19 и с последиците от пандемията. Един от приоритетите, записан в годишния доклад на Омбудсмана за 2020 г., е защита правата на гражданите в извънредна ситуация и видно от съдържанието на същия доклад и действията

на институцията и през следващата 2021 г. са в подкрепа на всички със засегнати права, адаптирайки своите практики към ограниченията, които налага кризата. Извънредната ситуация осветява и изважда на преден план системни проблеми в редица сфери като образование, здравеопазване, социални дейности и др., а липсата на адекватни действия от страна на управляващите институции, принуждава голяма част от гражданите да търсят подкрепа и съдействие от Омбудсмана. Въвеждането на непопулярни мерки и извънредното законодателство, във връзка с пандемичната обстановка допълнително ангажира институцията на обществения защитник, в чиято дейност е включена стриктното съблюдаване за спазването на баланс и пропорционалност, за да не бъдат неправомерно ограничени или отнемани основни човешки права. Възможностите на институцията, заложи в законовите механизми и нейната проактивност, съчетани с още един фактор - ниското обществено доверие в държавните институции (изключвайки Президента) ситуира Омбудсмана като ориентир, защитник и своеобразен гарант за върховенството на закона. А в конкретната кризисна ситуация се откроява ролята на институцията като застъпник на гражданското общество и медиатор между него и публичните институции, което прави по-вероятно тя да продължи да привлича обществено доверие.

От направеният преглед на законоустановените възможности на институцията Национален омбудсман, контент анализа на годишните ѝ доклади, както и проследяването на действията на Омбудсмана в контекста на кризисни ситуации се налагат следните изводи, които отбелязват конкретни промени, настъпили за гражданското общество, след нейното въвеждане и функциониране:

– въвеждане и упражняване на европейски стандарт в защита на правата и свободите на гражданите

- упражняване на правото, чрез институцията, да се сезира Конституционния съд по проблемите за защита правата и свободите на човека
- подобряване на качеството на правораздаването в областта на защита на правата и свободите на гражданите, чрез искането на институцията за тълкувателни решения от страна на двете Върховни съдилища(ВКС и ВАС)
- и не на последно място – предоставяне на още една възможност за упражняване на гражданско участие.

2.4. Състояние на гражданското общество в България: правна регулация и фактори за активност

Веднага след политическата промяна в България през 1989 г. идеята за поява на гражданско общество се превръща в "панацея", вдъхновена от свободата на личността и плурализма в управлението на държавата. От гражданските движения и други активности се зараждат и започват да функционират и новите политически сили, поели отговорността да въведат и защитят основните принципи на демокрацията в развитието на обществените отношения в държавата. Една от класификациите на етапите на развитието на сектора е изготвен от Петя Кабакчиева (Kabakchieva, P., D. Hristova: 2010) в рамките на проект, финансиран от Тръста за развитие на гражданското общество в Централна и Източна Европа, обхващащ периода малко преди водоразделната 1989 година до 2010. В този период са разграничени 6 ключови момента от развитието на гражданския сектор в България:

Първият (1988 г.– 1989 г.), окачествен като възраждане на гражданското общество като идея и концепция, регистрира появата на първите организации за защита правата на човека

Вторият етап е крайт на **1989 г.–1990 г.** и е категоризиран като период на „площадна“ демокрация и граждански протести.

Третият етап регистрира институционализирането на гражданския сектор: **1992 г.–1996 г.**, когато се появяват и институционализират различни неправителствени организации, които стават интересни и за медиите и за социологическите изследвания.

Гражданските протести от **януари–февруари 1997 г.**, провокирани от сериозна политическа и икономическа криза, които довеждат до падането на правителството на БСП бележат **четвъртия етап наречен „Гражданска революция“**.

Петият етап обхваща **1998 г.–2006 г.** – този период се характеризира с относителна политическа и икономическа стабилизация, когато България се присъединява към НАТО и постига сериозен напредък в подготовката за присъединяване към ЕС. Вътрешната и международната обстановка създават благоприятни условия за развитие на различни по сфера на дейност и обхват НПО.

Шестият етап започва от събитието: членство на България в ЕС (**2007 г.**) – след присъединяването към ЕС значителна част от външните донори се оттеглят, въвежда се още едно ниво на вземане на решения. Този период предполага реорганизиране и диверсифициране на гражданския сектор, появяват се различни граждански движения, групи в социалните мрежи, блогове и онлайн каузи, които се оказват ефективен инструмент за формиране на гражданско мнение и мобилизация на активност.

През 2010 г. "Центърът за изследване на демокрацията", анализирайки динамиката на гражданския сектор от началото на демократичния преход, откроява четири периода на развитие на сектора⁷⁷ (вж. 1.2.2. "Неправителствените организации като актьор в гражданското

⁷⁷ Гражданското общество в България. Тенденции и рискове. Център за изследване на демокрацията, С. 2010

общество"). И това, което прави впечатление е, че гражданският сектор в България се институционализира и се тематизира, провокиран предимно от източниците си на финансиране.

Днес на гражданското общество се възлага отговорността и надеждите да минимизира вредите от "неоавторитарните"⁷⁸ тенденции в държавата и от "олигархичния" капитализъм. Предизвикателствата пред гражданския сектор, валидни както за рамките на нашата държава, така и в световен мащаб, са преодоляване на демократичните дефицити в съвременните условия на глобализацията, на кризата на политическото представителство, на новите популизми и др.

2.4.1. Правна регулация на гражданското общество

Следвайки дефиницията за гражданско общество, която се използва за настоящето изследване (форма на организиран обществен живот от самозараждащи се структури, осъществява дейност на доброволен принцип, независимо е от държавата, но се подчинява на определени законови норми), се налага да изясним законовите норми, които регулират начина на сдружаване и средата, в която функционира гражданското общество. Като автономна мрежа от структури(сдружения, фондации, синдикати, религиозни общности, инициативни комитети, университети, групи за въздействие и т.н), общото между които е, че те имат идеална (нестопанска) цел, се създава и функционира със задачата да се включва в процеса на вземане на решения и въобще в цялостния общественно-политическия живот. Това обосновава и необходимостта от регулиране както на статуса на структурите, които го

⁷⁸ Филипова Р., Стефанов Р. "Демокрацията в България- все още крехка след десетилетия преход"- анализът е въз основа на социологическо проучване сред българското население, проведено от словашката неправителствена организация GLOBSEC в сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията в периода 19.03.-27.03.2020г. , С.2020

изграждат така и на взаимоотношенията му с държавната власт. Законът урежда правното положение на структурите на гражданското общество и осигурява възможност те активно да участват в демократичния процес на държавното управление и самоуправлението на местната власт, в защитата на човешките права и свободи, да бъдат коректив или източник на алтернативни идеи по отношение на държавната власт. Значението на правната регламентация е във факта, че определя ролята му на самостоятелен, независим и незаобиколим фактор при формирането и провеждането на политики във връзка с управлението на държавата. И не на последно място унифицира и консолидира съставлящите го структури и така осигурява висока степен на тяхното влияние и натиск.

В България още в Конституцията (чл.4(2) и чл.12(1) и (2)) се признава правото на свободно сдружаване и в този смисъл се произнася относно целесъобразността от създаване на сдружения. По този начин системата на учредяване е регламентирана конституционно. Сдруженията и фондациите се учредяват свободно, като единственото условие за тяхната регистрация е да се спазят предварително установените в Закон условия.

Законът за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) урежда учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването на сдруженията и фондациите. В качеството им на основни организации на гражданското общество той им предоставя статуса на юридически лица. Този статус осигурява на структурите пълноценно участие в обществения живот. Заложената възможност те да съществуват без ограничение във времето е от решаващо значение за устойчиво съществуване и за постигане на дълготрайна цел. Законът изисква те да се самоопределят като организации за осъществяване на дейност в обществена или в частна полза. За да се самоопредели едно сдружение или фондация като юридическо лице за

осъществяване на дейност в обществена полза законът изисква неговата дейност да бъде свързана с развитието и утвърждаването на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление; с развитието и утвърждаването на духовните дейност, здравеопазването, образованието, науката, културата, техниката, технологиите или физическата култура; с подкрепа за деца, за хора с увреждания и за лица и общности в риск от социално изключване; защитата на човешките права или на околната среда. Това изброяване има характер на указание, което да позволи сдружението или фондацията да се регистрира в Агенцията по вписванията, за да може да осъществява дейност в обществена полза. Няма пречка сдружение или фондация, което осъществява някои от тези дейности, да се самоопредели, че осъществява дейност в частна полза. Това самоопределяне не ги изключва като съставни части на гражданското общество. Но самоопределилите се да извършват дейност в обществена полза се ползват от допълнителен набор от права и задължения, предоставят им се повече възможности, но има повече контрол върху дейността им. Важна характеристика на този правен статус е, че след като веднъж е заявен избор на сдружението или фондацията да осъществява дейност в обществена полза не може да се оттегли.

Участието на сдруженията и фондациите в избирателния процес, като представители на гражданското общество, законът е предвидил в качеството им наблюдатели и техните права и дейност са регламентирани в чл.101 от Избирателния кодекс.

Законът за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС), регламентира институционалните форми на гражданско участие – **референдум** (на национално и местно равнище), **гражданска инициатива** (на национално, европейско и местно ниво) и **общо събрание на населението** (на местно ниво). Този закон

регламентира и създаването на **инициативните комитети** на граждани с изборителни права, които правят своите предложения до Народното събрание или общинския съвет за провеждане на национален или местен референдум, с изключение на точно определени в закона въпроси. Сред тези, които могат да правят подобно предложение законът включва и инициативен комитет на граждани с изборителни права. За разлика от другите форми на сдружения, които са регламентирани по ЗЮЛНЦ **Инициативният комитет не е самостоятелен правен субект**, макар и той да се вписва в нарочен регистър. Причината е в ограничението на времето за неговото съществуване.

Инициативният комитет се създава винаги със специална цел. В качеството му на изразител на воля на гражданското общество, законът му предоставя определени функции:

- да организира подписка, което означава, че той става изразител на волята на определен брой граждани като броят на гражданите, които са положили подписката, е от значение при приемането на решение съответно за национален или местен референдум.

- законът признава на инициативния комитет правото да участва в информационно-разяснителната кампания. Възможно е да се създадат инициативни комитети, чиято цел е да участват единствено в информационно-разяснителната кампания, но те също трябва да се регистрират в съответния регистър. В зависимост от това, дали са в подкрепа на референдума или застъпват алтернативна позиция могат да се създават различни инициативни комитети. Макар и да не е юридическо лице инициативният комитет има право да получи целево, за медийна подкрепа, финансови средства в размер от 40 000 лв.

– въпреки, че не е самостоятелен субект инициативният комитет става страна по различни правоотношения – административни, финансови, гражданско правни.

Целта на закона е да осигури, въпреки спецификата в правното му положение, възможността той пълноценно да участва в кампанията свързана с референдума. Причината за подобно решение е нуждата да бъде подкрепено гражданското общество, което чрез подобни инициативни комитети заявява своето присъствие в обществено-политическия живот у нас. Законът за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление допуска създаването на инициативен комитет и във връзка с другите форми на пряко участие на гражданите като национална или местна гражданската инициатива, европейската гражданска инициатива и общо събрание на населението. Правният му статус в голямата си част е сходен с този на инициативния комитет за провеждане на референдум.

Така нареченото непряко участие на гражданите се осъществява чрез участието им в различни консултативни, експертни и координационни съвети на национално, секторно, регионално и местно ниво и то се регулира чрез закони (**Закон за администрацията и други специални закони**), **постановления и решения на Министерския съвет, заповеди на министри, устройствени правилници и т.н.** Например всички консултативни съвети към Министерски съвет се създават, преобразуват и се закриват с постановление на Министерския съвет, а организацията на дейността им се урежда с правилник, приет от Министерския съвет. Консултативните съвети към министерствата се създават и закриват със заповед на съответния ресорен министър. Всяко новоизбрано Народно събрание, съгласно своя новоприет Правилник за организацията на дейността, към всяка комисия създава т.нар. обществени съвети от представители на

граждански организации, като консултативен орган. Съставът и начинът на формиране на Обществения съвет се определят с правила, приети от съответната комисия.

2.4.2. Анализ на средата: индекс за устойчивост на гражданския сектор

Интересът към състоянието на гражданския сектор и то не само към организациите и активностите, които го съставляват, а и към неговите функции е обусловен от факта, че гражданското общество, разбирано като система от доброволни сдружения, се разглежда не само като предпоставка за демократичност на една система, но и за нейната устойчивост. С анализиране на средата, в която "битува" гражданското общество в България се занимават самите неправителствени организации, които привличат мултидисциплинарна научна експертиза.

За целта на настоящето изследване се спираме на два такива анализа, които са част от международен изследователски проект⁷⁹, който има за цел да идентифицира силните и слабите страни в развитието на гражданското общество в световен мащаб. Първото изследване, което се осъществява от Сдружение „Болкан Асист“ в периода 2003–2005 г. обхваща проблеми и тенденции преди влизането на България в ЕС(Михайлов: 2005)⁸⁰. Второто е осъществено малко след като държавата ни става член на Съюза от Институт „Отворено общество“ – София в сътрудничество с изследователския екип на CIVICUS в периода 2008 г.-2009 г. и има възможност да разгледа гражданското общество в сравнителен аспект, спрямо получените преди това резултати. Пет различни измерения представящи разрез на гражданското

⁷⁹"Индекс на гражданското общество" работи с уеднаквената методология, предложена от Световния алианс за гражданско участие (CIVICUS) за сравнително изследване на състоянието на гражданския сектор в държавите, включени в това изследване.

⁸⁰ Докладът на изследователския екип на Сдружение "Болкан Асист" е със заглавие *Гражданско общество без гражданите: оценка на българското гражданско общество (2003-2005 г)*

общество в 5 различни насоки, на основата на предварително зададени количествени индикатори, съставляват т. нар. диамант на гражданското общество. Размерът на диаманта дава представа за състоянието на гражданското общество, структурата на сектора, възможностите за влияние, както и за взаимоотношенията между организираната (чрез НПО) и неорганизираната (чрез гражданите) част на гражданското общество. Средата, представена визуално с кръг около осите на диаманта, рамкира външните фактори, които са основополагащи за неговото състояние.

Това, което представлява интерес за настоящата разработка е, че **гражданското участие в България**, като едно от петте измерения е с най-ниски стойности на диаманта в изследването от 2009 г., като то е регистрирано като проблематично и в предходното изследване „Гражданското общество без гражданите“. **И това определено може да се отчете като устойчивост на тенденцията.** Основни характеристики на измерението "гражданско участие" са дистанцираност на гражданите и ниските нива на участие в структурите на гражданския сектор. Изследвателите отчитат, че неучастието, неангажираността и затвореността в рамките на семейния кръг и близките препятстват създаването на общност. Регистрирани са слаби и неустойчиви социални връзки между индивидите и ниско доверие в институциите на представителната демокрация и в гражданските организации. Интересна тенденция наблюдават изследователите във второто проучаване и това е потенциалът за мобилизиране на гражданска енергия с **организирането на неформални структури за отстояване на права и интереси.**

По отношение на **нивото на организация на гражданското общество** изследователските екипи регистрират сравнително висок резултат от 56,1, което показва добре оформен профил на гражданските организации.

Специфична особеност на гражданския сектор в България е неговото създаване и развитие с финансовата, институционалната и административната подкрепа на външни донори и международни организации след процеса на демократизацията от началото на 90-те години. Гражданските организации са добре обезпечени в технологично отношение, но имат проблеми с финансирането на своята дейност. Финансовата неустойчивост е причина и за нестабилното положение на човешките ресурси в сектора, като голяма част от наетите са на граждански или временни договори. Тенденцията към изграждане на инфраструктура от коалиции, мрежи, форуми, платформи на национално ниво е все още недостатъчно устойчива, което е пречка пред консолидиране за по-ефективно оказване на влияние на национално ниво.

Изследователският екип на изследването от 2009 г. регистрира и ограничено представителство в европейските платформи, което намалява възможностите за тяхното участие в процесите на вземане на решения на ниво ЕС. Тези предизвикателства предопределят и основните ограничения пред **възможностите за влияние на гражданските организации**. Това измерение е със стойност 43,6 и данните регистрират ограничени възможности за оказване на влияние от страна на гражданското общество. Гражданските организации не съумяват да отговорят на определени обществени потребности и да повлияят положително за разрешаването на сериозни обществени проблеми, което намалява и тяхната способност да упражняват успешно застъпничество при вземането на решения и формирането на политики. В отделни сектори, като образование, околна среда и подкрепа на уязвими групи, дейностите на гражданското общество са значително по-ефективни и видими.

Ценностите на гражданското общество, с резултат от 46,4, показват висока вътрешна оценка за демократичните практики и принципи на вземане

на решения в гражданските организации. Сериозно предизвикателство пред развитието на гражданското общество в България е наличието на корупционни предпоставки в самите граждански организации и в **контекста на развитие**, които поставят под въпрос легитимността на дейността на гражданските организации и механизмите на работа. Контекстът е с най-висок резултат от Индекса (61,2). Условието за развитие са сравнително благоприятстващи гражданското общество, но отделни проблемни сфери се оказват много по-важни. Изводът на изследователския екип е, че усещането за корупция, неререформираната администрация и липсата на капацитет за провеждане на публични политики, съчетани с икономически предизвикателства и проблеми в съдебната система и зачитането на върховенството на закона, както и незавършените реформи в социалната, здравната и образователната политика препятстват разгръщането на потенциала на гражданското общество в България.

Измерител за състоянието на сектора е и **Специален Индекс за устойчивост на НПО**, който се изработва всяка година от самия неправителствен сектор. Индексът проследява развитието на гражданския сектор в 24 държави от Централна и Източна Европа и Евразия от 1997 г. За България той се изработва от Американската агенция за международно развитие (USAID) в партньорство с Българския център за нестопанско право (БЦНП). Степените на развитие в областите на изследване (правна среда, организационен капацитет, финансова устойчивост, застъпничество, предоставяне на услуги, секторна инфраструктура и обществен престиж) за една година определят и степента на индекса за устойчивост на НПО за годината. За 2019 г. България е на десето място (с обща устойчивост от 3,5,

наредена след Хърватия)⁸¹, като това е едно място надолу за страната ни, спрямо предходната година. Докладът от изследването за състоянието на НПО сектора в България констатира, че основните фактори, довели до влошаване устойчивостта на НПО в България през последните две години(2018 и 2019), е **негативната публичната кампания срещу неправителствения сектор у нас.** *"Засилващата се поляризация в обществото, в което неформални групи и консервативни организации поставят под въпрос легитимността на НПО за защита на човешките права,... води до влошаване най-вече на имиджа на неправителствените организации, на тяхната организационна способност и застъпническа активност."* През 2021 г. въпреки, че общият индекс за устойчивост на средата в България е 3.4, докладът регистрира подобрения в три направления – правна среда, секторна инфраструктура и обществен престиж. Докладът констатира, че спрямо НПО не се е упражнявал *"тормоз от страна на държавата, за разлика от предишните няколко години"*⁸². Резултатът от намалялата *"враждебност"*⁸³ на правителството към неправителствените организации е подобреният общественият престиж на сектора. През тази година НПО отбелязват и повече възможности за обучения и за засилване на партньорствата помежду им, което се отразява благоприятно на инфраструктурата на сектора. При другите измерения на устойчивостта не се отбелязват промени в резултатите.

⁸¹ Индекс за устойчивост на НПО за 2019 г може да намерите тук: <http://bcnl.org/analyses/indeks-za-ustoychivost-na-nepravitelstvenite-organizatsii-v-balgariya-za-2019-g.html>

⁸² Индекс за устойчивост на НПО за 2021г може да намерите тук: <https://bcnl.org/uploadfiles/documents.pdf>

⁸³ пак там

Наблюдение и анализ на средата, в която се развива гражданското общество извършва и "Центърът за изследване на демокрацията"⁸⁴, една от първите неправителствени организации в България, която в своя етикет откроява работата си в *"усъвършенстването на правно-институционалната рамка на „третия сектор“* и в *"институционалната реформа на страната чрез инструментите на гражданското участие в политическия процес"*. В свой анализ на случващото се в гражданския сектор от 2010-2013 година авторският екип регистрира няколко ключови проблема, които са добра база и отправна точка за експериментирането на изследователската теза.

Единият от тях касае **рисковете от "завладяването" на гражданското общество от държавата** (централна и местна власт или водещите религиозни деноминации), **бизнеса** (монополи, предприемачи в черната икономика), както и от **криза на представителността вътре в самото гражданско общество** (доминиране на дисфункционални партии или неработещи професионални съюзи и бизнес организации): *"Независимо от това дали са налице правно-институционалните рамки за функциониране на гражданското общество, винаги съществуват рискове за завладяването и подчиняването му на някакви тесни частни интереси и затова то трябва да поддържа и развива рефлексите си за самонаблюдение и саморегулация, да бъде „страж“ (watchdog) не само на държавата и бизнеса, но и на самото себе си."*⁸⁵

Другият е регистрирани **проблеми с представителството на НПО-** според авторите на анализа липсват адекватни измерители на представителността, различни от количествените (дял представени лица от

⁸⁴ <https://csd.bg/bg/>

⁸⁵

https://www.researchgate.net/publication/303381745_Grazdanskoto_obsestvo_v_Blgaria_ot_socialno_predpriemacestvo_do_zavladavane_ot_drzavata

съответната група). Институционализирането на изискването за представителност на неправителствените организации до този момент се коментира в контекста на предложението да има официални представители на държавата в бордовете на неправителствените организации, тъй като *"държавата ще се съветва единствено с организации, отговарящи на тези изисквания"*, но както авторите, така и логиката на взаимоотношения държава – гражданско общество, го определят като контрапродуктивно, защото се констатира прекалено голяма намеса на държавата в дейността на гражданското общество. Това предложение се замества с въвеждането на изискването за легитимност и адекватна прозрачност на НПО, но тези понятия в анализа не са разработени практически.

В анализите, които се правят на неправителствения сектор, все по-отчетливо се оформят нишите на „третия сектор” в националното разделение на труда, типажът на социално ангажираните активисти и професионализацията на нестопанските организации, както и съществената им роля на алтернативен източник на информация и оценки за политиката в процеса на формиране на независимо обществено мнение.

Проблемът с разширяване на обхвата на дейностите, които да бъдат делегирани на неправителствения сектор в България, както и институционализиране на каналите за връзка с държавното управление активират участниците от гражданския сектор и държавата да изготвят **Стратегия за подкрепа развитието на гражданските организации в Република България 2012 г.-2015 г.**⁸⁶ Тя е резултат от дейността на съвместна работна група, включваща и представители на държавните институции и НПО. Задачата им е да разработят цялостна визия и стратегия

⁸⁶ http://bcnl.org/uploadfiles/documents/news_docs/2012/strategia_razvitie_na_ngo_final_05.09.2012.pdf (последно посетен декември 2021)

за развитие на гражданските организации в България, която е приета на 5 септември 2012 г. от Министерски съвет(МС). Към нея е приета и **Визия за създаване на Механизъм за финасиране на гражданския сектор**⁸⁷. Декември 2012 г. МС приема и План за изпълнение на мерките по Стратегията⁸⁸.

Визията на Стратегията е: „Гражданските организации в Република България са активни, независими, устойчиви и свързани с хората”. Стратегията се базира на принципите на партньорство, взаимно уважение, независимост, гражданско участие, прозрачност и публичност и предотвратяване на конфликт на интереси. Документът има практическа насоченост и предвижда три мерки (с посочени към всяка от тях дейности):

- **Мярка 1. Изграждане на работещо партньорство между държавата и гражданските организации;**

По тази мярка са предвидени и разписани 10 дейности, които способстват за партньорството между държавата и НПО. Предвижда се промяна на регистрацията на НПО (което вече е факт, НПО се регистрират в Търговски регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел⁸⁹) постигаща прозрачност и отчетност на организациите. Създаването на Съвета за развитие, който вече има и правилник за дейността, приет Приет с ПМС № 214 от 02.09.2019 г.⁹⁰, както и регламентиране на механизма за финансиране

⁸⁷Визия за създаване на Механизъм за финансиране на гражданския сектор http://bcnl.org/uploadfiles/documents/news_docs/2012/vizia_za_sazdavanena_mehanizam_za_finansirane_na_grajdanskia_sektor_final_05.09.2012.pdf

⁸⁸План за изпълнение на мерките по Стратегията <http://bcnl.org/news/priet-e-plan-za-izpalnenie-na-strategiyata-za-podkrepa-na-razvitiето-na-grazhdanskite-organizatsii-v-balgariya.html>

⁸⁹ТРЮЛНЦ <https://portal.registryagency.bg/commercial-register>

⁹⁰ Правилник за организацията на дейността на Съвет за развитие на гражданското общество <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137196045>

на НПО- то предвижда създаването на Фонд за финансиране на граждански инициативи.

- **Мярка 2. Постигане на финансова устойчивост за гражданските организации в България**

По нея са предвидени 6 дейности, които имат за цел да осигурят финансова стабилност на НПО сектора в България. Механизмът за конкурсно финансиране на НПО от държавния бюджет е една от темите, които най-силно вълнуват гражданските организации⁹¹. Осигуряване на "мостово" кредитиране на НПО при изпълнение на проекти, включително по оперативни и международни програми, което прави неправителствения сектор, освен по- конкурентен, разтваря ветрилото от възможности за участие по програми. Създаването на база данни и публикуването ѝ в Интернет, относно предоставените и начина на разходването на средства от различни държавни институти, работи в посока на прозрачност и легитимиране на НПО сектора в публичното пространство.

- **Мярка 3. Създаване на условия за гражданска активност**

По тази мярка предвидените дейности включват Закон за доброволчеството, конкретни промени в закона за предучилищното и училищно образование за въвеждане на стандарт по отношение на гражданско, здравно и интеркултурно образование и предлагане на мерки за подобряване на средата за гражданско участие в България.

Органът, който координира и следи изпълнението на Стратегията, е вече споменатият по-горе - **Съвет за развитие на гражданското общество към министър председателя**⁹². Този орган се подпомага от администрацията

⁹¹ https://www.ngobg.info/bg/documents/7154/1522pregled_ngo_strategy_2012_2015.pdf

⁹² Съветът за развитие на гражданското общество(СРГО) е свикан за първи път през март 2022г. от вицепремиер Калина Константинова и започва работа с първа задача да подпомогне за

на Министерския съвет. Създаването му е и една от първите планирани дейности, според Стратегията. В Съвета участват представители на политическо ниво на ключови министерства и държавни структури и представители на гражданските организации, които те самите излъчват по специално определен ред. Планът за действие на Стратегията изброява общо 20 дейности по трите мерки, като определя отговорни институции, срокове и очаквани резултати.

Една от **слабостите** на гражданското общество в България е ограничената гражданска активност и липсата на ангажираност към различни дейности и организации. **Движеща сила на гражданско участие е личната мотивация на хората.** Изследователите от проекта "Индекс на гражданското общество" (2008 г.- 2009г.) констатира, че гражданите са склонни да предприемат действие срещу конкретна институция, когато са лично засегнати. Но, според данните на изследването, и това не е достатъчно, защото гражданите, които изразяват готовност, в случай на нанесена лична вреда от страна на определена институция да подадат жалба, повече от половината не потвърждават заявената готовност с действия, защото смятат, че няма да има резултат, и/или защото не са имали време за това. Малката част, които са проявили активност, изразяваща се в подаването на жалби и в участието им в подписка, заявяват, че тя се е оказала безрезултатна. Липсата на реални резултати, дори при слабо проявената инициативност, допълнително ги демотивира да предприемат такава и в бъдеще. **Друг аспект на възможностите за мотивиране на гражданската активност е доверието към различните организации на гражданското общество.** Гражданите се доверяват основно на организации, които представляват интересите на дадена

разрешаване на кризата с украинските бежанци в България, предизвикана от военния конфликт на територията на Украйна.

социална група, осъществяват диалог с гражданите, застъпват се за определени права или политики и имат голям брой членове. Това са основните условия, които легитимират съществуването на конкретна гражданска организация, според запитаните. Данните показват и заявена готовност за включване в различни граждански инициативи. Оказва се, че при определени условия – ефективно въздействие и видимост на каузата, пасивността може да бъде преодоляна. Положителен пример в тази насока е промяната в сравнение с предишната фаза на проекта „Индекс на гражданското общество“ в обхвата на природозащитното движение в България. От отделни протести и т. нар. "зелени акции" то се развива в организирано движение, а вече е и с политическо представителство. Основавайки се на доброволни действия, флашмобове, онлайн мобилизация, разпращане на е-мейли на група потребители (viral mail), онлайн петиции и социални мрежи, те са *"ярък израз на новата култура на участие"* (Кръстева 2013), в резултат на което успява да поддържа непрекъсната индивидуална гражданска активност. Профилът на хората, които я подкрепят, включва предимно млади образовани хора, живеещи в по-големите градове. Зелената кауза също така успява да обедини различни НПО, да изработи механизъм за гражданско представителство в различни държавни органи и да направи проблема лесно разпознаваем и видим за широката общественост.

10 години по-късно (2022 г.) социологическа агенция "Алфа Рисъч" установява същите мотивации за участие и констатира, че интензивността на контактите на гражданите с неправителствените организации регистрира бавен, но устойчив ръст. Изследването⁹³ отбелязва увеличен дял на гражданите, които са имали контакт с граждански организации, което

⁹³"Обществени нагласи към дейността на гражданските организации" 2022г.- Алфа Рисъч

разширява базата за доверие и ангажираност с тяхната дейност. Контактувалите с конкретна гражданска организация, също както и чувстващите се представени от някоя НПО, имат до два пъти по-позитивно мнение за сектора.

Същото изследване отбелязва **слаба гражданска активност**, с изключение на отделни силни ядра, въпреки бурните обществени промени през 2022 г. Най-популярните форми на гражданска активност са участието в дарителски акции (37%), във фейсбук групи (27%), в петиции/подписки (16%), и доброволчеството (11,5%). Малко повече от половината (51%) не са взели участие в никаква гражданска инициатива през последните две години. Общото заключение е, че обществото проявява висока степен на търпимост и слаба гражданска реактивност по отношение на конкретни проблеми, а *"когато, образно казано „чашиата прелее“ е много по-вероятно да избухнат масови протести, отколкото да има систематичен, целенасочен граждански натиск и активност."*⁹⁴

Изводи за състоянието на гражданския сектор

От изложението до тук по отношение на развитието на гражданския сектор в България, могат да се направят следните заключения:

- Налице е законова среда за регистрация и функциониране на гражданските организации в България.
- Структурирането на неправителствените организации, както и при тяхното възникване все още е отгоре надолу, в повечето случаи в отговор на търсене от страна на донори и в полза за гражданите, а не със и от тяхно име и мандат. Този извод поставя допълнителни въпроси: **кого представляват организациите на гражданското общество**, кой е легитимният глас и как

⁹⁴ "Обществени нагласи към дейността на гражданските организации" 2022г.- Алфа Рисърч, стр.13

гражданските организации легитимират своите дейности и участие. **Тази особеност на гражданското общество дава своето отражение и в отношенията гражданско общество – държава.** Все пак има и нещо положително като резултат от донорското възникване на сектора и това е *"доброто му професионално равнище, включително наличието на механизми за саморегулация, институционални шапки и др."*(Михайлов Д. 2003: 12).

- НПО с работата по различни проекти и програми постигат изграждането на сравнително добра организационна култура в рамките на гражданското общество.

- Данните на анализирани проучвания дават основания да обобщим, че гражданският сектор в България днес се характеризира с **ниски нива на гражданско участие** в познатите организационни форми, **проблематичен имидж** и неизползвани възможности за консолидиране и упражняване на постоянно и устойчиво влияние.

- Наблюдава се изявена тенденция в генерирането на гражданска енергия под формата на различни неформални и неинституционализирани групи, които успяват да канализират сериозен потенциал и да стимулират обществен дебат и промени.

- Регистрирана е осъзната необходимост от сътрудничество и консолидация между гражданските организации за постигане на по-сериозен ефект и влияние при застъпничеството, защитата на обществен интерес и участието при вземане на решения и формиране на политики.

- Наблюдава се активно участие на НПО, които след дългогодишно анализиране на развитието на средата предприемат конкретни мерки, заедно със структури на държавната власт, за канализиране на работата на НПО, въвеждане на мерки за публичност и прозрачност в дейността им,

финансовата им стабилност и институционализиране на връзката с държавните институции, с цел по-ефективно участие на гражданския сектор в процеса на взимане на решение.

– Според активните граждански организации от ключово значение е установяването на стандартизирано образование от най-ранна възраст относно гражданското участие и институциите на гражданското общество.

Трета глава. Институцията Национален омбудсман в България като възможност за гражданското участие: емпиричен анализ

3.1. Методология на изследването

Направеният теоретичен анализ, анализ на документи и вторичен анализ на данни дават основания да се направят определени изводи, които се верифицират емпирично.

Институцията Национален омбудсман е избрана за описание на случай (case study analysis). Според Crasnow (2019) съществуват два начина, по които описанието на случаи в политологията помага за разкриване на контекста. Изследователите научават необходимите подробности около интересувашото ги събитие - т.е. научават за случая. Освен това изследователите научават какво е да се обръща внимание на детайлите на контекста. Проблемната област на настоящия дисертационен труд е концентрирана около институцията Омбудсман, затова най-подходяща за влизане в дълбочина е методологията за описание на случай. В периода март-май 2023 г. са направени общо 13 дълбочинни интервюта (*Приложение 3*) с две групи респонденти: представители на администрацията на Омбудсмана, изпълняващи длъжността омбудсман и с представители на НПО и неформални активности. За всяка група е конструиран специфичен инструмент (сценарий) за провеждане на дълбочинно интервю. Направен е задълбочен анализ на документи, свързани с работата на Омбудсмана (отчети, доклади, публична информация, медийни публикации и др.).

За набиране на индивидуалната емпирична информация е избран качествен метод дълбочинно (или нестандартизирано) интервю (Ченгелова 2016:60-98) с предварително подготвени тематични въпроси (сценарий).

Причината да се използва този метод е, че той е ефективен по отношение на сравнително малко проучвани обекти и процеси, какъвто е нашият изследван проблем. Чрез него се цели събирането на автентична информация, която има експертен характер. Методът е фокусиран върху субективните оценки и мнения на малка група от експерти (представители на неправителствени организации и неформални граждански активности от една страна и заемащи длъжността омбудсман - от друга).

Целта на проучването е да **изследва взаимоотношенията между институцията Национален омбудсман на България и гражданските активности**, затова експертите, които са избрани са представители на институцията от една страна и на гражданския сектор от друга. Изследването цели набиране на актуална, дълбочинна емпирична информация основно по две теми: С какво е полезна институцията Национален омбудсман на колективните граждански активности? и С какво са полезни гражданските активности на Омбудсмана? Поради различното ниво на информираност и компетенция са разработени два вида въпросници - един за респондентите, представители на граждански активности и един за представителите на Националния омбудсман.

За представители на институцията Национален омбудсман са интервюирани всички (с изкл. Гиньо Ганев (2005-2010), които са избрани от Парламента за Омбудсман от основаването на институцията през 2003 година: Константин Пенчев (2010-2015), Мая Манолова (2015-2019) и Елена Чернева– Маркова – зам. омбудсман на Диана Ковачева (2019- до сега). Продължителността на интервютата е между 30 и 60 минути.

За респонденти, представители на гражданския сектор е направена предварителна селекция на неправителствени организации и други активности със следните критерии:

- **активност** - този критерий е установен от дейността на организациите, отразена в техните сайтове и медийното им присъствие;
- да имат **различен предмет на дейност**- целта е да се покрие по-голяма част от проблемни области, в които работят организациите;
- избраните организации, с малки изключения, представляват неправителствени обединения на организации със сходни дейности(напр. Национална мрежа за децата, Форум "Гражданско участие" и др.).

Експертните интервюта са структурирани съответно в 8 теми за представителите на институцията Омбудсман и 8 теми за представителите на гражданските активности. Целта е да се получи експертното мнение и споделен опит на респондентите по темата: **взаимоотношенията между институцията Омбудсман и колективните граждански активности**, което включва осъществено или неосъществено взаимодействие, резултатност на взаимодействието, оценка за дейността на институцията Омбудсман, нейното развитие и важният за изследването въпрос: **дали Омбудсмана като институция успява да стимулира гражданско участие.**

Предположенията, които са направени преди провеждане на изследването могат да се обединят около хипотезата, че **Националният омбудсман е възможен канал за гражданско участие.**

3.2. Анализ на емпирична информация от експертните интервюта

Анализът на емпиричните експертни интервюта с представители на гражданския сектор е организиран според тематичната структура на инструментариума (*Приложение 1 и 2*). Целта на първия въпрос е да **проучи до каква степен се познават регламентираният със закон възможности на Омбудсмана от страна на гражданските активности и да се даде оценка за това дали са достатъчни и дали се използват ефективно от институцията.** От дадените отговори от страна на НПО установяваме, че:

Националният омбудсман е добре разпознаваема институция сред експертите, с *"основна мисия на защитник на човешки права"*⁹⁵, *"като лост, чрез който може да се влияе върху законодателния процес и процесите на вземане на решение"*⁹⁶, като медиатор (посредник), като *"адвокат на народа"*⁹⁷, институция, която има право на конституционна жалба и възможност при противоречива съдебна практика да отправя искане към Върховните съдилища (Върховен касационен съд и Върховен административен съд), да излизат с тълкувателни решения.

Ефективността на институцията по отношение на законово регламентираните възможности, напълно естествено, всеки респондент пречупва през призмата на собствения опит и зависи от резултатността на търсеното съдействие. Мненията варират от позитивни до негативни оценки, например *"... от години сме в тесни взаимоотношения с институцията, имаме пълно засичане по отношение на детските политики... и сме единствената НПО, която дава принос към годишния доклад на омбудсмана"*⁹⁸ до *"имам неприятен опит с Омбудсмана..., заедно с група хора, представители на инициативни комитети за местни и национални референдуми подадохме конституционна жалба към Омбудсмана като посредник в конституционното правораздаване, понеже в България нямаме пряко такова... тя (омбудсмана) реши да не дава на Конституционния съд, без да ни даде никакви аргументи."*⁹⁹

Независимо от това, че респондентите не оспорват, а някои дори споделят висока степен на сътрудничество и съдействие от страна на

⁹⁵ Интервю с Теодора Бакърджиева от "Български дарителски форум"(БДФ)

⁹⁶ Интервю с Мария Методиева от "Тръст за социална алтернатива"(ТСА)

⁹⁷ Интервю с Елена Трифонова от Фондация "Български център за джендър изследвания"(БЦДИ)

⁹⁸ Интервю с Пламена Николова от "Национална мрежа за децата"(НМД)

⁹⁹ Интервю с Даниела Божинова от Форум "Гражданско участие"(ФГУ)

Омбудсмана, всички имат предложения, с които предполагат, че ще се постигне по-висока ефективност на институцията. Предложенията включват: осигуряване на по-висок капацитет на институцията (чрез експертен и финансов ресурс), вменяване или засилване на правомощия, както и желанието им за по-силен акцент в политиката на Омбудсмана, по темите, по които работят организациите от гражданския сектор и др. В конкретика: има предложение да бъдат разширени правомощията на институцията по отношение на възможността да се защитават правата на гражданите, нарушени от подзаконови нормативни актове, които регулират съществени обществени отношения, а Омбудсмана няма възможност да ги атакува пред съда.¹⁰⁰

Не е еднозначно мнението на експертите от гражданския сектор по отношение на акцентите, които поставя Омбудсмана в своята дейност. Някои считат, че изключително полезно за гражданските организации ще бъде, ако те са информирани и запознати с приоритетите на институцията за по-дълъг период от време на 2-3 години, които да *"звучат достатъчно ясно и адресиращи промяната на контректната политика, за да знаем доколко тичаме в една писта..., за да се обединят по-ефективно усилията за промяна на съответната политика"*¹⁰¹, други обаче не споделят този начин на приоритизиране на проблемите, защото считат, че това нарушава равнопоставеността на жалбоподателите. Техните наблюдения са, че институцията селектира проблемите, достигнали до нея въз основа на броя на хората, засегнати от конкретен проблем, както и възможността с този

¹⁰⁰ Интервю с Калин Славов от Асоциация "Прозрачност без граници" (АПГ)

¹⁰¹ Интервю с Теодора Бакърджиева от БДФ

проблем Омбудсмана да бъде медийно отразен ¹⁰² и да увеличи своята популярност.

С експертите, заемащи длъжността омбудсман също се засегна темата за правомощията на институцията и дали те са достатъчни за мисията му. Споделеното може да бъде обобщено така:

да има законодателна инициатива - не по принцип, а свързана с правата на гражданите: *"Защото сега това, което се внася (б.а. от омбудсмана) в НС не е дори законопроект, а някакво предложение в деловодството"*¹⁰³. Това предложение на Мая Манолова, обаче не се споделя от другите двама експерти от институцията. Константин Пенчев, счита че тези, които имат законодателна инициатива са строго определени по Конституция и трябва да останат така.

Вторият въпрос цели да разбере дали е търсено съдействието на Омбудсмана и какви са причините да се обърнат към институцията. От споделеното от експертите се открояват следните акценти:

Всички интервюирани са имали контакт с Националния омбудсман като изрично отбелязват, че **достъпът до институцията е лесен**, особено сравнен с контактите, които се опитват да осъществяват с други държавни институции.

Интервюираните експерти са единодушни в позицията си, че Омбудсманът е *"партньор на неправителствения сектор"* и подкрепя техни каузи, като **участва или организира дискусии по проблемите, които са тяхна кауза, излиза с публични позиции, отправя препоръки до съответните отговорни институции, в някои от случаите се стига и до промени в законодателството.**

¹⁰² Интервю с Даниела Божинова от ФГУ

¹⁰³ Интервю с Мая Манолова- омбудсман

Някои от гражданските организации споделят, че сключват и **рамкови споразумения, в които определят темите и полето на взаимодействие** (напр. Национален младежки форум)

Омбудсманът е търсен за подкрепа на каузи, свързани със защита на граждански и социални права, включващи: **защита от насилие, основано на пола, защита на деца – жертви на домашно насилие, застъпничество за промяна на политики за преодоляване на бариерите пред ранното детско образование, подкрепа в защита на изборителни права, трудови права** - като пример: забрана на неплатените стажове, **права, засягащи достъпа до здравеопазване, правата на хората с увреждания** и др.

Сред причините да се търси съдействието на Омбудсмана най-често споменавана е **възможността му да влияе върху законодателния процес и процеса на вземане на решение**, използвайки всички дадени му от закона способности да въздействие. Това споделят и експертите, представители на Националния омбудсман, които считат, че са *"основен форум за гражданско участие"*¹⁰⁴

По отношение на резултатността от търсеното съдействие мненията на респондетите могат да се обобщят по следния начин:

Оценките за резултатността на институцията Национален омбудсман варират от *"високо ефективна работа на Омбудсмана и екипът на институцията"*¹⁰⁵ до споделени критики и предложения за промени за по-голяма ефективност. Независимо от някои критични забележки, като цяло, всички оценяват положително сътрудничеството си с Омбудсмана.

Оценката за сътрудничеството с Омбудсмана, експертите от неправителствения сектор я представят по следния начин:

¹⁰⁴ Интервю с Елена Чернева-Маркова-зам.омбудсман

¹⁰⁵ Интервю с Мария Методиева от ТСА

Сътрудничеството с Омбудсмана е положително, възприемат го най-често като "партньор"¹⁰⁶, "съмишленник"¹⁰⁷, "институция-приятел"¹⁰⁸, "естествен партньор"¹⁰⁹

- "обективна институция, с висок стандарт и темп на работа, успява да съчетае дейности по много теми и е отворена за срещи и консултации"¹¹⁰

- "положителна, има желанието да се чуе, има и капацитет на ниво експертна администрация, капацитет, който може да поеме съответните въпроси компетентно"¹¹¹

- "степента на доверие е двустранно... би могло подходът на взаимоотношение на омбудсмана да се приложи и с други институции... на ниво Министерски съвет и Народно събрание много трудно се доказва дали нашата експертиза е добра."¹¹²

От интерес за проучването е активността на връзката на Националния омбудсман с неправителствения сектор. От споделените мнения правим следните обобщения:

Неправителствените организации считат, че в по-голяма степен те са активната страна на взаимоотношенията им с институцията. Този факт те си обясняват с това, че Омбудсманът, призван да защитава всеки отделен гражданин, е с недостатъчен човешки и финансов ресурс, за да обслужи големия наплив от заявления за подкрепа. Тези заявления, от своя страна се нуждаят от време за проучване и канализиране на проблемите, за да се намери най-бързия и ефективен подход.

¹⁰⁶ Интервю с Пламена Николова от НМД

¹⁰⁷ Интервю с Надя Шабани от Български център за нестопанско право(БЦНП)

¹⁰⁸ Интервю с Теодора Бакърджиева от БДФ

¹⁰⁹ Интервю с Пламена Николова от НМД

¹¹⁰ Интервю с Елена Трифонова от БЦДИ

¹¹¹ Интервю с Калин Славов от АПГ

¹¹² Интервю с Теодора Бакърджиева от БДФ

Въпреки това, се отчита, че **има тенденция да се засилва активния контакт на Омбудсмана с неправителствения сектор**. И, за да се защити напълно обективността трябва да се отбележи, че има мнение, което регистрира много добри взаимоотношения с институцията и твърди, че активността на комуникацията е равнопоставена.

Според друго мнение, **личните качества на омбудсмана предопределят тази активност**: *"тъй като не е императивно изискване към институцията, то това ще зависи от това, колко комуникативен и колко ще иска да свърши работа и да включи всички заинтересовани страни"*¹¹³

За заемащите длъжността омбудсман връзката е активна и "почти ежедневна"¹¹⁴, като доказателство се посочват редица примери за това, че Омбудсманът търси за подкрепа и качествена експертиза неправителствените организации по всеки проблем, който се поставя на дневен ред в институцията. Константин Пенчев дори коментира, че *"силата на омбудсманската институция е в подкрепата на гражданските организации"*. А действащият зам. омбудсман споделя, че годишно институцията е сезирана от над 300 граждански организации, които имат предмет на дейност защита на права на гражданите.

По важния за изследването въпрос: дали споделят тезата, че Омбудсманът като институция успява да стимулира гражданското участие може да се резюмира следното:

Тезата няма пряко потвърждение от експертите, представители на гражданския сектор като цяло. По-скоро мнението на по-голямата част от респондентите може да се обедини около изречението: **че Омбудсманът има възможност, но все още не успява**. Считат, че институцията не е достатъчно

¹¹³ Интервю с Даниела Божинова от ФГУ

¹¹⁴ Интервю с Мая Манолова

активна, популярна и резултатна, за да стимулира гражданското участие. Някои заключават, че организирането на *"кръгли маси и принтирането на брошури не може да се възприеме като стимулиране"*¹¹⁵, други твърдят, *"че голяма част от хората не знаят за съществуването на Омбудсмана или ако знаят, въобще не са запознати с какво се занимава той"*¹¹⁶

Не липсват мнения и като това, че *"има много примери, включително и на неформални групи, които са използвали институцията на Омбудсмана за разрешаване на проблем... доколкото медийно е разпознаваема вече намесата на Омбудсмана и позитивното развитие на въпроса, след това, нормално е да се появи един самоподдържащ процес и съответно подобни групи от хора проактивно да търсят Омбудсмана"*¹¹⁷. Доказателство в тази посока е и споделеното от представителката на "Системата ни убива", която е "причала" омбудсмана пред институцията, за да ѝ изложи проблема. Това, което стимулира е, че Омбудсмана *"валидира проблема, процеса, който колегите предлагат и някак се хомогенизира тази активност"*¹¹⁸

Неправителствените организации **намират за полезно, институцията сама да търси контакт не само с формалните граждански организации, а и с различните социални групи в страната**, за да достига до максимален брой хора.

От направените интервюта по този въпрос може да се констатира следното: **съществува разлика между мнението на гражданските организации, които имат активно участие в специализираните обществени съвети към омбудсманската институция и тези, които не**

¹¹⁵ Интервю с Мария Методиева от ТСА

¹¹⁶ Интервю с Любомир Дренски от Национален младежки форум(НМФ)- мнението е формирано от провеждани обучения на младежи в цялата страна.

¹¹⁷ Интервю с Калин Славов от АПГ

¹¹⁸ Теодора Бакърджиева от БДФ

участват в такива. Участниците като "Национална мрежа за децата" разпознават тези съвети като канал за гражданско участие. А от "Българския център за джендър изследвания" смятат, че положителният имидж на Омбудсмана, основан на обективните и професионални позиции на институцията, свързани със защитата на социално слаби, пенсионери и като цяло уязвими групи в обществото, успява да стимулира гражданското участие.

Мнението на омбудсманите по този въпрос е различно. Според тях с ежедневната си работа и популярността на институцията, Омбудсманът показва, че *"има смисъл"* да се търси държавно овластена институция, която реално застава на страната на гражданите, дори когато *"се захваща с безнадеждни на пръв поглед каузи"*¹¹⁹. Според Мая Манолова най-ценния капитал за институцията е *"доверието"* на гражданите в нея и затова е важно Омбудсманът да е на разположение 24/7, особено за хората, които нямат ресурс, за да се защитят. За Констатин Пенчев стимулирането на гражданска активност е смисълът на омбудсманската институция и с увеличаване на авторитета си тя все по-успешно изпълнява тази мисия. Като доказателство за това припомни случая с протестите срещу правителството през 2013 г., когато протестиращите са търсили за преговори единствено само омбудсманската институция. Действащият замесник-омбудсман определя тезата като *"безспорна"*¹²⁰, акцентирайки върху все по-нарастващата необходимост на гражданите от намесата на Омбудсмана.

Интерес за изследването е и мнението на респондентите и от двете групи за посоката на развитие на институцията. От споделеното се оформят няколко предложения, които не се изключват по между си:

¹¹⁹ Интервю с Мая Манолова

¹²⁰ Интервю с Елена Чернева

По-голяма част от респондентите виждат развитието на институцията в посока на **създаване на т. нар. специализирани омбудсмани**. Върху нея разсъждават експертите от гражданските активности и омбудсманите. В това виждане се откроява следният проблем: представителите на различните организации искат Омбудсман със специализиран мандат строго в областта, която е предмет на тяхната дейност, като например: "Национална мрежа за децата" предлага да се създаде детски омбудсман, "Националния младежки форум" мотивира необходимостта от младежки омбудсман, а "Български център за джендър изследвания" - омбудсман по проблемите на жените и т.н. За действащият заместник-омбудсман създаването на такъв тип специализиран омбудсман не е необходим, защото съществува такава специализация в администрацията на Омбудсмана и компетентността и отговорността на експертите е напълно достатъчна.

Друга линия на развитие, споделена в почти всички експертни интервюта е **засилване на застъпническата роля на омбудсмана**. Тази линия е във фокуса и на гражданския сектор и на някои от омбудсманите. Когато се разсъждава от експертите върху това, че ролята на Омбудсмана е да *"представява обществото и да се застъпва за него пред парламента и други институции в страната"*¹²¹ като оценка за качеството на работата на Омбудсмана се взема предвид колко проблема са разрешени и как се използват лостовете за застъпничество, за да влязат промените в законодателна рамка. Увеличаването на каналите за участие през омбудсманската институция е обща задача, счита Надя Шабани от "Балкански център за нестопанско право".

¹²¹ Интервю с Мария Методиева от ТСА

Присъства и идеята **"Омбудсмана да се избира пряко, което осигурява по-голяма неутралност"**¹²². За някои организации е притеснително, че няма възможност да се избере Омбудсман от средите на гражданския сектор, отбелязвайки факта, че до сега всички омбудсмани, избирани от Парламента са имали политическо битие. Макар, че законът дава възможност и на гражданските организации да правят предложения за кандидат за Национален омбудсман (сега действащият заместник на омбудсмана Елена Чернева-Маркова е предложение на граждански организации), все пак изборът се осъществява от народните представители.

Независимо от това, че почти всички отбелязват лесния достъп до институцията, **засилването на проактивността на Омбудсмана по отношение на връзка с гражданите** е другата посока, в която искат да видят развитие експертите от гражданския сектор. За действащият зам.-омбудсман това е посоката, в която би трябвало да търпи развитие, *"защото необходимостта от връзката с неправителствения сектор е очевидна и за Омбудсмана и за гражданските организации"*¹²³

Функционална връзка с местните омбудсмани или засилване на връзката на Националния омбудсман с местните общности по някакъв друг начин, е друг акцент в желанието за развитие на институцията Национален омбудсман. За експертите от гражданския сектор работата на местно ниво е ключово важно за институцията. Към тази идея се присъединява и един от омбудсманите (К.Пенчев), аргументирайки се с това, че връзката с хората в регионите е изключително важна за дейността на Националния омбудсман.

¹²² Интервю с Даниела Божинова от ФГУ

¹²³ Интервю с Елена Чернева

Изследването предвижда въпрос, който цели да разбере мнението на респондентите за Съвета за развитие на гражданското общество (СРГО)

Причината да бъде засегната тази тема в експертните интервюта е статута на този Съвет, който беше изяснен във втора глава на настоящето изследване. Това, което го отличава от други структури, които осъществяват взаимодействие между властови структури и граждански организации (например: парламентарната комисия за взаимодействие с гражданското общество) е, че този Съвет има и правомощието да разпределя държавен ресурс за подкрепа на граждански инициативи.

В споделеното от гражданските организации се наблюдава единодушие по отношение на идеята за този Съвет, но за начина на неговото създаване, функциониране и ефективни решения, мненията са нюансирани и могат да се резюмират така:

– *"На ниво изпълнителна власт на най-високо ниво, трябва такъв орган, в който гражданското общество да си говори с изпълнителната власт по най-важните теми- хоризонтални за гражданското общество- за значението и ролята на гражданското общество и какво да направи изпълнителната власт, за да създаде по-добра среда..... СРГО има потенциал, но ще е голяма битка да го осмислим"*¹²⁴

– *"Необходимо е да има такъв работещ орган в страна. Атаките срещу НПО сектора и също уронването на престижа на организациите са факт и е необходимо да има обща стратегия, координация, сътрудничество и защита"*¹²⁵

¹²⁴ Интервю с Надя Шабани от БЦНП

¹²⁵ Интервю с Елена Трифонова от БЦДИ

– *"Обикновено тези органи са някаква фасада или легитимация на някакви решения определени органи на власт..... но пък бих искала да бъде опровергана от този Съвет"*¹²⁶

– *"За мен лично гражданския сектор не трябва да бъде институционализиран..., но за да може да има някаква тежест и съответно решенията му да бъдат вземани под внимание, той трябва под някаква форма да бъде "закачен" за дадена институция"*¹²⁷

– *"Идеята я аплодирам..., но правителството си изми ръцете през даването на възможност за номинации и гласуване от страна на различни организации, т.е. получи се нещо като вътрешно лобиране между гражданските организации, кой кого да подкрепи. Ако това е била целта- тя се случи, само че това не е най-добрия вариант да се формира подобна структура"*¹²⁸

Според експертите, представители на гражданския сектор политическата криза, която определя честата смяна на управлението се оказва фактор в реалното и резултатно функциониране на СРГО. Като проблем отчитат липсата на действие и от експертите на държавната администрация, а не само на политическото ръководство: *"Сякаш администрацията не е достатъчно мотивирана да работи по тази задача"*¹²⁹ За някои от експертите този Съвет не функционира и неговото съществуване е формално. Според някои от споделящите това мнение, политическата обстановка е причина за бездействието на Съвета и предполагат, че при стабилизиране ще се поеме по-дълготраен ангажимент. Други считат, че *"при политическа нестабилност такъв тип граждански съвети стават първа жертва на*

¹²⁶ Интервю с Даниела Божилова от ФГУ

¹²⁷ Интервю с Любомир Дренски от НМФ

¹²⁸ Интервю с Мария Методиева от ТСА

¹²⁹ Интервю с Теодора Бакърджиева от БДФ

*политическа чистка...общо взето обществените съвети, които имат функцията да изпълняват някакъв граждански контрол много лесно се премахват или се оставят да съществуват само на хартия"*¹³⁰.

Независимо от това, че в сценария нямаше конкретен въпрос, който нарочно да касае **личността на омбудсмана** и дали това има значение за дейността на институцията, споделеното в интервютата ни дава основание да направим някои обобщения, които могат да бъдат полезни за изводите от дисертационния труд:

Експерт, представител на гражданския сектор, изрази недоволство от това, че позицията на Национален омбудсман до този момент се заема само от личности, които са имали политическо битие. Недоволството е провокирано от това, че по дефиниция институцията е защитник на гражданите и личността, която се избира за тази длъжност трябва да идва от средите на неправителствения сектор.

По отношение на качествата на Омбудсмана има споделено и друго изискване: да е *"достатъчно смел, за да води битки с институциите"*¹³¹, нещо, с което един от омбудсманите (К. Пенчев) не е съгласен. За него Омбудсмана *"не води войни и борби"* или *"да се вживява в ролята на Робин Худ"*, ролята на Омбудсмана е да спазва върховенството на закона, защитавайки всеки гражданин, независимо какъв е неговият социален статус.

Според друго мнение, от личните качества и желание на Омбудсмана зависи активната комуникация с гражданския сектор, защото това не е императивно задължение на институцията.

¹³⁰ Интервю с Пламена Николова от НМД

¹³¹ Интервю с Надя Шабани от БЦНП

По отношение на това с какво е полезна институцията Национален омбудсман на колективните граждански активности от гл. т. на експертите, може да се отбележи следното:

- **възможност да се влияе върху законодателния процес и процесите на вземане на решения** – това е най-често споменаваната причина колективните граждански активности да търсят съдействие от Омбудсмана, *"Защото всяка промяна, докато не влезе в част от законодателната рамка има вероятност въобще да не се случи"*¹³². Партньорството, което включва консултиране при вземане на решение, повдигането на теми, важни за гражданския сектор е включено в целия този процес на промяната.

– **функцията медиация (посредничество)** е не по-малко полезна и използвана от гражданските активности

– **възможността на Омбудсмана да сезира Конституционния съд** също е добре застъпена

– **унифициране на противоречива практиката на съдилищата**, чрез искане на тълкувателни решения от Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

Експертите, представители на институцията Национален омбудсман, по отношение на това с какво са полезни гражданските активности на Омбудсмана, споделят следното:

– **Получават автентична експертиза**, която е емпирично установена, разработена и предоставя решения на проблемите. Неправителствените организации за Омбудсмана са *"генератор за социална промяна"*¹³³

– **Разчитат на обществена подкрепа за общи каузи**- *"Омбудсманът и гражданските организации са като скачени съдове"*¹³⁴ и *"изключително*

¹³² Интервю с Теодора Бакърджиева от БДФ

¹³³ Интервю с Елена Чернева

*много разчитаме на тяхната подкрепа"*¹³⁵, *"силата на омбудсманската институция е в подкрепата на гражданските организации"*¹³⁶ или както казва експерт от неправителствения сектор *"Омбудсманът търси подкрепата на НПО-тата, защото и той като нас има нужда от повече гласове"*¹³⁷

Въз основа на проведените интервюта с експерти, представители на граждански активности и представители на институцията Национален омбудсман можем да направим следните **изводи и обобщения**:

Първо. Мненията на експертите от гражданския сектор са натоварени с големи очаквания към омбудсманската институция- това може да се обясни с поне две фактически обстоятелства като това, че гражданския сектор е активен участник във въвеждането на тази държавна институция, която вижда като свой съмишленик, както и политическата криза, която засили ефекта на лошо функциониращите държавни институции и освети дефицити в цели обществени системи.

Второ. Установява се съществуването на силна връзка между Омбудсмана и колективните граждански активности. Независимо от желанията за засилване на комуникацията на институцията с гражданския сектор, в споделеното от експертите много добре е изразено мнението, че е силна връзката между тях. Това мнение е подкрепено както от примерите, които посочват тяхното взаимодействие, така и от осъзнатата необходимост за сътрудничество между тях, за постигането на добри резултати. Това потвърждава хипотезата, че **активното сътрудничество и взаимодействие на Омбудсмана с гражданския сектор и включването му в процеса на**

¹³⁴ Интервю с Мая Манолова

¹³⁵ Интервю с Елена Чернева

¹³⁶ Интервю с Константин Пенчев-омбудсман

¹³⁷ Интервю с Надя Шабани от БЦНП

вземане на решение, способства ефективното функциониране на институцията

Трето. По отношение на посоката на развитие на институцията **Омбудсман**, ясно се открояват две основни тенденции, мотивирани (но не безспорни) от експертите, които участват в изследването. Едната, която лансира **въвеждането на омбудсмани със специализиран мандат** има в своя защита ползата от тематична концентрация на надзора и отговорността за реализирането на политика в съответната област. Основният проблем на това предложение е броят на тези институти и дали това няма да намали тежестта на институцията **Национален омбудсман** и да подкопае нейният авторитет, който е определящ за успехите от дейността ѝ. Другата тенденция е в посока на **засилване на застъпническата роля на Омбудсмана**. Тази роля ясно се откроява като първостепенна причина да се търси съдействието на институцията от страна на колективните граждански активности. Дори "косвената" законодателна инициатива на Омбудсмана, не е достатъчно възпрепятстваща за гражданския сектор, за да търси, чрез тази институция своя път към гражданското участие.

Четвърто. От проведените интервюта може да се направи изводът, че **личността, която заема длъжността Национален омбудсман е от значение** за активността, резултатността и безпристрастността на институцията. Изискванията на експертите към заемащите тази длъжност не се спират само до законоустановените. Независимо от това, че не е отразена критика по отношение на тяхната компетентност, морал и желание да се чуе проблемът, желанието на експертите от гражданския сектор могат да се обобщят като изискване Омбудсманът да приема тази длъжност като призвание.

Пето. Предположението, че **Омбудсманът като институция успява да стимулира гражданската активност**, се потвърждава **частично**, защото

респондентите, представители на гражданския сектор установяват възможностите, но **не всички са съгласни, че успява**. Някои от тези експерти считат, че все още институцията не е достатъчно активна, популярна и резултатна, за да стимулира гражданската активност. За експертите, представители на омбудсманската институция тази теза е безспорна.

Шесто: Формулираната основна хипотеза, която обединява всички предположения за това, че **омбудсманът е възможен канал за гражданско участие намира своето потвърждение** в проведените интервюта с всички експерти, представители и на двете групи, и я ситуират като естествен посредник между гражданите и държавата в процеса на вземане на решения.

Заключение

Основни изводи от дисертационния труд:

Институцията Национален омбудсман предоставя възможност за упражняване на гражданско участие. Доказателство за това са както законоустановените възможности на институцията в България, така и конкретни примери от дейността на Омбудсмана с активното взаимодействие и сътрудничество на организации и неформални активности.

За осъществяването на основната цел, която е поставена в дисертационния труд са дефинирани 6 задачи, изпълнението на които позволи да се направят следните обобщения и изводи:

По отношение на първата задача, дефинирайки гражданското участие като процес, научното изследване установява:

– прякото гражданското участие в обществено-политическия живот в България е институционализирано чрез Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) и непряко – чрез участието им в различни консултативни, експертни и координационни съвети на национално, секторно, регионално и местно ниво, регулирано чрез закони (Закона за администрацията и други специални закони), постановления и решения на Министерския съвет, заповеди на министри, устройствени правилници и т.н.

В резултат достигаме до следните изводи:

– **Съществуващите регламентирани участия не удовлетворяват нарастващите очаквания както на гражданите, така и на гражданските организации** за ефективно представителство, функциониране и въздействие. Един от основните проблеми, регистрирани от анализите на гражданското

общество в България(ЦИД:2010) установява, че повечето консултативни съвети нямат ефективни механизми за представителство на гражданското общество. От друга страна, те често служат за легитимиране на вече взети решения, нямат регулярно събиране, не предоставят годишни отчети за дейността си (липсва публичност на процеса) и съществува проблем при навременно оповестяване на информация за решения си. Ако приложим "стълбата за гражданското участие" на Шери Арнщайн(1969) тази форма на участие твърде силно се доближава до първите 5 от 8 стъпала, които илюстрират имитация на гражданско участие.

– Анализираните количествени емпирични данни дават основания да обобщим, че гражданският сектор в България днес се характеризира с устойчива тенденция на **ниски нива на гражданско участие** (51% не са взели участие в никаква гражданска инициатива през последните две години в познатите организационни форми)¹³⁸ и неизползвани възможности за консолидиране и упражняване на постоянно и устойчиво влияние.

– За сметка на това се наблюдава **изявена тенденция в генерирането на гражданска енергия под формата на различни неформални и неинституционализирани групи, които успяват да канализират сериозен потенциал и да стимулират обществен дебат и промени.** Причините за тази тенденция се коренят в регистрираните проблеми в неправителствения сектор. Например проблематичният им имидж и ниските нива на влияние на гражданските организации, които все още не успяват да отговорят на обществените потребности и да повлияят положително за разрешаването на

¹³⁸ Данните са взети от доклад за проведено проучване: *"Обществени нагласи към дейността на гражданските организации"*(2022)- Алфа Рисърч

сериозни обществени проблеми. Това намалява и тяхната способност да упражняват успешно застъпничество при вземането на решения и формирането на политики. Изключения има в отделни сектори, като образование, околна среда и подкрепа на уязвими групи, където дейностите на гражданското общество са значително по-ефективни и видими. Другите причини се коренят в упоритата съпротива на управляващите да бъдат контролирани. Тя се изразява в това да не участват в създаването на повече и ефективни форми за участие на гражданите в процеса на вземане на решение, а при вече създадените, чрез различни административни похвати, да свеждат функционирането им до формалност.

В изпълнение на **втората задача** се установява, че развитието на гражданското общество в България след политическите промени през 1989 г. е провокирано от ключови събития (промяна на политическия режим, протести, икономически кризи, присъединяването на държавата към НАТО и ЕС и др.), които определят състоянието на неговите структури и средата, в която се развива. От направения анализ се стигна до следните обобщения и заключения:

- Установена е **стабилна законова среда** за регистрация и функциониране на гражданските организации и активности в България.

- **Институционализирането и тематизирането на неправителствените организации е провокирано от източниците на финансиране.** Тази тенденция (отгоре надолу) се запазва от тяхното възникване. В повечето случаи дейността на НПО е в отговор на търсене от донорите и в работа за гражданите, а не със и от тяхно име и мандат. Това поставя все още актуални въпроси: кого представляват организациите на гражданското общество и как гражданските организации легитимират своите дейности и участие. **Тази особеност дава своето отражение и в**

отношенията на гражданското общество с държавата. Положителното, като резултат от донорското възникване на сектора, е *"доброто му професионално равнище, включително наличието на механизми за саморегулация, институционални шапки и др."*(Михайлов Д. 2003: 12)

– Чрез работата по различни проекти и програми, неправителствените организации постигат изграждането на сравнително **добра организационна култура сред организациите на гражданското общество.**

– Данните на анализирания проучвания дават основания да обобщим, че гражданският сектор в България днес се характеризира с **проблематичен имидж.** Този факт се потвърждава и от споделените мнения на експертите, представители на неправителствените организации, участващи в емпиричната част на настоящата дисертация.

– Регистрирана е осъзната необходимост от сътрудничество и консолидация между гражданските организации за постигане на по-сериозен ефект и влияние при застъпничеството, защитата на обществен интерес и участието при вземане на решения и формиране на политики.

– Наблюдава се активно участие на НПО. То се състои в дългогодишно анализиране на развитието на средата и предприети конкретни мерки, заедно със структури на държавната власт. Тези мерки включват: канализиране на работата на НПО, въвеждане на мерки за публичност и прозрачност в дейността им, финансовата им стабилност и институционализиране на връзката с държавните институции. Целта е по-ефективно участие на гражданския сектор в процеса на взимане на решение и формулираните задачи са вменени на създадения Съвет за развитие на гражданското общество(СРГО), който вече е институционализиран и първото му заседание е проведено месец март 2022 г.

– От базово значение е и разбирането, сред активните граждански организации, за установяване на стандартизирано образование от най-ранна възраст в тази област.

По третата задача, която касае обекта на настоящето изследване-институцията Национален омбудсман в България установяваме:

– **институцията Омбудсман се "ражда" буквално от гражданското общество,** чрез дългогодишните усилия на няколко неправителствени организации, които работят по проучването, създаването и аргументацията за въвеждането на обществения защитник на национално и местно равнище, осъзнавайки необходимостта от усъвършенстване на механизмите за контрол за спазване на човешките права.

– Националният омбудсман е институционализиран като обществен посредник между държавата и гражданското общество през 2003 г., с приемането на Закона за омбудсмана, а по-късно(2006г.) е и конституционно регламентиран. Чрез залегналите в закона основни принципи(публичност, независимост, утвърждаване на правовата държава, преценка по вътрешно убеждение) и способности за въздействие(препоръка, законодателни предложения, даване на гласност на лошите практики и др.) Омбудсманът **успява само за 18 години да се утвърди като медиатор и желан партньор за гражданските организации и активности.**

– Анализът на данните за отношението на гражданите към Националния омбудсман за периода 2013 г.- 2021 г. на социологическа агенция "Алфа Рисърч" дават основание да направим извода, че институцията не само, е добила необходимата популярност, но и регистрира високи нива на положително отношение, особено в сравнение с други държавни институции в страната.

По четвъртата задача: анализирайки дейността на институцията, с особен акцент върху нейните взаимоотношения с колективни субекти на гражданското общество - взаимодействие с граждански организации, граждански движения и мобилизации достигаме до следните обобщения и заключения:

- Нормативно, възможността за такъв тип взаимодействие е регламентирана (в Правилника за дейността на Омбудсмана (ПОДО)) чрез **институционализирането на консултативни обществени съвети при омбудсмана**, като работни форуми за обобщаване на административната практика в различни сфери и съдействие при популяризиране и осъществяване на правомощията на институцията. С дейността си обществените съвети, като изразители на обществено мнение, съдействат на Омбудсмана в усилията му да защитава реалните обществени интереси. До този момент е създаден Консултативен конституционен съвет при Омбудсмана, със задача да обсъжда постъпилите искания за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите. Съветът е оторизиран да разглежда и предложения на граждани и организации, с които се иска Омбудсманът да предложи на органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията да сезират Конституционния съд; Обществен съвет по правата на детето; Експертен съвет по проблемите на дискриминацията и Съвета за наблюдение по чл. 11 от Закон за хората с увреждания, който изпълнява функциите по наблюдение прилагането на политиките за защита правата на хората с увреждания в България, съобразно изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

- В настоящото изследване е избрано проследяването и анализирането на действията на Националния омбудсман в контекста на кризисни ситуации, чрез събития, които провокират установения държавен ред по различни

причини. Това, което ги обединява е нарушената връзка между управлението и гражданите и нуждата от спешно разрешаване на проблем. Разглеждайки действията на Омбудсмана в условията на световна и национална пандемичната обстановка, провокирана от вируса COVID 19 и неговите взаимоотношения с протестната гражданска активност в България се стига до следните изводи и обобщения:

- Извънредната ситуация, провокирана от вируса COVID 19 осветли и извади на преден план системни проблеми в редица сфери като образование, здравеопазване, социални дейности и др., а липсата на адекватни действия от страна на управляващите институции принуди голяма част от гражданите да търсят подкрепа и съдействие от Омбудсмана. Въвеждането на непопулярни мерки и извънредното законодателство, във връзка с пандемичната обстановка допълнително ангажира институцията на обществения защитник, за да не бъдат неправомерно ограничени или отнемани основни човешки права. Възможностите на институцията, заложили в законовите механизми и нейната проактивност, съчетани с още един фактор -ниското обществено доверие в държавните институции (изключвайки Президента) ситуираща Омбудсмана като **ориентир, защитник и своеобразен гарант за върховенството на закона**. В кризисните ситуации се откроява ролята на Омбудсмана **като медиатор между гражданското общество и публичните институции**, което прави по-вероятно да продължи да привлича обществено доверие.

- Кризата с извънредната ситуация стимулира Омбудсмана да адаптира своите практики като държавна институция към ограниченията. През 2020

година близо 60 000 души се обръщат за помощ към институцията¹³⁹, което е определено в годишния доклад като един своеобразен рекорд.

- В кризисната ситуация се забелязва активност на институцията в процеса за **разширяване на ролята на представители на гражданския сектор не само в обобщаване и систематизиране на проблеми, породени от нарушени права, но в изготвяне и обсъждане на законодателството.** През 2020 г. и 2021 г. институцията има редица инициативи именно с подкрепата и участието на неправителствени организации, които Омбудсманът оценява като ефективни и успешни. **Тези факти са част от доказателствата за втората хипотеза на изследването, че ефективното функциониране на институцията предполага активно сътрудничество и взаимодействие с гражданския сектор, с привличане и включване в процеса на вземане на решения.**

- Взаимоотношенията на институцията Омбудсман с протестната гражданска активност са илюстрирани с два случая, макар и с различна степен на резултатност, които практически доказват възможностите на Омбудсмана да бъде ефективен медиатор между гражданските активности и държавните институции. **Ефективност, която се изразява в предотвратяване на ескалация на конфликтите между управляващи и гражданско общество-** функция на Омбудсмана, която дефинира и Розанвалон(2012) в своята концепция за контрадемокрацията. В случая с протеста на майките на деца с увреждания дори може да се говори и за нещо повече – Омбудсмана, предоставяйки канал(път) за упражняване на гражданско участие ни дава основание да го разглеждаме като една от

¹³⁹ Годишен Доклад на Омбудсмана за 2020 г.

формите за включване на гражданите в процеса на вземане на решение, по-резултатно от другите форми, които съществуват законодателно в България.

Като **пета задача** е дефинирана емпиричната верификация на основата теза и свързаните с нея две хипотези на дисертационния труд. Осъщественото изследване потвърди в голяма степен тезата и двете хипотези и регистрира нови идеи и възможности за по-нататъчни изследвания.

На първо място се потвърди съществуването на силна връзка между Омбудсмана и колективните граждански активности. Независимо от заявените желания за засилване на комуникацията на институцията с гражданския сектор, много добре е изразено мнението, че е силна връзката между тях. То е подкрепено както от примерите, които посочват за тяхното взаимодействие, така и от споделената от експертите, представители и на двете групи, осъзната необходимост за сътрудничество между тях с цел постигането на по-добри резултати както по отношение на защита на правата на гражданите, така и в провеждането на полезни за обществото политики от страна на държавното управление. Това потвърждава втората хипотеза, че **активното сътрудничество и взаимодействие на Омбудсмана с гражданския сектор и включването в процеса на вземане на решение способства ефективното функциониране на институцията.**

На второ място: хипотезата, че **Омбудсманът като институция успява да стимулира гражданската активност, се потвърждава частично.** Респондентите, представители на гражданския сектор установяват възможностите, но **не всички са съгласни, че успява да я провокира.** Някои от тези експерти считат, че все още институцията не е достатъчно активна, популярна и резултатна, за да стимулира гражданската активност. За

експертите, представители на омбудсманската институция тази хипотеза е безспорна.

И на трето място по отношение на посоката на развитие на институцията Омбудсман, ясно се открояват две основни тенденции, мотивирани(но не безспорни) от експертите, които участват в изследването. Едната, която лансира **въвеждането на омбудсмани със специализиран мандат** има в своя защита ползата от тематична концентрация на надзора и отговорността за реализирането на политика в съответната област. Тук основният проблем, който се откроява е: Създаването на повече институти е възможно да намали тежестта на институцията - Национален омбудсман и да подкопае нейния авторитет. А за Омбудсмана авторитетът е определящ за успехите. Другата тенденция е в посока на **засилване на застъпническата роля на омбудсмана**. Тази роля ясно се откроява като първостепенна причина да се търси съдействието на Омбудсмана от страна на колективните граждански активности. Дори "косвената" законодателна инициатива на Омбудсмана, не е достатъчно възпрепятстваща за гражданския сектор, за да търси, чрез тази институция своя път към гражданското участие.

Важен извод е, че експертите от гражданския сектор са с **големи очаквания към омбудсманската институция**- това може да се обясни с поне две фактически обстоятелства. Гражданският сектор е активен участник във въвеждането на тази държавна институция, която вижда като свой съмишленик. Другото е политическата криза, която засили ефекта на лошо функциониращите държавни институции и освети дефицити в цели обществени системи.

От проведените експертни интервюта може да се направи изводът, че **личността, която заема длъжността Национален омбудсман е от значение за активността, резултатността и безпристрастността на институцията.**

Изискванията на експертите към заемащите тази длъжност не се спират само до законоустановените. Независимо от това, че не е отразена критика по отношение на тяхната компетентност и морал, желанията на експертите от гражданския сектор могат да се обобщят като изискване Омбудсманът да приема тази длъжност като призвание.

Формулираната основна теза, която обединява всички предположения за това, че **Омбудсманът е възможен канал за гражданско участие намира своето потвърждение** в проведените интервюта с всички експерти, представители и на двете групи, и я ситуират като естествен посредник между гражданите и държавата в процеса на вземане на решения.

В изпълнение на **шестата задача**, на базата на анализите и регистрираните проблеми, могат да бъдат направени следните предложения за по-висока ефективност на взаимоотношенията между Националния омбудсман и гражданските активности:

– В изявеното желание да участва в процеса на вземане на решение гражданският сектор се нуждае от още един канал за гражданско участие или както споделиха някои от интервюираните респонденти от неправителствените организации *"колкото повече, толкова по-добре"*. Бързият достъп до институцията и взаимният респект от професионалните взаимоотношения от една страна и възможностите, които има Националният омбудсман са добри предпоставки институцията да може осъществи това. Заемащите длъжността омбудсман, в своите отговори, убедително твърдят, че институцията е канал за гражданско участие. Докато за интервюираните представители на неправителствените организации, този канал е само възможност и една от причините за това е, че той не е институционално регламентиран. За сега пълноценният диалог на институцията с гражданските организации се осъществява в обществените и консултативни съвети към

Омбудсмана. Някои от участващите в такива съвети дори ги разпознават като естествена възможност за осъществяване на гражданско участие, но проблемът е, че в тях са включени малък брой организации. Препоръчително е да се създадат правила, които да унифицират връзката на институцията Омбудсман с гражданския сектор, с цел включване на по-широк кръг от организации и социални групи от обществото.

– Препятствие за комуникацията с държавното управление е проблемът с представителството на гражданските организации. За да се избегне този негативен ефект е препоръчително обединяването на гражданските организации, без да губят своята идентичност и самостоятелност като субекти. Например обединение под формата на обществена палата, което да има характеристиката на форум за дискусии, обмяна на мнение, споделяне на опит за различни форми и средства за стимулиране на активност и в него да участват всички неправителствени организации, без участие на държавни структури (за разлика от СРГО). В рамките на това формиране да се създават възможности, които да отговорят на голяма част от регистрираните проблеми (проблематично представителство, имидж, влияние в обществото и др.), които се отразяват на качеството на гражданския сектор и неговите взаимоотношения с управлението на държавата, в частност и за диалога с институцията Национален омбудсман.

– Като препоръка за устойчиви взаимоотношения на Националния омбудсман с гражданското общество е създаването на функционална връзка с местните защитници. Чрез нея се цели засилването на връзката на Омбудсмана с регионалните общности, което е от съществено значение за по-широко включване и представителство на гражданите в процеса на вземане на решения.

– Регистрираните институционални слабости като даването на предимство на личността, която заема длъжността национален омбудсман (оказвайки влияние на активността, резултатността и безпристрастността на институцията), различното съдържание и подредба на информацията в отчетните годишни доклади на институцията (при мандатите на различните заемащи длъжността омбудсман) също оказват негативно влияние на връзката между институцията и гражданските организации. Един от начините на преодоляване на тези слабости е по-детайлно регламентиране и унифициране на дейността на институцията.

В настоящото изследване са регистрирани и **нови полета за анализ на разглеждания проблем, които не са отчетени преварително, не са формулирани като цели и задачи**, но кореспондират с тезата на настоящата дисертация и могат да бъдат предмет на бъдещи проучвания. Те са продължение и задълбочаване на темата, чрез **разработването на модел на гражданско участие чрез институцията Омбудсман и гражданските активности и анализиране на техните взаимоотношения в контекста на политическата и гражданска култура.**

Самооценка на приносните моменти в дисертационния труд

Приноси с научен характер

- Обосновано и защитено на концептуално и емпирично равнище е изследователското разбиране относно възможностите на Националния омбудсман за канализиране на гражданското участие, чрез по-широко включване и представителство на гражданите в процеса на вземане на решения.

- Очертана и аргументирана е необходимостта от взаимодействие и координация на дейността на Омбудсмана с организациите на гражданското общество в България. Изграждането на устойчиви връзки между тях е фактор, който благоприятства тяхното влияние и постигане на цели в демократичния процес.

Приноси с научно-приложен характер

- Разкрита е посредническата функция на Националния омбудсман между държавата и гражданското общество. Чрез изследване на конкретни случаи се доказва, че той допринася за предотвратяване на конфликти между управляващи и гражданско общество и за поставяне и решаване на проблеми на гражданите от държавните институции.
- Анализирано и доказано е силното влияние и присъствие в общественно-политическия живот на Националния омбудсман по време на кризи и граждански протести. Чрез подходящи примери се разкрива неговата роля и значение в такива условия.
- Самостоятелно са проведени дълбочинни интервюта със заемащите длъжността Национален омбудсман и представители и гражданския сектор. Набрана, обработена и анализирана е нова емпирична информация за целите и задачите на дисертационния труд, която може да се използва и в бъдещи изследвания.

Сценарий за интервю с експерти от институцията Национален омбудсман

1. Търсени ли сте за съдействие от неправителствени организации и неформални граждански инициативи? По какви проблеми? Примери
2. Според Вас, активна ли е връзката на Омбудсмана с гражданския сектор(организации, инициативи). Как оценявате ползата за институцията от сътрудничеството с тези субекти на гражданска активност?
3. Разполагате ли със статистика колко от случаите на нарушени права с активното участие на Омбудсмана са стигнали до политическо решение(промяна на законодателство)?
4. Подкрепяте ли тезата, че Омбудсманът като институция успява да стимулира гражданската активност?
5. Считате ли, че правомощията на институцията Омбудсман са достатъчни за мисията му?
6. В каква посока виждате развитието на институцията?
7. Познавате ли Съвета за развитие на гражданското общество към Министерски съвет и какво е мнението Ви за този орган?
8. Какво още считате за важно да споделите по темата за взаимоотношенията на институцията Омбудсман и субектите на гражданска активност(граждански движения и НПО)

**Сценарий за интервю с експерти, представители на НПО и
граждански активности**

1. Познавате ли възможностите на институцията Национален(парламентарен) омбудсман? Ефективно ли се използват? Достатъчни ли са?
2. Вашата организация/инициатива търсила ли е съдействие от институцията Омбудсман? По какви проблеми?(посочете примери).
3. Как оценявате ползата от търсеното съдействие? Разрешил ли се проблемът (стигнал ли се до политическо решение)? Ако не е разрешен, какви са причините?
4. Според Вас, активна ли е връзката на Омбудсмана с неправителствения сектор (организации, инициативи)?
5. Подкрепяте ли тезата, че Омбудсманът като институция успява да стимулира гражданска активност?
6. В каква посока виждате развитието на институцията?
7. Какво означава за Вас Съвета за развитие на гражданското общество към Министерски съвет?
8. Какво още считате за важно да споделите по темата за взаимоотношенията на институцията Омбудсман и субектите на гражданска активност(граждански движения и НПО)

Списък на експерти, участващи в интервютата

№	Организация	Описание на дейности	Експерт
1	Асоциация "Прозрачност без граници" https://transparency.bg	Българско национално представителство на международната асоциация Transparency International – Асоциация „Прозрачност без граници“. Учредена е през юни 1998 година с основен приоритет инициирането и прилагането на методи и програми за противодействие на корупцията на национално и регионално равнище.	Калин Славов -изпълнителен директор
2	Форум "Гражданско участие" https://www.fgu.bg	Асоциация на граждански организации, чийто фокус е гражданското участие. С мисия да бъдат овластени гражданите да участват активно, пряко и отговорно във вземането на решения и формирането на политики на местно, регионално, национално и европейско ниво.	Даниела Божинова -член на УС и председател на НПО "Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива"
3.	Национален младежки форум https://nmf.bg	Младежка платформа, която обединява над 45 младежки организации(политически, спортни, професионални, синдикални и др.) в цялата страна и работи в сферата на младежките политики. Организацията е пълноправен член на Европейския младежки форум.	Любомир Дренски -член на УС
4.	Сдружение "Български	Мрежова организаци на	Теодора

	дарителски форум" https://dfbulgaria.org	дарителски организации, която работи за развитието на филантропията в България от 20 години	Бакърджиева- председател на УС
5.	Фондация "Български център за джендър изследвания" и Алианс за защита от насилие основано на пола https://bgrf.org www.alliancedv.org	Фондацията е създадена 1998г. и е фокусирана върху работа в защита на равнопоставеност на половете и упражнява защита от домашно насилие на жертвите и техните социални права. Организацията има консултативен статус в ООН. Алианса е най-голямата мрежа в България(от 10 организации), които предоставят услуги на жени и деца, жертви на насилие и работят и с лица, извършители на насилие.	Елена Трифонова- мениджър на европейски програми и проекти във Фондацията и координатор в Алианса
6.	Фондация "Български център за нестопанско право" https://bcnl.org	Организацията работи 25 години за развитие на закондателната, институционална и цялостната среда за упражняване на активности от страна на гражданските организации	Надя Шабани- директор
7.	Тръст за социална алтернатива http://socialachievement.org /bg	Организацията е с мисия за преодоляване на неравенствата и системно изключване на групи в икономическо уязвимо положение със специален фокус върху ромите	Мария Методиева- директор институционални партньорства
8	Национална мрежа за децата https://nmd.bg	Мета организация, обединяваща 120 граждански организации от цялата страна, които имат предмет на дейност работа с деца и за деца. Мрежата съществува от 17	Пламена Николова- директор политики за децата

		години и чрез застъпничество се фокусира върху защита на децата и налагане на политики за деца.	
9	Системата ни убива	Гражданска инициатива, която се активира от проблем, свързан с нарушени права на деца с увреждания.	Вера Иванова
10.	Фондация Състрадание Алцхаймер България https://alzheimerbulgaria.org	Организация, която има за цел подпомагане на хора, страдащи от заболяването алцхаймер	Таня Тишева
11.	Омбудсман на РБългария (2015-2019)		Мая Манолова
12	Омбудсман на РБългария Диана Ковачева (2019- до сега)		Елена Чернева-Маркова зам.омбудсман
13	Омбудсман на РБългария (2010-2015)		Константин Пенчев

Използвана литература:

- 1.Алмънд Г., Верба С.(1998) *"Гражданската култура"*, ГАЛ-КО
- 2.Ананиева Н., Йорданова М. (2004) *Институцията Омбудсман в Европа и България: Правна същност и практика*. София: Център за изследване на демокрацията
- 3.Белов М. (2010) *Гражданското участие в политическия процес*. София: Сибис
- 4.Благоева-Танева Б.(2002) *"Българската политическа култура: традиции и съвременност"*,Захари Стоянов
- 5.Гелнър Е. (2008) *"Условия за свободата:гражданското общество и неговите конкуренти"*, Либерален преглед,
6. Грамши, А(1992) *Prison notebooks*. Ню Йорк, Columbia University Press
7. Дичев И., Спасов О.,(2011) *"Нови технологии на гражданското действие" от "Нови медии- нови мобилизации"* Отворено общество, София
8. Канев Д., Тодоров А. (2014) *Качество на демокрацията в България*. София: Изток Запад
9. Капралов И.(2017) *"Институцията омбудсман и саморегулацията в българските медии"*,
10. Карасимеонов Г. (2019) *Партийната система в България 2009-2019*. София: Фондация Фридрих Еберт, достъпно на адрес: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/15752.pdf> (декември 2022)
11. Конова М. (2016)*"Социални конфликти и тяхното преодоляване чрез обществения посредник"*,
12. Крик Б. (2008) *Демокрацията*. София: Захарий Стоянов
13. Кръстева А (2013) *Дигиталния гражданин* София:Нов български университет
14. Манолов Г. (2015) *Избори и избирателни системи*. Пловдив: Университетско издателство Паисий Хилендарски
15. Маркова Е. (2021) *Обществото под ключ: проблеми на социологическото изследване в /пост/кризисни ситуации* Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“
16. Орманджиев Х.(2015) *"Конституционните функции на омбудсмана - извънсъдебен способ за защита правата на гражданите"*,

17. **Омбудсман на РБългария.** (2005) *Международни стандарти, основополагащи принципи и добри практики за институцията на омбудсмана.* София: Европейски център по малцинствени въпроси-България.
18. **Платон,**(2014) *"Държавата"*, изд."Изток-Запад",
19. **Розанвалон П.**(2012) *Контрадемократията.* София: Изток Запад
20. **Сартори Дж.** (1992) *Теория на демокрацията* I и II том, София: Център за изследване на демокрацията
21. **Славова М.**,(2014) *Българският омбудсман*, София, Университетско издателство Св.Климент Охридски
22. **Смилов Д., Вайсова Л.** (2013) *"# Протестът - анализи и позиции в българската преса лято 2013.* София: Изток Запад
23. **Стефанов А.**(2009) *"Институцията омбудсман - въвеждане и утвърждаване в Република България в контекста на европейския опит"*,
24. **Стоилов Я.** (2001) *Държавната власт.* София: Сибис
25. **Тодоров А.** (2010) *Граждани, партии, избори:*Изток Запад
26. **Филипова Р.,Стефанов Р.**(2020) *"Демокрацията в България- все още крехка след десетилетия преход"*- анализът е въз основа на социологическо проучване сред българското население, проведено от словашката неправителствена организация GLOBSEC в сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията в периода 19.03.-27.03.2020г. , София
27. **Хабермас Ю.**(1995) *"Структурни измерения на публичността"*, Университетско издание св.Климент Охридски
28. **Хегел** (2018) *"Философия на правото"*, изд. Изток-Запад,
29. **Ченгелова Е.**(2016) *Интервюто в социалните науки.*София: Омда
30. **Шроудър Р., Глик Н.**(1989) *Кратко описание на държавното устройство на Съединените щати*, United States Information Service
31. *"Енциклопедия на политическата мисъл"*(1991)изд. Блекуел,(1997) София:ЛИК
32. *"Новите млади и новите медии"*(2009) *Отворено общество"*,София
33. *"Институтът на омбудсмана в България"*(2005), Център за изследване на демокрацията

34. "Местни обществени посредници в България" (2004), Център за изследване на демокрацията
35. "Гражданското общество в България. Тенденции и рискове."(2010), Център за изследване на демокрацията, София
36. "Гражданското общество в България: от социално предприемачество до завладяване от държавата"(2013), Център за изследване на демокрацията,
37. **Михайлов Д.** (2005) *Гражданско общество без гражданите оценка на българското гражданско общество (2003- 2005 г),* Болкан Асист
<https://www.ngobg.info/uf/documents/49/728civilsocietywithoutthecitizens.pdf>
38. **Кужидловски, Д.** (2011) *Индекс на гражданското общество 2008-2010 г.: Гражданското общество в България : Гражданска активност без участие*
https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/OSI_Publication_EU_44.pdf
39. "Обществени нагласи към дейността на гражданските организации" (2022)- Алфа Рисърч
40. Коалиция 2000 "Доклад за оценка на корупцията", 2000 г
41. Доклад *Индекс за устойчивост на НПО в България за 2019 г.,* БЦНП
<https://bcnl.org/analyses/category/indeks-za-ustoychivost-na-npo-v-balgariya.html>
42. Доклад *Индекс за устойчивост на НПО в България за 2021 г.,* БЦНП
<https://bcnl.org/analyses/category/indeks-za-ustoychivost-na-npo-v-balgariya.html>
43. "Институцията Омбудсман на европейско, национално и местно равнище", 28 ноември 2006, ЦИД,София
44. **Ставру, Ст.** 2020. "Преброяване" на понятията: вариации на извънредност в българското законодателство (към 9 май 2020), Академично електронно списание на СУ "Св.Климент Охридски" достъпно на адрес: <https://bit.ly/35c7ifg>
45. **Kabakchieva, P., D. Hristova** (2010). *Country Report of the CEE Trust Project Has our dream come true? Comparative research of Central and Eastern European Civil Societies.*
46. **Arnstein, S.** (1969) *A ladder of citizen participation.* *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
47. **Born H., Wills A., Buckland B.**(2011) *"A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces"*, Geneva

48. **Crasnow Sh.** (2019) *Political science methodology: A plea for pluralism: Studies in History and Philosophy of Science* 78 (2019) 40–47
49. **Cornwall, Andrea** (2008), *Unpacking 'Participation': models, meanings and practices*, Oxford University Press
50. **Ekman J., Amna E.**(2012) *Political participation and civic engagement: Towards a new typology*. HUMAN AFFAIRS 22
51. **Meyer D., Tarrow S.** (1998). *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*. S.l.: Rowman & Littlefield
52. **Michels, R.** (2001) *Political parties* Batoche Books, достъпно на адрес: <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/michels/polipart.pdf>
53. **Rojer A.Hart** (1992) *Children Children's Participation: From tokenism to citizenship* Unicef innocenti Research Center
54. **Smelser N., Killian L., Turner R.** *Social Movement* Encyclopedia Britannica (<https://www.britannica.com/topic/social-movement>)(последно посетено май 2023 г.)
55. **Tarrow S.** (1998) *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* Cornell University, New York
56. **Turner R., Killian L.** (1987) *Collective Behavior* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. e-Book
57. **White, Sarah C.** (1996) *Depoliticising development: the uses and abuses of participation*, *Development in Practice*, 6 (1), 6– 15.
58. Всеобща декларация за правата на човека (1995), СЕПА-ИНФОРМА ООД
59. Конституция на РБългария
60. Закон за юридическите лица с нестопанска цел(ЗЮЛНЦ)
61. Закон за омбудсмана, в сила от 01.01.2004 г. достъпен на адрес: <https://www.ombudsman.bg/regulations/ombudsman-law>
62. Годишни и специализирани доклади на Омбудсмана на РБ (2015-2022)
63. Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление(ЗПУГДВМС)
64. Харта на основните права на Европейския съюз
65. "Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения", приети от Комитета на министрите на 27 септември 2017

66. Правилник за организацията и дейността на омбудсмана(ПОДО), достъпен на адрес: <https://www.ombudsman.bg/regulations/activities>
67. Стратегия за подкрепа развитието на гражданските организации в Република България 2012-2015, приета с решение на МС 2012г.
- 68.Визия за създаване на Механизъм за финансиране на гражданския сектор, достъпна на адрес:http://bcnl.org/uploadfiles/documents/news_docs/2012/vizia_za_sazdavanena_mehanizam_za_finansirane_na_grajdanskia_sektor_final_05.09.2012.pdf
69. План за изпълнение на мерките по Стратегията, достъпна на адрес: <http://bcnl.org/news/priet-e-plan-za-izpalnenie-na-strategiyata-za-podkrepa-na-razvitiето-na-grazhdanskite-organizatsii-v-balgariya.html>
70. Интернет страница на омбудсмана на РБългария: <https://www.ombudsman.bg/bg>
71. Закон за администрацията
72. Закон за местното самоуправление и местната администрация
73. Изборен кодекс
74. Договор за функциониране на Европейски съюз
75. Правилник за дейността на Европейски парламент
76. Регламент (ЕС, Евратом) 2021/1163 на Европейския парламент от 24 юни 2021 г. за установяване на правилата и общите условия за изпълнението на функциите на Омбудсмана (Устав на Европейския омбудсман) и за отмяна на Решение 94/262/ЕОВС, ЕО, Евратом (ОJ L 253, 16.7.2021 г., стр. 1).
77. Правила за работата на консултативен конституционен съвет към Омбудсмана на Република България