

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Гл. ас. д-р Гергана Кресналийска
kresnaliyska@law.swu.bg

Докторант Васил Василев
vasilvasilev_md@abv.bg

Катедра „Национална сигурност и публична администрация“
Правно-исторически факултет
Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

Въведение

През 90-те години на ХХ век идеите, решенията и практиките на „новия публичен мениджмънт“ дефинираха съдържанието на реформите в публичния сектор. Извършиха се и редица промени в прилагането на подходите на „новия публичен мениджмънт“. В отговор на съвременните предизвикателства на динамично променящата се среда и новата роля на държавата, бяха разработени нови концепции и модели за управлението на държавата и развитието на публичния сектор¹. Една от тези концепции, е „концепцията за доброто управление“.

Понятието за добро управление

„Доброто управление е многостранна концепция, основаваща се на принципи, правила и практики, развити в различни части на света. Въпреки това Европа е призната за най-тясно свързана с понятието добро управление. То се появява в резултат най-вече на извършената работа по неговото фиксиране от страна на Съвета на Европа. С други думи, това понятие се възприема все повече като „европейско“, макар да не може да се пренебрегне началото през 90-те години на ХХ век, което го свързва с международните финансови организации и ООН”².

Доброто управление се е превърнало в парадигма, чрез която се реализират на практика демократичните ценности и стандарти, човешките права и върховенството на закона. Това са трите основни ценности, на които се основава европейското разбиране за добро управление.

¹ Вж. Василев, В., Д. Стефанова, Сл. Ангелова. *Ефективни комуникации в публичния мениджмънт*, „Пропелер”, С., 2017; Манлиев, Г. *Новият мениджмънт в публичния сектор*, УНСС, С., 2006

² Танев, Т. Доброто управление (Good Governance): наследеното понятие. *Публични политики*.bg, 2011, Год. 2, бр. 1, с. 89, <<http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/27/21>> (20.05.2018).

През 2001 г. Европейската комисия публикува своята Бяла книга за доброто управление³. В Бялата книга са предложени пет принципа, които са поставени „в основата на доброто управление и на промените“⁴: „откритост“, „участие“, „отчетност“, „ефективност“ и „кохерентност“. Всеки от тях има важно значение „за установяване на по-демократично управление“. Тези принципи подкрепят демокрацията и върховенството на закона в държавите-членки на Европейския съюз, но те се отнасят до всички нива на управление: глобално, европейско, национално, регионално и местно. Те са от особено значение за Европейския съюз, за да може той да отговори на съвременните предизвикателства. Всеки от тези принципи е важен сам по себе си, но едновременно с това те не могат да бъдат постигнати чрез отделни действия. Прилагането на посочените пет принципа укрепва принципите на пропорционалност и субсидиарност.

Доброто управление в контекста на европейските му измерения е поставено като необходимо изискване за публичната администрация – както на централно, така и на местно ниво. На централно държавно ниво доброто управление има значението на основополагаща общностна политика. „На местно ниво то е от фундаментално значение, поради факта, че местното управление е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги, а и точно на това ниво те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото като цяло“⁵. Става въпрос за т.нар. „добро демократично местно управление“, състоящо се в „постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на хората“⁶.

Стратегията на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво от 2007 г. си поставя следните три непосредствени цели⁷:

1. „Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси“;
2. Местните власти постоянно да подобряват своето управление в съответствие с посочените в Стратегията 12 принципа;

³ European Commission. European Governance. A White Paper. COM (2001) 428 final, Brussels, 25.7.2001. Brussels: Commission of the European Communities, 2001

⁴ European Commission. European Governance. A White Paper, p. 10

⁵ Council of Europe Strategy on innovation and good governance at local level adopted at the 15th Ordinary session of the Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government held on 15-16 October 2007 in Valencia, Spain (MCL -15 (2007) 8), p. 2

⁶ Council of Europe Strategy on innovation and good governance at local level, p. 2

⁷ Council of Europe Strategy on innovation and good governance at local level, p. 3

3. „Държавите (или регионалните власти - в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа“.

Правото на Съвета на Европа в сферата на демокрацията, човешките права и върховенство на закона, могат да бъдат обединени в предложените в Стратегията дванадесет Принципа на добро демократично управление. Тези Принципи на добро демократично управление на местно ниво са⁸: „честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори“; „отзивчивост“; „ефикасност и ефективност“; „откритост и прозрачност“; „върховенство на закона“; „етично поведение“; „компетентност и капацитет“; „иновации и отвореност за промени“; „устойчивост и дългосрочна ориентация“; „стабилно финансово управление“; „човешки права, културно разнообразие и социално единство“; „отчетност“.

Хартата на основните права на Европейския съюз⁹ определя сред основните права на гражданите правото на добро административно обслужване (чл. 41)¹⁰ и правото да подават оплаквания до Европейския омбудсман в случай на лоша администрация (чл. 43)¹¹. По този начин правото на добро управление е издигнато в ранг на основно право на гражданите на Европейския съюз.

На 6 септември 2001 г. Европейският парламент приема резолюция, с която одобрява Европейски кодекс за добро поведение на администрацията, който институциите и органите на Европейския съюз, както и техните администрации и служители са длъжни да спазват в отношенията си с гражданите¹². Целта на Кодекса е да изясни подробно какво означава на практика прокламираното в Хартата право на добро административно обслужване. Лошо администриране (лошо управление) е налице, „когато публичен орган не действа в съответствие с правилото или принципа, който е задължителен за него“. Едновременно с одобряването на Кодекса, Европейският парламент е приел и резолюция, с която задължава Европейския Омбудсман да го прилага, когато проверява дали е налице лошо администриране, за да

⁸ Council of Europe Strategy on innovation and good governance at local level, pp. 3-4

⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union proclaimed in Strasbourg on 12 December 2007 (2007/C 303/01)

¹⁰ Art. 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union

¹¹ Art. 43 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union

¹² The European Code of Good Administrative Behavior, The European Ombudsman, 2001

гарантира правото на гражданите на добро административно обслужване в съответствие с чл. 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Основните принципи на добро управление са изведени и в редица документи на международните финансови институции и водещите световни организации¹³.

ООН в своята дефиниция за добро управление включва следните принципи¹⁴: конституционализъм, електорална демокрация и демокрация на участието, ефикасност и ефективност, прозрачност, информираност на гражданите, върховенство на закона, справедливост, етично поведение, уважение на човешките права и основни свободи, равнопоставеност, сигурност на личността и собствеността, отчетност, поне минимален достоен стандарт на живот за всички.

Световната банка включва следните принципи в дефиницията си за добро управление¹⁵: откритост и отговорност; политическа стабилност и липса на насилие; ефективност на правителството; регулиране на стопанската дейност; върховенство на закона; контрол на корупцията.

Както посочва и М. Чешмеджиева, „Понастоящем няма единна класификация на принципите на добро управление. Съвременната европейска администрация е утвърдила общи демократични принципи в администрацията в страните-членки на ЕС. Те са формулирани като основни, ръководни начала в системата на публичната администрация”¹⁶.

Институтът по публична администрация към Министерския съвет на Република България в свое изследване на европейски практики в доброто управление и административната дейност идентифицира потребността от „адекватна логическа рамка при извеждането на дефиницията за добро управление”. В изследването се обосновава становището за формулиране на дефиниция „на три, взаимнодопълващи се нива”, изграждащи „цялостна система за разбирането за добро управление, а именно”: „дефиниране на доброто управление като концепция, практика и политика”¹⁷.

¹³ Вж. Институт по публична администрация. *Европейски практики в доброто управление и административната дейност, Изследвания на Институт по публична администрация*, С., 2015, с. 18-33 <http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/european_good_practices.pdf> (28.05.2018).

¹⁴ Пак там, с. 20

¹⁵ Пак там, с. 20-21

¹⁶ Cheshmedzhieva, M., *The Right to Good Administration*, American International Journal of Contemporary Research, Centre for Promoting Ideas, USA, Vol. 4, No. 8; August 2014, p. 66

¹⁷ Вж. Институт по публична администрация, цит. съч., с. 32 и сл.

Доброто управление в Република България – тенденции и предизвикателства

Преди встъпването на Република България в членство в Европейския съюз през 2007 г., са приети няколко документа на национално ниво, имащи ключово значение за доброто управление, а именно: Стратегия за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, приета с Решение на Министерския съвет № 465 от 09.07.2002 г.; Стратегия за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране 2003–2006 г., приета с Решение на Министерския съвет № 671 от 24.09.2003 г.; Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС, 2005. В тези документи са изведени редица принципи, дефиниращи доброто управление в България – законност; отговорност, надеждност и предсказуемост; откритост и прозрачност; отчетност; ефективност; ефикасност (продуктивност); сътрудничество (партньорство) и кохерентност.

След приемането на Република България за член на Европейския съюз, възприетите в Европейския съюз принципи на добро управление, регламентирани в различни актове и документи, стават част от официалните становища по този въпрос.

След приемането на Декларацията от Валенсия през 2007 г. в Европейския съюз за основополагащи принципи на доброто управление на местно ниво се възприемат 12 принципа. Тези принципи са залегнали и в разработените през 2009 г. от Омбудсмана на Република България концепции и методики относно доброто управление на местно ниво¹⁸.

В Националната програма за развитие: България 2020¹⁹, разработена в контекста на ЕВРОПА 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж²⁰, се поставя ясен акцент върху доброто управление в приоритетните направления. Особено силен акцент върху доброто управление е поставен върху редица процеси (Приоритет 3: Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния

¹⁸ Вж. Омбудсман на Република България. *Наръчник за прилагане принципите на добро управление*, С., 2009,

<http://www.ombudsman.bg/documents/demo_manual_PPDU_2009_final-aab554.pdf> (02.06.2018).;

Омбудсман на Република България. *Ново качество на живот в общините, Доброто управление зачита правата на хората, Препоръки на националния Омбудсман към местната власт*, С., 2009 г.

¹⁹ Национална програма за развитие: България 2020, приета с Решение № 1057 на Министерския съвет от 20.12.2012 г.

²⁰ European Commission. EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final

потенциал; Приоритет 6: Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса). Например²¹:

- ✓ усъвършенстване и интегриране на националната система за планиране и управление на регионалното развитие и системата за пространствено планиране, свързано с развитието на доброто управление на местно ниво;
- ✓ разработване и изпълнение на политики по отношение на принципите на открито управление - предоставяне на пълен достъп до информация, за събирането и генерирането на която, са използвани публични средства („open data”); укрепване на гражданското общество и повишаване на ефективността на обществените консултации; увеличаване на прозрачността на институциите; повишаване на прозрачността на бюджетното прогнозиране, планиране и изпълнение.

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., се посочват следните характеристики, на които се основава доброто управление²²: „върховенство на закона; равнопоставеност; отчетност и прозрачност; отговорност; ефективност и ефикасност; широко участие на обществото и изграждане на консенсус; всеобхватност и стратегическа визия”.

Стратегията „отразява основните препоръки на Европейската комисия, Световната банка и други международни институции, както и препоръките на бизнеса и неправителствените организации в България за подобряване на управлението. Предвидените в стратегията мерки са в пълно съответствие с и са насочени към изпълнението на приоритет 6. „Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса“ на Националната програма за развитие: България 2020”²³.

В Стратегията се очертава визията за доброто управление и за дейността на администрацията, като „през 2020 г. България да бъде страна с добро управление, в която е гарантирано изпълнението” на редица „принципи и приоритети”, групирани в три категории: „за гражданите”, „за бизнеса”, „за администрацията”²⁴. В Стратегията са открити четири основни стратегически цели, стоящи пред административната реформа, а именно постигане на: „ефективно управление и върховенство на закона”;

²¹ Вж. Национална програма за развитие: България 2020

²² Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., приета с Решение № 140 на Министерския съвет от 17.03.2014 г., с. 3

²³ Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., с. 4

²⁴ Пак там, с. 5

„партньорско управление с гражданите и бизнеса“; „открито и отговорно управление“; „професионално и експертно управление“²⁵.

Може да се каже, че има сравнително малко задълбочени изследвания и анализи в областта на доброто управление в Република България. Тази тенденция обаче започва постепенно да се променя. Например, Институтът по публична администрация към Министерския съвет на Република България в свое изследване на европейски практики в доброто управление и административната дейност, е проучил опита на държавни институции на страни от ЕС и България, както и опита на доброто управление в избрани общини на ЕС и България²⁶. В резултат на изследването са изведени добри практики от опита на държавни институции на страни от ЕС и България, както и е изведен модел на доброто управление на местно ниво.

В Република България принципите на добро управление са въведени сравнително скоро. „В голяма степен прилагането им е станало стандарт в процеса на планиране на действията на администрацията, особено при формулирането и изпълнението на политиките, свързани с членството ни в ЕС и финансирането по линия на европейските фондове“²⁷.

Налице са редица предизвикателства пред доброто управление в България. Едно от тези предизвикателства е свързано с подобряване на процеса на мониторинг и контрол върху публичните политики. Мониторингът на публични политики като съвременен инструмент на доброто управление, ще предостави обратна информация дали принципите на добро управление са спазени в процеса на реализация на публичните политики. Друго предизвикателство пред доброто управление в България, е свързано с бъдещо оценяване на спазването на принципите на добро управление на базата на цялостна система от индикатори. Това би позволило да се постигне ясно идентифициране на проблемните области на доброто управление в България. Прилагането на съвременни инструменти за ефективно публично управление, като мониторинг и оценка, би преодолело проблема на декларативния характер на принципите на добро управление и би допринесло за тяхното по-ефективно прилагане на практика. Важно предизвикателство пред доброто управление в България, е повишаване качеството на публичната администрация. В този контекст, е необходимо създаване и надграждане на ключови компетентности в публичната администрация,

²⁵ Пак там, с. 39 и сл.

²⁶ Вж. Институт по публична администрация, цит. съч., с. 36-84

²⁷ Пак там, с. 90

гарантиращи адекватен управленски капацитет и ефективно прилагане на принципите на добро управление.

Заклучение

В държавното управление се разграничават три основни модела за управление, съответстващи на водещите теоретични и политически схващания относно ролята на съвременната държава, а именно: „традиционно бюрократично управление“, „новият публичен мениджмънт“, „моделът на доброто управление“²⁸.

Въпросите, свързани с обхвата и съдържанието на доброто управление придобиват и ще придобиват все по-голямо значение. В този контекст и по-задълбоченото изследване на измеренията на доброто управление в Република България, ще бъде предмет на бъдещи разработки.

Библиография

1. Танев, Т. Доброто управление (Good Governance): наследеното понятие. *Публични политики.bg*, 2011, Год. 2, бр. 1, с. 75-112, <<http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/27/21>> (20.05.2018).
Tanev, T. Dobroto upravlenie (Good Governance): nasledenoto ponyatie. *Publichni politiki.bg*, 2011, God. 2, br. 1, s. 75-112, <<http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/27/21>> (20.05.2018).
2. Манлиев, Г. *Новият мениджмънт в публичния сектор*, УНСС, С., 2006.
Manliev, G. *Noviyat menidzhmant v publichniya sektor*, UNSS, S., 2006.
3. Институт по публична администрация. *Европейски практики в доброто управление и административната дейност, Изследвания на Институт по публична администрация*, С., 2015, <http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/european_good_practices.pdf> (28.05.2018).
Institut po publichna administratsiya. *Evropeyski praktiki v dobroto upravlenie i administrativnata deynost, Izsledvaniya na Institut po publichna administratsiya*, S., 2015, <http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/european_good_practices.pdf> (28.05.2018).
4. Омбудсман на Република България. *Наръчник за прилагане принципите на добро управление*, С., 2009, <http://www.ombudsman.bg/documents/demo_manual_PPDU_2009_final-aab554.pdf> (02.06.2018).
Ombudsman na Republika Bulgaria. *Narachnik za prilagane printsipite na dobro upravlenie*, S., 2009, <http://www.ombudsman.bg/documents/demo_manual_PPDU_2009_final-aab554.pdf> (02.06.2018).
5. Василев, В., Д. Стефанова, Сл. Ангелова. *Ефективни комуникации в публичния мениджмънт*, "Пропелер", С., 2017.

²⁸ Пак там, с. 12-13

Vasilev, V., D. Stefanova, Sl. Angelova. *Efektivni komunikatsii v publichniya menidzhmant*, „Propeler”, S., 2017.

6. Национална програма за развитие: България 2020, приета с Решение № 1057 на Министерския съвет от 20.12.2012 г.

Natsionalna programa za razvitie: Bulgaria 2020, prieta s Reshenie № 1057 na Ministerskiya savet ot 20.12.2012 g.

7. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., приета с Решение № 140 на Министерския съвет от 17.03.2014 г.

Strategiya za razvitie na darzhavnata administratsiya 2014 – 2020 g., prieta s Reshenie № 140 na Ministerskiya savet ot 17.03.2014 g.

8. Cheshmedzhieva, M., The Right to Good Administration, American International Journal of Contemporary Research, Center for Promoting Ideas, USA, Vol. 4, No. 8; August 2014, p. 64-67.

9. The European Code of Good Administrative Behavior, The European Ombudsman, 2001.

10. European Commission. European Governance. A White Paper. COM (2001) 428 final, Brussels, 25.7.2001. Brussels: Commission of the European Communities, 2001

11. Charter of Fundamental Rights of the European Union proclaimed in Strasbourg on 12 December 2007 (2007/C 303/01).

12. Council of Europe Strategy on innovation and good governance at local level adopted at the 15th Ordinary session of the Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government held on 15-16 October 2007 in Valencia, Spain (MCL -15 (2007) 8) .

13. European Commission. EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.