

# ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 2 / Брой 1 / Март 2011



## Съдържание

Тодор Танев

ЗА НАШЕТО СПИСАНИЕ: АЛЕГОРИИТЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ

### *АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ*

Александър Маринов

ПРОБЛЕМИ ПРИ ДЕФИНИРАНЕТО НА ПОНЯТИЕТО „АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ“

### *ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ*

Клавдия Сапунджиева

ПОЛИТИКИ НА ДУХОВНОСТТА: ЗА РЕЛИГИЯТА, ЦЕННОСТИТЕ И ВЪЗПИТАНИЕТО

Нели Огнянова

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ИНФОРМАЦИОННИЯТ МОНОПОЛ НА ДЪРЖАВИТЕ СЛЕД УИКИЛИЙКС

Светла Йорданова Димитрова-Ковачева, Георги Димитров Димитров  
ДЪЛГИЯТ ПЪТ НА ПРАВНАТА УРЕДБА ОТ НОЩТА (НА ДЪРЖАВНОТО ВСЕВЛАСТИЕ) КЪМ ДЕНЯ (НА ПРАВОТАТА ДЪРЖАВА)

Цветан Давидков

ЗА СИНОНИМИТЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ (1)

Тодор Танев

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ (GOOD GOVERNANCE): НАСЛЕДЕНОТО ПОНЯТИЕ

### *ПРАКТИКИ*

Алеко Джилджов

СЪВМЕСТИМО ЛИ Е С ПРИНЦИПА НА РАЗДЕЛЕНИЕ НА ВЛАСТИТЕ СЪЩЕСТВУВАНЕТО НА АДМИНИСТРАЦИИ, ПОДЧИНЕНИ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ?

### *ПРЕВОДИ*

Н.Пр. Джоузьлин Бургон

Новото публично управление и публичната администрация:  
към един динамичен синтез

## Contents

Tudor Tanev

ABOUT OUR JOURNAL& THE ALLEGORY OF GOOD GOVERNANCE

Alexander Marinov

DEFINING THE 'ADMINISTRATIVE CAPACITY' CONCEPT

Klavdia Sapundjieva

SPIRITUALITY-RELATED POLICIES: ON RELIGION, VALUES AND EDUCATION

Nelly Ognianova

GOOD GOVERNANCE AND THE INFORMATION MONOPOLY OF STATES AFTER WIKILEAKS

Svetla Yordanova Dimitrova-Kovacheva, Georgi Dimitrov Dimitrov

LEGISLATION'S LONG WAY FROM THE NIGHT (OF STATE OMNIPOTENCE) TO THE DAY (OF RULE OF LAW)

Tzvetan Davidkov

ABOUT THE SYNONYMS OF EFFECTIVE MANAGEMENT (1)

Todor Tanev

GOOD GOVERNANCE: THE CONCEPT INHERITED

Aleko Dzhildzhov

IS THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS COMPATIBLE WITH THE EXISTENCE OF ADMINISTRATIONS SUBORDINATE TO THE NATIONAL ASSEMBLY?

The Honourable Jocelyne Bourgon

NEW GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: TOWARDS A DYNAMIC SYNTHESIS

## **ЗА НАШЕТО СПИСАНИЕ: АЛЕГОРИИТЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ**

**Тодор Танев**

Списанието „ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg” ще описва, анализира и известява за *добри практики в общественото управление* у нас и в чужбина.

От тях се интересуват обществени наблюдатели и активисти, политици и административни лица, които вземат отговорни решения, а също и студенти и преподаватели в областта на политическите и административните науки. Всички те търсят подлежащите принципи зад такива практики и са заинтригувани от неизбежните преображения на въпросните принципи с течение на времето.

От една страна списанието ще е научно. Научните качества на основната част публикации в него ще се осигурява чрез рецензиране и отсяване по метода „peer review”. Рецензиите ще се пазят и ще са достъпни тъй както и самите текстове.

От друга страна списанието ще подпомага практиката с чисти описания на управленски практики, които могат да послужат за подобряване на управлението на нашето общество на местно или централно равнище. Те ще бъдат отделяни в специална рубрика.

От трета страна списанието ще преследва всяка възможност да бъде в пряка полза и на студентите и преподавателите.

По този начин „ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg” ще запълва съществена празнота в българската научна периодика, свързана с политическите науки, административната теория и практика, осветлявайки с предимство проблематиката на съвременното добро управление. С „ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg” целим първопроходството в модерната област на управлението на XXI век чрез публични политики и интензивно стратегическо мислене – област, до скоро табу, а даже и забранявана на „администраторите” и пазена единствено за политиците.

В този смисъл ние се обявяваме против отживелите поради неефективност практики на линейно управление, обричащо администрацията да носи потискащия статут единствено на бюрокрация и катализиращо политическата партизанщина. Ние все още отъждествяваме политиката с властта: „ще се намери политическо решение” превеждаме като „ще се съберат партийци и ще се споразумеят как да поделят интересите си.”

За сметка на отживелиците ще предлагаме картината на публичните политики и стратегии, в които политици и администратори сътрудничат във вземането на решения в рамките на мрежи, подавайки ръка на частния и гражданския сектор. Ние живеем в ново време, в което политиците трябва да вземат по-усърдно решения, свързани не само предимно с властта, но и с технологията на управлението, а администрацията – не само оперативни и тактически, но и политически и стратегически решения.

Тези принципи междувпрочем са известни откак свят светува. За какво съществува политика без пряка връзка с управлението и обратно? Партизанщината, както и бюрокрацията са осмивани и клеймени във всяка епоха. Въпросът за „доброто управление” е древен колкото човечеството.

Ето един известен европейски пример в това отношение. Същевременно той излага на показ всички основни ценности, които новото списание „ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg” утвърждава.



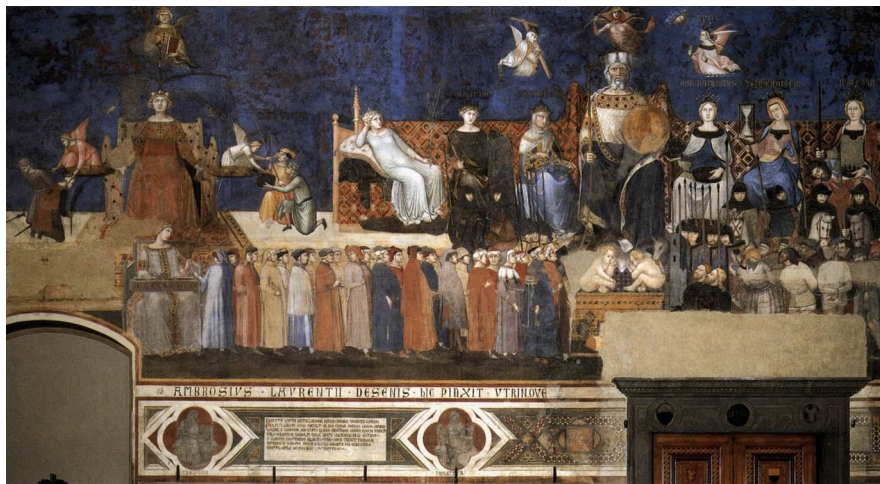
Годината е 1338. Градският съвет на Сиена прави поръчка на своя съгражданин, художника Амброджо Лоренцети (1295-1348). Трябва да се изрисува „Залата на мира” (*Sala della Pace*) в сградата на общината (*Palazzo Pubblico*). Задачата е много специална. Мястото е „светая светих” на този град-държава. В него заседава Съветът, който кове законите, взема държавническите решения, определя съдбата на хората с обявяването на мир или война. Решенията в един град-държава са като тези, които днес вземат правителствата на националните държави: стабилност, валута, данъци, война, мир (названието на залата „мир” е показателно – днешните общини не се занимават с този важен въпрос). Започва Ренесансът и вероятно никой повече не иска по стените светци и библейски случки. Трябва да се измислят сюжети, които да съответстват на важната държавна работа, която се върши между въпросните стени на залата.

Трябва да кажем, че изображенията имат по-специална роля за всички предишни епохи. Изрисуването на зали, фасади, църкви, обикновени кръчми и т.н. съвсем не е случайно. То далеч няма само украсителска цел, както в днешната епоха. Фасадите и стените днес не представляват информационни табла, предназначени за масово неграмотното население. Те не издържат на конкуренцията на интернета, телевизията и вестниците. Но не така е било в столетията преди Гутенберг. Изображенията по стените тогава са толкова важни, колкото светнатите монитори днес. Неслучайно в тогавашната живопис господстват символите и алегории и това продължава чак до импресионистите, когато най-после живописиста се оттегля в полето на естетиката. Редовият ни съвременник трудно ще си обясни хилядолетното влияние на иконоборството например, ако не си даде сметка за този факт. Изображенията в края на средновековието играят основна роля при формирането на поведение и обществено мнение.

Малцина си дават сметка колко важна тема в Италия е управлението. Огромната монолитна Римска империя, известна със своите постижения в областта на качествено управление, фактически дава път на италианските градове-държави. Без отстояние във времето тези градове-държави поемат щафетата и развиват по-нататък управленското изкуство – всяка за себе си. Генуа, Венеция, Флоренция, Милано, Пиза и т.н. – това са по-големи или по-малки търговски империи в протекание на векове, които имат нужда от своите „градски” съвети, от своите държавници и политици. Съветът, заседаващ във венецианския Палат на доджите се състои от 160 члена, които вземат решения за война или мир, за търговски закони или стратегически партньорства.

Това се повтаря и в другите градове-държави. В съседната на Сиена прочута флорентинска република Медичите се виждат принудени да строят „Уфици“ („офисите“, т.е. административната сграда на Флоренция), за да подслонят „градските“ служби. По уникална италианска традиция обаче политиката върви с изкуството ръка за ръка. „Уфици“ е богато изографисана от Вазари и по-късно се превръща в най-старата картинна галерия в света, отворена специално с тази цел за публиката, съхраняваща платна и скулптури на Джото, Микеланджело или Тициан.

Изкуството и държавната политика вървят по същия начин заедно и в република Сиена.



Какво да се изобрази в залата на градския съвет при тези обстоятелства? Естествено – нещо важно, много важно. Най-важното за всеки градски съвет и правителство се знае спонтанно от всеки: това е как да се управлява успешно. В пълно единомислие с поръчителите на изографисването на общинската зала художникът взема решение да изрисува с дидактична цел основната дилема на всяко управление. Стенописите на Лоренцети са визуални трактати за доброто и лошото управление, а косвено това включва разликите помежду им, както и за последиците на всеки от тези два модела на управление. Просто и ясно като замисъл. Затова залата в Сиена се споменава толкова често, когато става дума за обществено управление в съвременната епоха. Дилемата „добро управление“ е постоянна – от времената преди Платон и Аристотел до времената след Нобеловите лауреати със заслуги към теорията на управлението.

Изборът на художник съвсем не е случаен тъкмо защото Лоренцети далеч не е само художник. Амброджо Лоренцети е надарен с изключителен разказвачески талант. Той е считан за един от най-образованите хора на своето време. Лоренцети е единственият гражданин на Сиена, познаващ древността и откритията на Флоренция. Той живее напред във времето, тъй като има чертите на ренесансова личност в епохата Триченто. До 1321 г. той не живее в Сиена, а в града-държава Флоренция. Оттам политическите и управленските въпроси са му очевидно близки. В бурната атмосфера на войната между Гвелфите и Гибелините и икономическия растеж, катализиран от свободния статут на града и окрупняването на собствеността вследствие на измирането от чума Амброджо Лоренцети се запознава с току-що появилата се книга „Хроника на Флоренция“ на Дино Компани (1255-1324), поддръжник на Гвелфите (Compagni, 1986 г.). Прочутият флорентински хроникьор от онази епоха не е просто историограф, а много повече – историк, даже и философ. Флорентинският му летопис за края на XIII и началото на XIV век е анализ и критика на политическия живот изобщо, концентрирана

около една-единствена централна тема – доброто управление, призвано да гарантира добруване на населението (Zaleski).

Другият Флорентинец Макиавели ще се появи един век по-късно и ще пише за политиката сама по себе си, т.е. за властта от гледна точка на отделния политик. Във всички векове преди това за политиката пишат единствено с оглед на доброто управление, т.е. ефективното от гледна точка на населението използване на властта. Така прави и Дино Компани за радост на флорентинските си съграждани и пришълците като Амброджо Лоренцети. Нещо още по-важно, духовните водачи на Просвещението прехвърлят принципите на морала върху държавно-политическата система, личността на владетеля и управлението изобщо: „... моралът и доброто управление вървят ръка за ръка”. Тази традиция е занемарена в следващите векове, но се възражда в най-ново време, когато ефективността на управлението престава да е единствения важен за изследователите и практикуващите публичната власт негов ракурс.

Компани на много места показва коя е универсалната цел на целите – добруването, преди всичко материалното благополучие на всички граждани на Флоренция, което е тяхна грижа: „Този град е много гъсто населен ... Жителите му са добре отгледани, жените са прекрасни и нагиздени. Сградите са красиви и изпълнени повече от всеки друг град в Италия с много полезни занаяти.” Обаче вечната корупция, безогледната конкуренцията и политическото разединение причиняват непрестанни раздори и прекомерно използване на власт. Точно това Компани желае да се избегне час по-скоро. Той повтаря непрекъснато, че греховното поведение на много Флорентинци, съчетано със злоупотребата със законите, продажбата на политически позиции, както и продължителните войни ще доведат до лош живот в града-държава.

Въпреки, че Сиена по това време се развива по-добре от Флоренция, градът се ръководи от много подобен тип правителство и е заплашен от същите борби за власт и политическо разцепление. Изображенията по стените на общината в Сиена имат поразителен паралел с обществено-политическите поуки и критики на Компани, съдържащи се в неговата книга. За Дино Компани и Амброджо Лоренцети решението на проблемите на „града” лежи в избора да се управлява със справедливост в името на общото благо. Справедливостта е принцип, а не интерес, ценност, а не политика. И във Флоренция, и в Сиена очевидно поставят справедливостта (Justice), чиято инструментална страна е правосъдието (отново Justice) в центъра на доброто управление. Справедливостта-правосъдие управлява чрез съгласието в обществото (Concordia) и тези устои на добрия живот трябва да бъдат представлявани от общественото ръководство, ако иска да е добро.

Стенописите на Амброджо Лоренцети са стремеж да се осигури визуална версия на доводите на Компани. Така че може да се каже, че Лоренцети е съавтор на Компани, като записва и преработва неговите политически и управленски идеи и принципи. Фреските са алегория на доброто управление, лошото управление и последиците от доброто и лошото управление за „града” (няма значение кой е този град и коя епоха, защото във фреските няма нищо специфично за положението в Сиена, както и за конкретното време). Лоренцети ясно подчертава необходимостта всички граждани да вярват и да действат за справедливост. Всичко отбелязано на стените на залата в старата община на Сиена е заявление, че където хората са управлявани от правосъдието и справедливостта, там Бог прави общото благо на много души събрани заедно възможно. Лоренцети илюстрира убеждението на Компани и самия себе си, че когато едно правителство се посвети на обслужването на общото благо то задължително е успешно и подкрепяно от Бога.

Управниците в Сиена поръчват на художника да изобразява алегорично „лошото управление” – съответно убийства, насилие, бедност, глад и т.н. и „добро управление” – процъфтяващите градове, обработените земи, благополучието, богатството, радостта.

Интересното е, че тези фрески поначало са се наричали и до сравнително скоро са били известни с други названия – съответно „Мир” и „Война”. Не само войната е напълно естествено състояние, в което по онова време се намира постоянно човешкото общество. Преди всичко е напълно естествено и близо до ума мирът да се свързва с неговите плодове – мъдрост, справедливост, изобилие и пр., а войната – с всичко лошо. Названията, давани на стенописите в днешната епоха, т.е. „Алегория на доброто управление” (*Buon Governo*), „Плодовете на доброто управление” и „Алегория на лошото управление и неговите последици”, са дадени от съвременните учени.

Документи, свързани с началото на работата по стенописите, т.е. как е оформено заданието, не са оцелели. За създаването на фреските се съди само по оцелелите квитанции между 26 февруари 1338 до 29 май 1339 година, от които следва, че през този период Амброджо е спечелил 113 *fl* (флорина). Само половин век след създаването им някои фрески се нуждаят от възстановяване. Най-повредена е живописта на западната стена, където липсват цели фрагменти.

Посланието на изобразителния цикъл е ясно по принцип, но не с всичките си подробности. Общият смисъл на картината е ясна: ако градът се управлява по „добър” начин, тогава целият град ще жъне ползата от властта на държавната администрация. Авторът е използвал алегорията като главен метод да изрази морални и политически идеали. Алегоричните фигури са доста по-големи от човешки ръст.

В тези стенописи е ясно изразена идеята за мирното разумно начало, което осигурява благоденствие, и лошото, неразумно начало, което сее унищожение и хаос. Така стенописите се състоят от множество алегорични фигури на добродетели и нещастия, разположени така, че се получава панорамно ренесансово видение на контрастните ефекти от доброто и лошото управление на града и държавата.

Поетът на цивилизацията Кенет Кларк (Кларк 1977, 136) споделя с нас в прочутата си книга, че когато съзерцава тосканския пейзаж с неговите терасовидни лозя и маслинови горички, насечени от тъмните вертикални акценти на кипарисите, добива неизменно впечатление за някакъв порядък, намиращ се във времето. Трябва да е имало хилядолетия, когато всичко там е било само тресавища и гори, безформени и безредни, „а да превърнеш хаоса в ред е цивилизоващ процес.” За тази древна предградска цивилизация ние нямаме друго свидетелство освен самите селски къщи, „чиито благородни пропорции като че ли са основата на италианската архитектура.” И когато ренесансовите хора хвърляли поглед към полето, те виждали там не място за оран и други земекопни дейности, а някакъв земен рай. Така е възникнал „градът”, цивилизацията – не от нищото, а от подредената красота, точката, в която всъщност логиката става естетика, а естетиката – етика.

Въпросният панорамен „3D” портрет на управлението изобщо е разпределен на сегменти така, че противопоставя музите на доброто и демоните на лошото управление на срещуположни стени по начин, правещ съзерцанието на контрастите едновременно невъзможно. Едва когато двойният „стерео” портрет на управлението се възприеме от съзнанието, а не очите на зрителя като смислово цяло визуална реторика на Лоренцети започва своето трайно въздействие, преоткрито от днешните хора, които са влизали поне веднъж в „Залата на мира”.

„Алегорията на доброто управление” е на практика двойна композиция. Тя няма един, а два центъра подобно на елипсата – ляв и десен, между които протича важно взаимодействие, в което е възплътено посланието на просветителя Лоренцети. Така „Алегорията на доброто управление” няма център, а по-скоро движение, процес, диалог



между лявата и дясната ѝ страна, всяка от които е съсредоточена около свой фокус и има свой сюжет.



Левият център на композицията се заема от голямата фигура на Справедливостта-правосъдие. По разположението и големината личи, че на нея е придадено основно значение. Тя седи тържествено на трон и гледа нагоре. С двете си ръце балансира везните, която държи над главата ѝ Мъдростта, разположена най-високо, тъкмо над Справедливостта. Справедливостта-правосъдие отсъжда наказание в дясно и награда в ляво от себе си. От везните, които балансира под влияние на Мъдростта надолу се точат червени и бели възета, подминават Справедливостта и достигат до Съгласието, чиято фигура е разположена най-долу, в подножието на трона, на който седи Справедливостта. Съгласието държи краищата на възетата и очевидно се съобразява с баланса на везните тъй, както го постига Справедливостта. В скута си Съгласието държи гигантски нивелир – намек за равенството пред закона. Общо картината дотук казва пряко, че, като се вслушва в Мъдростта Справедливостта направлява Съгласието, чиято фигура седи в подножието на целия този алегоричен комплекс от фигури. Дотук картината очевидно пресъздава ефекта на доминото – мъдростта въздейства върху решенията на правосъдието, а то от своя страна регулира равенството между хората.

Оттук нататък централна роля играе Съгласието (Concordia). То е най-близо до хората – управлявани и управляващи. Въжетата, които висят от везните над него се опъват от вишестоящата Справедливост очевидно в зависимост от това, на коя страна се наклоняват везните на правосъдието. Обвързаната в буквален смисъл с възже със Справедливостта и Мъдростта „Конкордия”, т.е. Съгласие (което буквално се превежда като „с възжета”: con – cogd) от своя страна държи в скута си огромен нивелир, за да претворява справедливостта на практика.

Съгласието контактува пряко с една дълга процесия от облечени и изглеждащи по еднакъв начин реални хора, чиято верига се проточва до противоположния десен край. Това е шествие на 24-те съветници (управляващи „града”) в две успоредни редици. Сред тях се вижда портрет на Данте (той заема второто място в дясната редица). Данте и Лоренцети са не само съвременници, но са били близки, докато

художникът живее във Флоренция. Познавачите твърдят, че Данте е най-големият източник на съвети и вдъхновение за Лоренцети при създаването на фреските на „Доброто управление“. Действително в картините се забелязва символно наситено повествование на морални теми, напомнящо Дантевия „Ад“.

Тази връзка между символните центрове отляво и дясно са именно управниците на града. Въпросната груповка, единна процесия придобива особена натовареност, защото пресъздава водещия стремеж на управлението към общото благо. Това далеч не е тълпа длъжностни лица, защото очевидно гледат в една посока, организирани от нуждата да свържат лявата и дясната страна на алегорията, т.е. групата на Справедливостта с разположената от дясно група на властта.



Съответно десният център на алегорията е зает от Владетеля – величествена фигура в пълно равновесие и покой, сияеща в цветовете на Сиена черно и бяло, която седи на трон и е облечена като цар, държаща скиптер и щит, върху който е изобразен градският герб на Сиена. В краката му лежи митичен вълк – основател на Сиена според легендата. Така Амброджо символично изобразява общината на Сиена. Владетелят е съветван от шест също така короновани, тържествени женски фигури, разпределени от двете му страни. Те олицетворяват шестте добродетелни принципа на доброто управление: Мир, Твърдост и Предпазливост, Великодушие, Въздържание и Справедливост (така фигурата на справедливостта се повтаря и от дясно). Най-изразителна в Залата на Мира, естествено, е алегорията на Мира. Тя е изрисувана така, че силно наподобява антична героиня. Тя е полегнала върху меки възглавници и държи маслинова клонка в ръка – от нея наистина навява спокойствие и мир.

С това изображение Лоренцети посочва физически идеала за силно, даже в известна степен авторитарно, но едновременно с това и благосклонно, заинтересовано и участващо в кипящото наоколо създаване на общото благо „добро управление“. Справедливостта от ляво очевидно не може без владетел, без концентрация на волята. Явно десният център на властта и нейните принципи е онова, върху което по-късно ще разсъждава Макиавели. Интересното в Сиена е, че изображението възплъщава абсолютната идея за доброто управление. То обвързва принципите с властта, обществото с управниците, справедливостта със съгласието, владетеля с правилата на поведението, правосъдието с управлението и т.н.



Последиците от доброто управление са изрисувани от Лоренцети отделно от алегорията в отделната фреска и на различна стена на залата – източната. В нея се изобразява просперитета на града и селото. Всичко се случва съответно в град с големи сгради, обиколен от обработваеми земи. Пейзажът на Сиена е точен от топографска гледна точка. До ден-днешен същите места могат да бъдат открити, но, естествено, са стилизирани от майстора – например светлината пада по различен начин в реалната картина. Тук липсва конкретно действие, няма развитие, тъй като всичко е на връхната си точка – нещо като идеята за рая, която не може да се развива. Това е просто картина на щастлив, мирен живот. Стенописът се състои от две части – дясната страна се заема от добре управлявания град, а лявата – от селскостопанското производство, основно по това време.



Сградите в града са архитектурно недиференцирани, което внушава справедливост и равенство. В града се открояват символично училище за децата, магазини за търговците, улици за комуникациите, стени за защита, пътища за дейностите по изхранването, складове, за да поберат изобилието. Над всичко

господства строеж, който напредва с определена ритмичност. Никой не бърза. Подчертано различно изглеждащи граждани участват в общ ритъм, с който звучи нормалното функциониране на града. Освен ритъма нищо друго, никаква обща повеля или власт не ги обвързва. Единствените актове на сътрудничество са в рамките на малки групи, но не и в рамките на целия град. Тук хората са наистина индивидуални. Едни прибират реколтата, други търгуват, трети строят и това, което прави впечатление е изобилието. Това е подсилено с танца на няколко жени – символ на красота и справедливост. С една дума, стенописите на Лоренцети представят идеала за общество, което той и Компани биха искали да видят.

Алегория на лошото управление е на срещуположната стена. За да направи контраста с доброто управление максимален, Амброджо Лоренцети поставя не друго, а отново тъкмо фигурата на Справедливостта в центъра на вниманието. Тук обаче тя не е на трон и не тържествува, а обратно – тя е подчинена, стъпкана, завързана с въже, покорена от лошото управление, хвърлена в краката на отблъскващ тиранин, облечен в черно като самия дявол и превзел центъра на композицията. За Лоренцети и Компани лошото управление произтича от тиранията, от публичното страдание, от неосъществяването на публичното благо, а не от нещо друго. Неограничената власт, скъсала със своята логика да внася по справедлив начин благоденствие за всички е демонът, който превръща града в ад.



Така в центъра на подиум седи Тиранията, придобила вида на дявол с рога и зъби на звяр, с разпилени коси, прикрит със златовезано наметало с бродерии и скъпоценни камъни, златна чаша в ръка и една коза в краката – традиционен символ на страст. Това е цар, тук има много власт, но тази власт е сатанинска, защото не е обществена – никъде наоколо няма нито сянка от обществени принципи или групи от граждани. Едноличните тиранични дела на лошото управление са сразили победената Юстиция – победената справедливост: тук нейните везни са разбити и отломките са разпилени на земята. Около престола на тиранията са се скупчили шестте принципа на лошото управление: Жестокост, Раздори, Войни, Измами, Гняв и Тирания. Алчността,

Гордостта и Славолюбието се въртят точно над главата на тираничния владетел и очевидно вдъхновяват неговия болен мозък.

Може би най-трогателната фигура в компанията на тираничния владетел е жена, която сама се срязва на половина. Това внушава по болезнен начин ужаса от крайното разделение. Авторът на фреските познава това явление от Флоренция, разделена на гвелфи и гибелини, очевидно разделението, така чуждо на своята противоположност, съгласието, е добре известно и на управниците на Сиена тогава, и на посетителите на „Залата на мира“ в днешни времена. Лоренцети описва въздействието на лошото управление с тази разрязваща се жена, т.е. унищожавана плодовитост. Същото се вижда и в други символи в алегорията на лошото управление, като опожарените, бесплодни поля, разграбените домове, убийствата и на практика всичко останало. Най-тежката последица от лошото управление на градовете и селата, изобразена в съседство с демоничния тиранин, са хората, които страдат от насилие и кражби. Контрастът с последиците на доброто управление, причинени от мъдрия владетел, ръководен от справедливостта, не може да не въздейства по един прост и същевременно силен начин.

Някой може и да подценява вижданията на един художник по политически въпроси. Може би не си заслужава да се взема на сериозно някаква алегория, направена в средновековието. Факт е, че тогава обществата са се сблъскали със същите проблеми, като сега и за разлика от болестите, които днес се лекуват от много по-напреднала медицина, проблемите на управлението не се третират с до такава степен по-съвършени инструменти. Така че Амброджо Лоренцети е направил нещо за доброто управление, което много учени от по-късно време не са успели да направят.

Неговото описание на доброто управление, с което изглежда се съгласяват и сега, е изпълнено в няколко съвсем конкретни символа, които са свързани в строга зависимост.

Доброто управление според Лоренцети и неговите съвременници (които очевидно са одобрили и приели посланието му) няма единен неподвижен център, а представлява движение – движение от принципите към властта, от властта към обществото и накрая производството. Изобщо в дъното на всичко е справедливостта, която чрез властта осигурява общото благоденствие.

Принципите са концентрирани около справедливостта, която трябва да се води от мъдростта и да почива върху съгласието. Без мъдрост везните на справедливостта не биха успявали да балансират различните деяния. Без съгласието на хората справедливостта не би била приета и съответно не би могла да служи като ръководен принцип.

Властта е неизбежна необходимост за тържеството на принципите. Тя посредници между тях и „града“, т.е. функциониращото общество, както и между тях и „полето“, т.е. производството на благоденствие. Управление без власт не може да се осъществи, хората не могат да се самоуправляват достатъчно ефективно, поради което властта трябва да е силна. Това не застрашава добруването, щом въпросната власт почива върху справедливостта, по която има съгласие.

Съгласието води до ясна формула за общия интерес. Общият интерес е водещ, но това не означава, че навлиза в индивидуалното пространство и че потъпква отделния гражданин. Обратно, отделният гражданин е свободен и се радва на по-големи блага вследствие на реализирания общ интерес отколкото би си осигурил сам в разрушителна индивидуална конкуренция с останалите съграждани.

Тези, които осъществяват връзката между принципите и властта са управляващите. Иначе принципите и властта нямат пряка причинно-следствена връзка и не взаимодействат без намесата на управляващите, постигнали съгласие по съдържанието на справедливостта.

Обществото благоденства (в центъра на „града“ някои танцуват), когато се управлява от името на справедливостта, по чието съдържание има съгласие, т.е. когато общият интерес е формулиран и прокаран с твърда ръка. Гражданите обаче не са впрегнати както в източните империи да осъществяват групово някакъв несъществуващ „общ интерес“, който всъщност е н повече от спусната отгоре обща задача. Не. Гражданите взаимодействат на групи по свои собствени дела – едни търгуват, други строят, трети култивират земята и т.н. Общият интерес са зъбчатите колела между тези отделни групи, сякаш пресъздадени от зъберите на градските стени и подпорите на еркерите на сградите в „града“. Доброто управление е „добро“ тогава, когато всичко протича с делови ритъм, без голям шум, с трезво спокойствие.

Чак тогава идва производството, което преследва ефективността.

Липсата на добро управление не е просто управление, в това отношение няма вакуум. Всичко, което не е добро управление е под една или друга форма пространство, обладано от злия демон на неограничената власт и тиранията, а това влече след себе си несправедливост, разединение и разруха.

Обобщено, доброто управление тръгва от справедливостта, почива върху съгласието и постига стопанската ефективност. Негов резултат е спокойствието, благоденствието и радостта.

Тази символно изразена истина е пълноценна и широко приета досега от цивилизацията.



Проблемът е, че в цивилизацията живеят хора, които не приемат подобни истини. Проблемът е, че „напоследък постоянно забелязвам обединеното невежество и обединената посредственост, които унищожават всичко наоколо... Хората, които могат нещо, не са достатъчно нахални да се справят с живота, а тяхното място се заема от посредствените“, както споделя журналистката Калина Андролова („Програмата“). Съвършено ясно и напълно известно е, че на мястото на един премахнат управляващ „кадър“ трябва да се постави нов, който задължително е поне толкова добър, ако не и по-добър. Същото се споделя от мнозина, които *искат да се справят с живота* независимо от престъпно организиралата се посредственост. Няма нужда от повече

уводни думи. Има нужда от просветени мисли, наметнали тогите на научни текстове. Чак сетне на сцената ни може да се появи на бял кон очакваното добро управление.

Кларк, К. Цивилизацията. Български художник, С., 1977  
„Програмата”. Интервю с Калина Андролова. URL  
<http://www.programata.bg/?p=90&c=1&id=91&l=1>

Словари и енциклопедии на Академикe. Лоренцетти. URL  
<http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/316538>

Смилов, Д. Републиканизмът и десните партии. В: сп Разум, бр. 2, 2002  
Compagni, D. Chronicle of Florence. University of Pennsylvania press.  
Philadelphia, 1986.

Zaleski, A. Dino Compagni and Ambrogio Lorenzetti. (used on 12/18/2010). URL  
<http://evergreen.loyola.edu/brnygren/www/Honors/Compagni.htm>

## АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ

### ПРОБЛЕМИ ПРИ ДЕФИНИРАНЕТО НА ПОНЯТИЕТО „АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ”

Александър Маринов

#### Резюме

През последните няколко години терминът „административен капацитет” се използва много интензивно, като обща тенденция е неизменното му натоварване с негативни конотации. Дефицитите – реални и измислени – свързани с административния капацитет, се превърнаха в универсално обяснение на всички неуспехи, грешки и дори злоупотреби с власт.

Настоящата статия има за цел да очертае типичните проблеми при дефинирането на административния капацитет и да обоснове едно рамка за изясняване на същността, основните характеристики и компоненти на административния капацитет, разбран като способност на администрацията като цяло и на отделните административни структури да изпълняват нормативно възложените им задачи и да реализират по този начин обществените очаквания към администрацията. Проследява се накратко еволюцията на разбиранията за капацитета в публичното управление и се опровергават някои типични опростени схващания („митове”) за административния капацитет.

### DEFINING THE „ADMINISTRATIVE CAPACITY” CONCEPT

Dr. Alexander Marinov,  
Assoc. professor,  
Department of Public Administration,  
Sofia University

#### Abstract

The last few years are witnessing rapid grow in the use of the ‘administrative capacity’ concept in Bulgaria, with overwhelmingly negative connotation. The flaws – real or apparent - of the administrative capacity reach the status of universal explanation of all failures, mistakes and even facts of corruption.

This article identifies some typical pitfalls in the common efforts to define the ‘administrative capacity’ concept. A framework is set for further clarification of its main traits and components. ‘Administrative capacity’ is understood as capability of the administration (as a whole or as specific administrative structures) to deliver services, to meet relevant targets, therefore – to respond to public expectations. Following the historic evolution of ideas about the ‘capacity to govern’ some oversimplified notions or ‘myths’ about administrative capacity are dismantled.

През последните няколко години терминът „административен капацитет” се използва много интензивно, дори безразборно, особено когато става дума за проблемите при усвояването на средствата от европейските фондове. Единствената обща тенденция в тази хаотична хиперексплоатация на думата е неизменното ѝ натоварване с негативни конотации – административният капацитет у нас е „слаб”, „нисък” и дори въобще го няма. Дефицитите – реални и измислени – свързани с



административния капацитет, се превърнаха в универсално обяснение на всички неуспехи, грешки и дори злоупотреби с власт.

Опитите чрез едно понятие и обозначаването с него явление да се обясни всичко, обаче, по правило свършват с невъзможността да се обясни каквото и да било. „Модата” в употребата на понятието „административен капацитет” води до профанизиране на важни, реални проблеми и до натрупването на излишен негативизъм към публичната администрация. Не всичко в публичното управление е администрация и не всичко в администрацията може да бъде описано и обяснено с едно-единствено понятие.

Това не означава, че административният капацитет е измислена или непродуктивна концепция, а просто, че е необходимо коректно теоретично дефиниране и практическо използване на понятието. Особено важно е да се действа предпазливо при използването на това понятие в управленската практика, преди то да е намерило адекватна теоретична трактовка. В това отношение важи с пълна сила знаменитата мисъл на Курт Левин, че „няма нищо по-практично от добрата теория”.

За адекватното теоретично дефиниране на понятието „административен капацитет” са необходими поне две предпоставки – първо, изясняване на неговия произход и историческа еволюция, и второ, опровергаване на някои широкоразпространени аналогии и „митове”, взимствани от всекидневния език. Понататък следва същинската теоретична работа, която да обоснове конструкцията на понятието и границите на възможната му употреба.

## 1. Историческа еволюция на идеята за административния капацитет

Ако трябва да отговорим на изискванията за методологическа и историческа коректност, трябва да отбележим, че като буквална формулировка понятието „административен капацитет” е съвсем ново – първите научни и практически публикации и дискусии на тази тема датират от края на последното десетилетие на ХХ век. Като сравнително обособена област обяснението, измерването и оптимизирането на административния капацитет се очертаха едва преди няколко години – в контекста на финалната права на подготовката за разширяването на ЕС с вълната от десет страни през 2004 г.

Това ново развитие обаче има солидни основи в научните и практически търсения, посветени на **по-общата проблематика на институционалния капацитет и на капацитета за управление**, на които ще направим кратък исторически и методологически преглед.

Както е известно, през втората половина на ХХ в. разработките в областта на институционалния капацитет са мотивирани предимно от **необходимостта да се усъвършенства процеса на предоставяне на помощи на развиващите се страни** и да се предоставят по-сериозни гаранции, че помощите няма да бъдат употребени по некомпетентен или користен начин. В това отношение сме свидетели на следната (схематично описана) еволюция на идеята за капацитета за управление и на подходите към неговото оптимизиране.

**През 50-те и 60-те години на ХХ в.** вниманието е съсредоточено върху процеса на **изграждане на демократични институции (institution building)**. Целта е нуждаещите се от международна помощ страни (най-често от групата на развиващите се) да се сдобият с институции в публичния сектор, които се разглеждат като необходима предпоставка за управлението на финансираните отвън публични инвестиции. Акцентът е поставен върху дизайна, изграждането и функционирането на отделните организации от публичния сектор. Чуждестранната подкрепа се осъществява

главно чрез обучение, техническо съдействие, финансова помощ, разработване на програми и усъвършенстване на структурите и системите. Не се отделя никакво (или почти никакво) внимание на политическия и културен контекст, нито на не-публичните организации.

**В края на 60-те и в началото на 70-те години на XX в.** акцентът се пренася върху **укрепването на институциите (institutional strengthening)** с цел подобряване изпълнението (резултатите от дейността) на вече изградените публични организации. Вниманието се концентрира върху **усъвършенстване на вътрешното функциониране на институциите** чрез въвеждане на системи за финансов мениджмънт и за формиране и доизграждане на отделните професионални компетентности на персонала. Укрепването на институциите се разглежда като компонент или като средство за постигане на целите на други публични проекти.

**През 70-те години на XX в.** водещата тенденция вече се нарича **управление на развитието (development management)** и е свързана с необходимостта от по-добро управление и прилагане на различни програми за развитие, насочени към задоволяване на базисни човешки потребности. Акцентът е поставен върху **подобряване на системите за предоставяне на публични услуги**, чрез които се реализират програмите за развитие и върху способността на публичното управление да достига до конкретни целеви групи, по правило игнорирани от централизираните бюрократични системи. Налице е преход към стратегическо мислене и отчитане на политическия контекст, стремеж към по-голяма децентрализация и усилия за привличане на локалните общности, институции и неправителствени организации в процеса на управлението.

**През 80-те години на XX в.** доминиращият подход може да бъде обозначен като **стратегическо институционално развитие (institutional development)**. С това понятие се дефинира един дългосрочен процес на реструктуриране и организационна промяна, като се отчитат спецификата на широк спектър от институции в публичния и частния сектор, зависимостите между секторните политики и макро-политиките. Отделя се все по-голямо внимание на необходимостта да се измерва и оценява организационната ефективност като продукт на взаимодействията между мениджмънта на организациите, по-широкия национален и международния контекст. На преден план по значимост се извеждат проблемите на реформите в публичния сектор и политиките за макроикономическа стабилизация, вкл. чрез широкоразпространените финансови помощи за подкрепа на платежните баланси на страните, както и чрез предоставяне на техническо (експертно) съдействие. Все повече се преминава от пряко финансиране на конкретни проекти към по-широка, програмна подкрепа.

**В началото на 90-те години** за пръв път се въвежда идеята за **изграждане на капацитет (capacity building)**, което отбелязва качествена промяна в разбирането за смисъла и съдържанието на международната помощ. Идеята вече е да се генерира и стимулира един **дългосрочен вътрешен за съответната страна процес**, който неизбежно се влияе от **динамиката на местните институционални, културни и политически фактори**. Рязко се засилва значението, отдавано на отношенията и взаимодействията между организациите, на необходимостта от формиране на подходяща законова и регулативна среда и на специфичната катализираща (стимулираща) функция на донорските интервенции.

**През периода 1993-1998 г.** този подход е доразвит чрез теоретичния и практическия напредък в сферата на **измерването, оценката и методите за развитие на капацитета (capacity assessment and development)**. По това време са разработени първите цялостни рамки за измерване на капацитета. За това решаващ принос имат някои международни организации, като Световната банка и Програмата за развитие на ООН (подготвените от ПРООН насоки за оценка на капацитета например включват

показатели за измерване на три нива – на нивото на държавата като цяло, на нивото на отделните организации и на индивидуално ниво).

На тази основа се развиват най-новите подходи за дефиниране и операционализиране на концепцията за капацитета. Първата подробна **формализирана концептуална рамка за развитие на капацитета** е предложена от комитета за подпомагане на развитието при ОИСР (OECD/DAC - Development Assistance Committee), по-конкретно от неговата работна група за развитие на капацитета в областта на околната среда през 1993 г. Тази работна група е създадена в резултат на сътрудничеството на някои от основните донори, проявили видим интерес към осмисляне на натрупания опит в развитието на капацитета с цел формулиране на обща рамка за по-ефективна намеса в дадения сектор. Освен ОИСР, тази група първоначално включва и представители на Канада, Холандия и Германия. Рамката на DAC включва следните пет компонента, като подчертава взаимовръзката между компонентите на капацитета и необходимостта от прилагане на динамичен системен подход:

- **функции**, като изграждане на мрежи, планиране, регулиране и комуникиране;
- **субекти**, като официални организации, индивиди и неформални общности;
- **контекстът на ценностите и политиките**, включително демократизацията и стимулирането;
- **общосоциалният контекст**, включително условията на глобално, регионално, национално и местно ниво;
- **ресурси**, включително човешки, информационни, финансови и технологични.

Към настоящия момент DAC и членуващите в комитета страни приемат следната **обща дефиниция на екологичния капацитет** (капацитета в областта на околната среда): „Екологичният капацитет представлява способността на индивидите, групите, организациите и институциите да третират проблемите на околната среда като част от усилията за постигане на устойчиво развитие”.

Аналогично се дефинира и **процесът на изграждане (развитие) на екологичния капацитет**: „Развитието на екологичния капацитет е понятие, характеризиращо процеса, чрез който се усъвършенства екологичния капацитет и се създават подходящи за целта институционални структури.”<sup>1</sup>

На тази основа рамката на DAC предлага т.нар. „**матрица за оценка на капацитета**”, която изхожда от предпоставката, че изискванията към капацитета зависят от това, „за какво” е нужен този капацитет. По-конкретно, матрицата за оценка на капацитета обръща внимание на следните ключови аспекти на капацитета, които могат да бъдат приложени към глобалните екологични цели.

Екологичният капацитет се разглежда на **три нива – системно, институционално и индивидуално** (съответно, равнището на обществото като цяло, на отделните институции с възложените им отговорности и на индивидите, които трябва да изпълняват конкретните задачи). По-нататък се разглеждат по-конкретни рамки, адресирани към всяко от трите нива:

- стратегическа рамка - респективно наличието на обща рамка на екологичните политики на национално равнище, дефинирането на мисията и осъществяването на стратегическо управление в институциите, и начина на обвързване на рамките на горните две нива с длъжностните характеристики и рамките на компетентност на отделните служители;
- правно-нормативна рамка – налице ли е подходящо законодателство за реализация на стратегиите и политиките, как са структурирани институциите, как

<sup>1</sup> Lafontaine, A. (2000) Assessment of Capacity Development Efforts of Other Development Cooperation Agencies, p. 16

са уредени въпросите за адресирането на функциите и отговорностите на отделните звена и служители;

- рамка на отчетност – ясно ли са дефинирани институционните отговорности, как протичат процесите на мониторинг, оценка и контрол в тях, отчитат ли се отделните служители;
- рамка на ресурсното осигуряване – наличие на необходимите (финансови, човешки, информационни и др.) ресурси на всяко от трите нива;
- рамка „изпълнение-поведение” – налице ли е система за обективно и точно измерване и оценяване на резултатите, постигнати от отделните индивиди, организациите и публичното управление като цяло.<sup>2</sup>

Специално внимание през последното десетилетие заслужават последователните усилия на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, в чиито разработки капацитетът се определя като „способност да се изпълняват задачи и да се постигат резултати, да се дефинират и решават проблеми и да се прави информиран избор”.<sup>3</sup> В друг документ - *Good Practice Paper*, публикуван от Комитета за подпомагане на развитието при **Организацията за икономическо сътрудничество и развитие** (OECD/DAC), се въвежда определението, че „капацитетът е способност на хората, организациите и обществото като цяло да управляват успешно делата си”. Обръща се внимание, че в повечето проучвания не се извършва оценка на капацитета на равнището на обществото като цяло.<sup>4</sup>

В концепцията на ОИСР се прави изричната уговорка, че тази дефиниция е умишлено опростена, тъй като **в нея не се прави преценка за съдържанието на целите, които хората решават да преследват, или как точно се оценява дали управлението на колективните им усилия е „успешно”**. Подчертава се, че въпреки това, капацитетът е важен заради прякото му отношение към резултатите, постигнати от отделните системи в дадена страна, особено при осигуряването на базисни блага и услуги и при създаването на подходяща политическа и регулаторна среда за развитието. Привежда се следната аналогия: „Отношението между капацитет и резултати (изпълнение) в социалните процеси може да бъде илюстрирано с функционирането на автомобила. Ние отделяме грижи за поддръжката на двигателя, шасито, спирачките, гумите и др. елементи на автомобила (които съставляват неговия „капацитет”), защото искаме безопасен и надежден превоз (изпълнението или резултатът, които автомобилът осигурява)”.<sup>5</sup>

Особено внимание заслужава бързото нарастване на изследователския интерес и практическото внимание към концепцията за административния капацитет в **процеса на разширяване на Европейския съюз** с последните две „вълни” – през 2004 и 2007 г.

Едва ли може да се оспори фактът, че подготовката за членство в ЕС бе един от основните фактори за усъвършенстване на публичните администрации в страните от Централна и Източна Европа, особено след като бяха въведени формални административни критерии за приемане в съюза (т.нар. „основни насоки СИГМА”, SIGMA baselines for accession). Поради това след 2000 г. във всички кандидатстващи страни бяха предприети редица инициативи за реформи в сферата на публичната администрация. Истинският тест за резултатите от реформите обаче бе подготовката на новоприетите страни (особено тези от вълната от 2004 г.) за усвояване на средства от европейските структурни фондове за бюджетния период 2007-2013 г. Като се има

<sup>2</sup> OECD/DAC (2006). *The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice*, p. 20

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 5

<sup>4</sup> European Commission (2005). *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how?*, p. 5

<sup>5</sup> OECD/DAC (2006). *The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice*, p. 10

предвид, че администрацията играе ключова роля в този процес (както в стратегическото планиране, така и в последващото прилагане на програмите), последните пет години дават редица основания за изводи, дали реформите от края на ХХ и началото на ХХІ в. са били правилно насочени и последователно осъществени.

Макар и със задна дата, редица съвременни анализи отчитат, че към момента на приемането в ЕС в администрациите на страните от предпоследната вълна (2004 г.) все още е имало множество нерешени проблеми, системите на техните държавни служби все още не са били достатъчно укрепнали, а в някои случаи са били току-що формирани (Чехия, Словакия, Словения). Подсистемите, натоварени с процеса на разработване на политиките, както и някои други нововъведения (като естонската система за електронно правителство) са били в състояние на експериментиране.

Днес се оценява, че очакването за втора вълна от реформи на администрациите – след приемането на съответните страни в ЕС – които да укрепят постигнатите резултати и да решат оставащите проблеми, не е било оправдано.<sup>6</sup> Това, според мнението на редица изследователи и експерти, се отнася преди всичко до капацитета за управление на човешките ресурси. Последиците са сериозни, защото на тази втора вълна от реформи се разчиташе да подобри качествено способността на новоприетите страни за реализиране на преимуществата от членството в ЕС, да оптимизира техните системи за програмно бюджетно управление и да запази привлекателността им като инвестиционни дестинации (отчитайки, че цената на труда – тяхното предишно преимущество – постепенно започна да се доближава до тази в „старите“ страни-членки).

Проучванията и докладите, посветени на състоянието на административния капацитет в 8 от 10-те страни, приети в ЕС през 2004 г. (по обясними причини са изключени Малта и Кипър), не констатираят цялостен напредък в сферата на административните реформи, с изключение донякъде на балтийските страни.<sup>7</sup> Това бе причината в края на 2005 г. Европейският съюз да определи специална част от структурните фондове за кофинансиране на програми, предназначени да подобрят административния капацитет на новоприетите страни (т.нар. оперативни програми „Административен капацитет“, към които впоследствие бяха прибавени и програмите „Техническа помощ“).

Изискванията за административен капацитет, свързани с членството в ЕС, са в процес на все по-точно (формално) дефиниране, въпреки че използваните критерии и процедурите на тяхното прилагане все още се приемат с известен скептицизъм. Това донякъде се дължи на сравнително скорошното въвеждане на изискванията за административен капацитет като част от критериите за членство в ЕС, а от друга страна – на начина, по който Европейската комисия използваше годишните анализи, извършвани от групата СИГМА на ОИСР (приемани за твърде субективни от методологическа гледна точка).

Фактът, че нито една от страните, приети в съюза преди 2004 г., не е била оценявана от гледна точка на днешните критерии за административен капацитет, затруднява сравнението и прилагането на методите на бенчмаркинга. Другият инструмент за оценка, широко използван в Европа – Общата рамка за оценка (*Common Assessment Framework - CAF*), все още е в процес на развитие и засега не може да

<sup>6</sup> В интерес на истината, тези очаквания бяха подложени на критики, но явно при взимането на окончателното политическо решение оптимистите надделяха над реалистите. Вж. напр. Hesse, J.J. (1998). „Rebuilding the State, Administrative Reform in Central and Eastern Europe”. In: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Paris: OECD, SIGMA Papers: No. 23, p.p. 37-42

<sup>7</sup> Вж. напр. *Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?* September 2006. Document of the World Bank

предложи трайни стандарти за сравнение. Поради това, по правило се възприема по-широк подход, при който в различните области се прилагат специфични инструменти за сравнителен анализ – някои, основани на прегледите на ОИСР за най-добри практики (особено в иновативните области на публичната администрация като управлението на изпълнението), а други, извлечени от по-разгърнатите версии на базисните критерии, използвани от Европейския съюз.

## 2. Опростени аналогии и теоретични митове за административния капацитет

Една от причините за безразборната употреба и неразумната свръхексплоатация на понятието „административен капацитет“ е широката употреба на думата „капацитет“ във всекидневния език. Това обяснява склонността бързо да бъдат възприемани и въвеждани в употреба опростени аналогии за административния капацитет. А от опростените аналогии до погрешните теоретични изводи крачката е само една.

Най-близкото до масовото, интуитивно-всекидневно разбиране на капацитета за управление (вкл. на административния капацитет) е приравняването му към **вместимост, емкост, численост, големина**. На езика на управлението това означава, че „добрият“ капацитет се описва с широк спектър от налични характеристики, които сами по себе си го гарантират.

При този възглед важи максимата „Колкото повече, толкова по-добре“. Капацитетът се дефинира с дълго, по възможност изчерпателно изброяване на (приети по презумпция за) позитивни характеристики или необходими ресурси. Най-типична проява на тази аналогия е „дефиницията“ на административен капацитет, дадена в българската Оперативна програма „Административен капацитет“ (**„компетентни служители, организационни характеристики, институции, оборудване на звената с информационна и комуникационна техника, междуведомствена комуникация и координация между правителството и гражданското общество“**).

Основният проблем при този подход е **механистичната му същност** – предполага се, че количественото натрупване на предполагаеми позитивни характеристики, без да са ясни (и без да бъдат предмет на изследване и оптимизиране) отношенията между тях, само по себе си ще даде очаквания резултат от дейността на администрацията. В цитираното по-горе определение не съществува нито изричен, нито имплицитен отговор на ключови въпроси, като:

- само тези или точно тези са значимите елементи, които изграждат „добрия“ капацитет;

- еднакво важни ли са изброените характеристики, идентична ли е тежестта им при определянето на окончателната стойност на капацитета;

- може би най-важното – в какви взаимоотношения се намират помежду отделните компоненти или характеристики на капацитета, как си влияят, формират ли някакви клъстери, и т.н.

След 2007 г. в България стана модерна огледална на по-горе описаната, но също толкова опростена представа за административния капацитет. Отново в ОПАК е записано, че **„административния капацитет е свързан с намаляване на разходите за дейността на държавната администрация“**. Тук важи философията „Колкото по-добър капацитет, толкова по-евтина и по-малка администрация“.

Основният проблем при този подход, е, че **целта на съвременното добро управление не е администрацията да стане по-евтина**, въпреки че наистина в развитите страни се работи усилено за по-ефективно и ефикасно изразходване на средствата в публичния сектор и администрацията. Нещо повече, като цяло разходите за администрацията не намаляват в повечето развити страни, въпреки че е налице

сериозно и постоянно реструктуриране. С отделни, много специфични изключения (като Нова Зеландия) не се наблюдава трайно и съществено съкращаване на заетите в администрацията, особено на състава на държавната служба. Причината за това е обективна и не зависи от политическата воля на управляващите – трудът в системата на публичното управление, следователно – в администрацията, става все по-сложен, наукоемък, а поради това – по-скъп. Дори да има количествени съкращения на служители в администрацията, разходите за разработване и прилагане на ефективни конкретни политики нарастват, а не намаляват.

По-нататък, високият административен капацитет понякога се разбира като **способност за „преработване” на голям обем от някакъв ресурс**. Типична последица от тази философия е илюзията, че ако администрацията, а оттам и държавата има „капацитет” да поеме големи средства на „входа” на системата, на „изхода” непременно ще има добри резултати. В нашата политическа и управленска практика това намира най-ярко проявление в т.нар. **„философия на усвояването”**. Така за броени дни в края на 2007 г. и 2008 г. бяха „усвоени” милиарди левове бюджетен излишък. По същия начин се твърди, че ако успеем да вкараме в България и да „усвоим” 7 млрд евро от европейските фондове, те сами по себе си ще преобразят страната (не става ясно за какво, как и кой ще усвои тези средства - групата Николов-Стойков също доста успешно „усвояваше” средства по програма САПАРД).

На следващо място, разбираемо е изкушението „високият” административен капацитет да бъде разглеждан като **универсално положително качество, което може да се измери с абсолютни критерии и да се налага по шаблон**. По тази логика има един-единствен върховен стандарт за административен капацитет (или оптимален вариант на административен капацитет), който може да бъде формулиран, операционализиран и поставен като ясна и непротиворечива цел за постигане от всяка и всички администрации. Това наистина би улеснило задачата да се оптимизира административния капацитет, но, за съжаление, е невъзможно. Различните административни структури и дори отделните им звена са натоварени с твърде различни функции, за успешното изпълнение на които са необходими твърде специфични способности, или, по-точно казано, твърде специфични **комбинации от различни елементи на административния капацитет**.

И, накрая, още една илюзия относно административния капацитет, въпреки че тя е доста по близо до истината. Това е възгледът за капацитета като **натрупан потенциал**. Това разбиране е стъпка в правилната посока, но трябва да се допълни от гледна точка на един важен критерий, а именно, че административният капацитет е **материализиран в измерими резултати потенциал на конкретен субект, което означава – потенциал, реализиран по предназначение**.

### **3. Концептуална рамка за дефиниране на понятието „административен капацитет”**

На основата на отхвърлянето на очертаните опростени представи и „митове” за административния капацитет, можем да приемем следната изходна концептуална рамка за неговото разбиране, измерване и практическо усъвършенстване.

3.1 Капацитетът в управлението е, най-общо казано, **способност на дадена институция, орган и/или администрация да изпълнява успешно нормативно възложените ѝ задачи** (и с това да отговаря на обществените очаквания), т.е. **да постига съответни желани резултати**. Тук, поне хипотетично, е възможно възлаганите на администрацията задачи (което е пряка функция и отговорност) на легитимните политически ръководители да се разминават с обществените очаквания –

както в положителен, така и в отрицателен смисъл. Но това е проблем, който дасяга преди всичко политическото, а не административното ниво на публичното управление.

3.2 Ясно е, че отделните компоненти на управлението имат свой специфичен капацитет. **Капацитетът на политическото ръководство, т.е. на изборните политически представители, разбирани като индивиди, екипи и елити,** е нещо различно от **административния капацитет** и по съдържанието си, и по носителите си, и по резултатите си. Разбира се, практиката доказва безусловно, че не съществува държава с трайно слаб и некачествен политически елит, която да има силна, ефективна и мотивирана администрация. Тук е необходима изрична уговорка, че капацитетът на изборните политически представители не трябва да се смесва с капацитета за политики (policy capacity) като ключов елемент и предпоставка на собрия административен капацитет.

3.3 Административният капацитет има основни компоненти, които също се различават помежду си – капацитетът за разработване, анализ и оценка на политики е едно, капацитетът за координация – друго, а капацитетът за управление на човешките ресурси – трето, въпреки че трите са тясно свързани. Никакви модерни методи за обслужване не могат да компенсират недостатъците на политиките, с чието реализиране са свързани съответните услуги.

3.4 От казаното дотук могат да се изведат следните **опорни пунктове при дефинирането на административния капацитет:**

- Административният капацитет е **съществен компонент на доброто управление** (good governance), въпреки че не го изчерпва
- Административният капацитет е **способност на дадена администрация да изпълнява определени, нормативно възложени й функции,** като постига **предварително зададени резултати** и така **удовлетворява определени обществени потребности,** изисквания и очаквания
- В относително обособените рамки на изследването на административния капацитет (в тесния научен смисъл на думата) **нормативното възлагане на функции и определянето на желаните резултати сами по себе си не се проблематизират,** тъй като те са прерогатив на политическото ниво на публичното управление (въпреки засилващото се участие на администрацията в тяхната подготовка). Приема се, че тези външни, определящи параметри на административния капацитет функционират според критериите на доброто управление, т.е. че функциите са определени правилно и че целеполагането е научнообосновано, прозрачно и почтено.
- В същото време е ясно, че в много ситуации именно тези «външни» спрямо администрацията фактори на административния капацитет играят ключова негативна роля за неговото правилно оценяване, използване и усъвършенстване.
- Административният капацитет е **реляционна, а не абсолютна характеристика** – той винаги се съотнася и измерва спрямо поставените задачи и очакваните резултати.
- Поради горепосочената особеност административният капацитет е **специфична характеристика за всяка администрация,** тъй като функциите и очакваните



резултати на отделните администрации са различни. В този смисъл административният капацитет, оценяван като задължителен за дадена администрация, може да е нерелевантен за друга

3.5 Особено съществено е да се подчертае **акцентът върху постиганите от администрацията резултати**, а не просто върху извършването на определена по обем или продължителност работа (дейност). Понятието «административен капацитет» е изцяло ориентирано към резултатите или изпълнението (performance-based). Поради това измерването и оценяването на административния капацитет имат научен и практически смисъл, само ако се основават на **регистриране и анализ на изпълнението** (резултатите при реализирането на функциите и задачите). Оценката може да бъде последваща, предварителна и текуща, както при оценяването на всяка дейност или политика.

3.6 Възможно е да се направи достатъчно точна **прогноза, дали административният капацитет ще бъде релевантен на възложените функции и очакваните резултати**. Това се осъществява чрез оценка на ключови характеристики на администрацията, която би ни позволила да направим надеждни изводи, дали тя е в състояние да достигне желаното ниво на изпълнение. Оценката на административния капацитет трябва да включва и идентифициране на уязвимите точки (области), дефицитите, потенциалните кризи и конфликти.

Изхождайки от дадената концептуална рамка, биха могли да бъдат възприети различни подходи за дефиниране и структуриране на административния капацитет. Това обаче е въпрос на по-нататъшна теоретична работа и преди всичко – на емпирични проучвания и проверка на хипотези. Както за теорията, така и за практиката е важно да формулираме правилните въпроси, преди да предлагаме „единствено верни“ отговори със съществени практически последици.

## ЛИТЕРАТУРА

Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? September 2006. Document of the World Bank

European Commission (2005). Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how?

Hesse, J.J. (1998). „Rebuilding the State, Administrative Reform in Central and Eastern Europe”. In: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, Paris: OECD, SIGMA Papers: No. 23.

OECD/DAC (2006). The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice

Verheijen A.J.G. (2000) Administrative Capacity Development: A Race Against Time? The Hague

## **ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ**

### **ПОЛИТИКИ НА ДУХОВНОСТТА: ЗА РЕЛИГИЯТА, ЦЕННОСТЕ И ВЪЗПИТАНИЕТО**

**Клавдия Сапунджиева**

#### **Резюме**

Статията представя политиките за духовната култура на българите – история и съвременност. Акцентите на анализа са свързани с мястото на религията в българското училище и съвременния дебат по тази тема. Поставя се въпросът за трансформацията на ценностите, възпитанието и социалните практики, които оказват влияние върху съвременния човек и постмодерното семейство. Очертават се стратегии за преодоляване на дефицитите в отношенията, образованието и медиите.

### **Spirituality-Related Policies: on Religion, Values and Education**

**Prof. Klavdia Sapundjieva, Doctor of Pedagogical Science**

#### **Abstract**

This article presents the policies related to the spiritual culture of the concerned with the place of religion in Bulgarian schools and the modern debate of this issue. The author has put forward the question about the Bulgarians – history and modern times. The emphases of the analysis are transformation of values, education and social practices, having an impact on modern man, and on the postmodern family. He has also outlined some strategies for overcoming the deficits in relationships, education and the media.

#### **I. Историческите корени на връзката религия-училище-възпитание**

Може да се каже, че историята на българското училище и образование е иманентно обвързана с обучението по религия. От възникването си през Средновековието и до днес, училището е обвързано с педагогическата цел да учи не само на грамотност, но и да възпитава в християнските ценности. Именно възпитателният елемент и морално-християнските ценности са ядрото, което трайно присъства в обучението и оформя облика на българската възпитателна традиция. По време на Османското владичество килийните училища съхраняват езика и вярата на българина. С установяването на светския характер на образованието, през Възраждането, постепенно религиозното обучение се осъществява само по един учебен предмет, който има различни наименования и либерално подбрано съдържание в отделните училища (*Закон Божии, Катехизис, Църковна история или Литургия*) в

зависимост от изискванията на училищното настоятелство и подготовката на учителите. Обучението е осигурено с учебници - авторски или преводни от руски, гръцки или немски език, като автори и преводачи са знакови възрожденски личности като Й. Груев, Хр. Г. Данов, П. Р. Славейков, Ив. Момчилов и др. За сведение - от 1824 до 1878 г. са издадени 281 учебника. След Освобождението светският характер на българското училище се регламентира по законодателен път, но възпитанието продължава да следва моралната традиция на Православните ценности, а *вероучението* е задължителен предмет не само в обществените, но и в частните училища през целия период от 1878 до 1944 г. То се преподава от учителите, като има квалификационни курсове, които се организират от Св. Синод, а от 1934 г., когато религиозното възпитание става особено актуално - и от свещениците. Учебниците също се контролират от Св. Синод, като за първи клас изискването е да има само картинен материал, а от следващите години - и текст, чийто дял нараства постепенно с възрастта. Учебниците се създават с участието на видни наши писатели и художници: например учебникът за IV-то отделение на Хр. Спасовски и Т. Близнаков (одобрен от Просветното министерство и Св. Синод) и до днес се сочи като един от най-добрите за времето си учебници по религия за началното училище. Илюстрациите са на Вадим Лазаркевич. Известно е и учебното помагало за второ отделение (към учебника по вероучение от 1936 г.) с автор Елин Пелин. С политическите промени от 9 септември 1944 г. вероучението се премахва като задължителен предмет, като през учебната 1944/45 г. се изучава факултативно, а от 1946/47 г. е забранено и отпада от учебните планове.

## **II. Съвременното състояние и дебатът за изучаването на религия**

След политическите промени през 1989 г. идеята за възстановяването на религиозното обучение в българското училище се възроди. Дебатът около тази идея продължава и до днес. Основните страни на дебата са: светски настроените академични експерти, политици и интелектуалци - от една страна, а от друга - религиозните институции - Българската православна църква и Главното мюфтийство. Голяма част от представителите на академичните среди (богослови, философи, педагози, историци) подкрепят идеята за въвеждане на общообразователен предмет *Религия*, основан върху съдържанието и методите на научната дисциплина *религиознание*. Препоръките на привържениците на тази гледна точка в дебата са да се следва съществуващият в Европа модел за надконфесионално обучение по религия, свързан приоритетно със знания (познание) за религията и нейните социално-исторически и културни параметри и влияния. Акцентува се върху разликата между *религиозно възпитание* (като приоритет на семейството и религиозните институции) и *религиозното обучение* (като отговорност на училището). Учебният предмет религия трябва да въвежда учениците в историята, културата и моралните принципи на различните религии, като акцентът е върху православно християнство и сунитския ислям, а преподаването му трябва да е в съответствие със светския характер на българското училище (вж. Евстатиев, 2007, с. 137).

Привържениците на другата гледна точка и техните основни представители - Българската православна църква и Главното мюфтийство като цяло застъпват

становището за конфесионалното преподаване на предмета *Религия* в две форми - *Религия-християнство* и *Религия-ислям*.

**Какви конкретни стъпки са предприети досега?** През 1997 г. се пристъпва към конкретни действия за изработването на концепция за въвеждането на предмет *Религия*. През 1998 г. към МОН е създадена Комисия по религия, която има задачата да подготви концепция, програма и учебни пособия. В този период има и сериозни възражения от представителите на БПЦ относно наименованието, съдържанието и начина на въвеждане на предмета, като съответно се предлага *Вероучението* като задължителен учебен предмет, съответно с различно образователно съдържание и конфесионално преподаване. Комисията отхвърли тези предложения и утвърди концепция за експериментално въвеждане на единен (един и същ за всички ученици) предмет *Религия*. Определи се учебното съдържание и програмата за всички степени на общообразователното училище, изготвиха се 3 учебни пособия за учениците от 3 до 8 клас и се очерта наборът от специалисти, които да преподават религия - завършилите богословие, философия, българска филология и история. За началните учители към Богословския факултет на СУ започнаха курсове по следдипломна специализация по богословие.

През 2000 г. комисията по религия към МОН разработи нормативни и методически указания и утвърди две форми на преподаване на предмета *Религия: Религия-християнство* и *Религия-ислям*. По този начин предметът се преподава и днес (вж. Нушев, 2007, с. 124).

От 2006 г. насам все по-често и по-силно започнаха да се чуват гласове за промяна на статута на предмета от избираем в задължителен. Конкретни стъпки в това отношение са назначаването на специални експерти по религия към някои регионални инспекторати и иницираната от Св. Синод дискусия за агресията и насилието в българското училище, с което, от една страна, предметът се легитимира институционално в административната образователна система, а от друга - се провокира общественото мнение по посока на необходимостта от активното включване на религиозните ценности в битката за моралното здраве на младите хора.

Всички очертани проблеми и въпроси се фокусираха в оповестените две концепции за изучаването на Религия: едната - на упълномощения от МОН Съвет по въпросите на обучението по религия (с председател проф. Г. Бакалов, СУ), и другата - на Св. Синод на БПЦ. И двете концепции не подлагат на съмнение необходимостта от задължителното изучаване на религия в българското училище. И двете основават мотивите си приоритетно върху крещящата нужда от обновяване на духовно-нравственото възпитание на учениците. Основната разлика е в разбирането за смисъла и подхода за изучаването на религия - като знание, културно обогатяване (на практика нов общообразователен предмет) или като предпочитана религия, изучавана конфесионално, но и с възможност за избор (вариант) като религиознание (за тези, които предпочитат надконфесионалния вариант). МОН също донякъде има дял за това различие, поне що се отнася до зададеното указание - или надконфесионално и плуралистично преподаване на религиите, или свободно-/задължителноизбираем предмет, при който родителите сами решават дали и какво вероизповедание да изберат

за своите деца. По този начин, по сполучливия израз на проф. Климентина Иванова - член на Съвета по въпросите на обучението по религия, въпросът, макар и привидно, се реши по Сталински - „няма предмет, няма и проблем“. (вж. по-подробно: [www.politiki.bg](http://www.politiki.bg)).

### **III. Въпросите за дебат според належащите перспективи, досегашните анализи и връзката с колективното безсъзнателно**

Бих искала да споделя и личното си мнение по въпроса, като обобщя следните най-важни, според мен, задачи и належащи перспективи:

1. Натрупаният повече от дванайсетгодишен опит от изучаването на религия (като свободно- и задължителноизбираем предмет) трябва да се използва и да залегне в основата на анализите, свързани с обсъжданата промяна в статута на учебния предмет *Религия* като **задължителен за българското училище**.

2. Положителните страни и негативните характеристики на практиката досега могат да са в основата и на разсъжденията по основния спор - как, по какъв начин да се изучава религията - конфесионално (вероизповедно) или като неконфесионално (история на религиите и религиознание). Разсъжденията по този въпрос могат да се дебатира в различни логически параметри. **Едната сфера** на разсъждения откроява предимствата, които религиознанието би имало по отношение на формиране на общата култура на ученика, на обогатяването му със знания за различните религиозни учения и духовни практики. Закономерно обаче възниква въпросът - необходимо ли е утежняване на учебния план с още един учебен предмет и съответно с допълнително учебно съдържание, ако ще се представят знания за религията/религиите, като това може успешно да се случва (и се случва) в процеса на обучение по другите хуманитарни предмети? Още повече, че съвременната европейска практика все повече се насочва към вписването на религиозната проблематика в обучението по различни предмети и курсове - гражданско възпитание, история, география, литература и т. н. Например от следващата учебна година швейцарските ученици ще изучават, анализират и тълкуват библейските текстове в рамките на различни предмети, по специална програма, при съответен подбор и съобразяване с възрастовите характеристики. **Другата аргументативна сфера** се свързва с възможността религиозното образование да се обвърже с възпитанието в православната християнска вяра (или исляма, юдаизма и др.) и традиционните нравствени добродетели на българина. Заслужава внимание **предложението**, което толерантно **обединява двете тенденции** и предлага избор за религиозно обучение или в зависимост от вероизповедната ориентация на детето и семейството (Православие, ислям и др.) или като религиознание. То бе прието и включено в окончателния вариант на Концепцията на Св. Синод на БПЦ. В образователната практика има вече такъв подход и опит, осъществяван успешно при обучението по чужд език.

3. Въвеждането на религията като задължителен предмет трябва да бъде съобразено и осигурено с **подготвени учители** и това е процес, чиито основи трябва да се заложат едновременно и дори да изпреварят министерските решения по проблема. Най-перспективният и обоснован от педагогическа гледна точка подход е изискването за двата вида подготовка в различните ОКС - бакалавър по богословие и магистър по

педагогика (учителска правоспособност - предучилищна, начална, по философия, история и т.н.) или обратно. Трябва да има ясен отговор на въпросите:

- Могат ли учителите-хуманитаристи (философи, филолози и др.) да осъществят качествено образование по религия извън собствената си дисциплина, като самостоятелен предмет?
- Готови ли са богословите или началните учители с богословска подготовка да вплетат адекватно религиозните добродетели в съвременната нравствено-ценностна система? В този контекст е и въпросът за подготовката на учителите-богослови за работа с предучилищната група и началните ученици и съответно в състояние ли са да осигурят достъпно и занимателно обучение? Имат ли се предвид специфичните за тази възраст особености на духовно-нравственото възпитание (вж. по-подробно Василева, 2009)?
- Ще се разработят ли навреме и подходящи учебници и учебни пособия, които да подпомогнат осъществяването на този процес? Имам предвид да насочват както към подходящи и съвременни методи (например дидактическа игра, социално-психологически тренинг, психодрама, проект и др.), така и към съответните текстове и начините за тяхната интерпретация. Тук може да се открие учебното помагало на отец Захарий Дечев (2002) - *Словесни игри по Светата Библия*, което предлага такъв съвременен, достъпен и адекватен игрови подход за работа с малките ученици.

4. Необходимо е ясно заявен стремеж към консенсус, който да се насочи не само към страните, представляващи очертаните тенденции, а към цялото общество, към по-широко ориентирано експертно мнение и най-вече **представително проучване** на мнението на учители, родители, ученици, интелектуалци, политици. Такова изследване беше проведено преди повече от десет години от екип на Софийския Университет по поръчка на Дирекцията на вероизповеданията (вж. Бояджиева, Н., К. Сапунджиева, 2001). Сега е наложително то да се повтори по същата (актуализирана) методика, за да се очертае картината на обществените нагласи, предпочитанията на родителите и интересите на децата, за да се сравнят резултатите и да се проследи съответната динамика. Данните от последното поръчано от МОН социологическо изследване за нагласите за въвеждане на задължителен общообразователен предмет *Религия*, показват, макар и в различна степен, ясно изразено желание за изучаването на предмета *Религия* - 90% от учениците и 70% от родителите (вж. Нушев, 2007 с. 127). Това проучване обаче е целенасочено към обосноваването на Концепцията на Съвета по религия и не включва данни за останалите възможности и гледни точки, както и за отношението на обществеността към тях. Освен това е необходимо и по-дълбочинно изследване на мотивите - особено отношението на родителите - например дали зад положителната им нагласа не се крие възможността за облекчаване на възпитателните им усилия чрез прехвърляне на още по-голяма част от отговорностите по възпитанието на децата върху училището.

5. Обучението по религия не може да бъде обект на епизодичен интерес. Статутът на учебния предмет не е просто спор за допълнително учебно съдържание или хорариум, а за залозите в нравствените устои и моралните ценности на човека в

глобалния, постмодерен свят. **Религията не е панацея**, но безспорно е необходима в днешното материално и бездуховно време. Струва ми се, че можем без излишни опасения за светския характер на българското училище да **отворим вратите** за нея. Не можем обаче да очакваме, че учителите и училището с магическа пръчка ще разрешат нравствените проблеми и дефицитите във възпитанието на българските деца. Религиозното възпитание по правило се осъществява в семейството и ако се обръщаме към него, за да укрепим нравствените ценности и моралните ориентации на подрастващите, не бива да забравяме проблемите в подготовката на самите родители за отговорно родителство и възпитание. Това е **големият дефицит** в практиката на съвременното българско семейство и същевременно е перспективна възможност за съвместна работа между училището и Църквата. Тук е мястото да се помисли сериозно за полето на социалните практики, за социалната работа и възможностите, които БПЦ има за социалното възпитание, социализацията и ресоциализацията на децата и възрастните. В това отношение връзката училище - религия (религиозни институции)-семейство тепърва може да се развива по посока на организация на свободното време, просветна и анимационна дейност, културно-религиозен и краеведски туризъм, социално-терапевтични и консултативни практики и т. н. Дилемата е преди всичко как да включим активно религията във възпитанието, морала, културата на днешните млади. Как да укрепим вътрешния им свят, как да им помогнем да осмислят живота и ежедневието си?

#### **IV. Новата социализационна ситуация, религията, ценностите и възпитанието на съвременните българи**

В духа на изискванията на съвременното глобално и постмодерно общество, което налага глобални ценности, нови представи за социалност и морални норми за отношение към *Другия* се разкриват *възможности за различни професионални превъплъщения на традиционните роли*. Налице е промяна в социализационната ситуация. И това не е елитарно- академично и кабинетно умозрение, а факт, зад който стоят реални процеси. Кой са някои от тях? (вж. Проданов, 2006, 17-20):

- Налице е постмодерна социализационна ситуация, която се характеризира с „нарастващ плурализъм, демокрация, мобилност и неограничен достъп до новини, информация и забавления. Човек е изправен пред множественост от убеждения, реалности, светогледи. Появява се общество, загубило вяра в абсолютните истини, в което индивидите трябва и могат да избират в какво вярват”.

- Отношенията между поколенията се променят и това поражда необходимостта от радикални промени и трансформация на възпитателния процес и води до *криза на възпитанието*. „Ако в традиционното общество ценности и образци се предават от най-възрастните към по-младите и миналото представлява висока ценност, ако в модерното общество значение придобива настоящето и образците на поведение на възрастните сега и в момента -родители, учители, политически лидери и пр., то постмодерната ситуация предполага криза на авторитетите и регулация на настоящето чрез очакванията за бъдещето”. Така на практика много често се налага възрастните да копират и възпроизвеждат модела на младите, а строгите и традиционни образци на възпитание изчезват.

- Мястото на училището като фактор за социализация все повече се заема от медиите, Интернет и другите съвременни начини и механизми за въздействие, които не са пряко обвързани с възпитанието, а имат за цел информацията, сензациите, анимацията и пазарната логика. Така приоритетната роля на възпитателния компонент на заобикалящата среда и в училището се заменя с второстепенна и той разтваря във и чрез други социални полета, като се превъплещава в нестандартни образи и модели.

- *Налице е криза във семейството.* Появява се феноменът на т. н. “постмодерно семейство”, което се характеризира с: „безразличие на подрастващия към идентичността на семейството; нестабилност на живота на семейната двойка; разрушаване на представата за нуклеарното семейство като “гнездо” в резултат от еманципацията на жената и включването ѝ в публични дейности и кариера” (Shorter, 1975). Семейната история се развива в средата на непрекъсната и бърза промяна на социалните, физически и символните контексти, в които е включено семейството. Семейният живот става все по- опосредстван, контактите все повече - електронно зависими (чрез Skype, Facebook и др.), а конфликтите са все повече символни и виртуално опосредени, отколкото физически. Българското семейство като че ли губи контрола над децата си и битката с електронните технологии. Захвърлени в хиперпространството, децата и младежите имат дефицит на внимание и грижа и най-лесният начин да привлекат вниманието се оказват агресията, насилието, чалга-поведението. Тези опасни тенденции, породени от културата на бедността, започват да се превръщат в еталон за псевдосоциализиране на една субкултурна общност, която става масова, започват да се налагат модели на поведение, които се ръководят единствено от принизения вкус и криворазбраната свобода. Мисля, че една от съвременните социални роли на религията и БПЦ е именно в *противодействието на тези опасни процеси и утвърждаването на духовността и високите морални ценности.* Назряла е необходимостта от сътрудничество и съвместна изява в полето на социалната работа и социалните практики между религията, социалната педагогика и социалното дело, между социално-възпитателните учения и религиозните практики. Социалното дело се нуждае от подкрепата и сътрудничеството на Българската православна църква. Ако се вгледаме в нашия опит и българската традиция не можем да не отбележим *ролята на религията* за социалното възпитание и да не открием социалната служба на църквата. Наложителна е съвременната ѝ трансформация в съвместни дейности за духовна подкрепа и помощ на различните рискови групи. Назряла е и необходимостта от съвместна подготовка (бъдеща магистърска програма) на богослови, социални педагози, социални психолози и социални работници като специалисти по *Религиозна социална педагогика, психология или социално дело.*

Друг важен акцент в това отношение е необходимостта религията и православните нравствено-християнски практики да бъдат реално въввлечени в процеса на социалното възпитание и проявите на социалност по отделни значими за обществото теми и проблеми. В този контекст е особено важен въпросът за *отговорното родителство*, разбирано не само като подготовка, но и като умения за родителстване и най-вече като отговорност. Необходимо е активизиране на усилията за утвърждаването и популяризирането на възможностите на религиозното (християнско)



консултиране и консултативна помощ при решаването на проблемни, кризисни и конфликтни ситуации и особено за рискови групи, деца и семейства. Една перспективна възможност е създаването на реално действащи диагностични и консултативно-терапевтични центрове и кабинети, в които да работят смесени екипи от педагози, психолози, богослови и църковни служители. Важен акцент в това направление е и конкретната мобилна помощ на място при кризисни ситуации, за деца и семейства в риск, за превенция на аморално и престъпно поведение при малолетни и непълнолетни.

Една необходима перспектива, в която присъствието на морално-възпитателния коментар и практическо участие е безспорно необходимо е и въпросът за влиянието на средствата за масова информация. Това е област, в която проблемите са изключително много и особено актуални. От професионални отговори и коментари по отношение на възпитанието и социалната превенция се нуждаят редица въпроси, които ежедневно ни поставя случващото се в т.н. *медийно пространство*.

Такъв въпрос например е дали тезата за ценностната неутралност на медиите и за представяне на живота *“такъв какъвто е”* е приемлива? (вж. Проданов, 2006, 27-28). Факт е, че напоследък у нас се утвърждава едно, на практика, „независимо” и лишено от ценностно-моралната идея разбиране за журналистиката, която етиkira своя безпристрастен професионализъм чрез представянето на живота *“такъв, какъвто е”*. Вярно е, че в живота има всичко – и красота, и пошлост. Чрез този принцип всяка уродливост може да влезе в медията и да стане сензация. Проблемът е във факта, че в медията тази уродливост има вече друг живот, подчинен на стремежа от милиардите контексти да се извлече най-примамливото (и най-атрактивното) за зрителя или читателя. И ако преди време механизмите на медиите бяха подчинени на идеологически и възпитателни (дисциплиниращи) стандарти, днес това са пазарните механизми на постмодерния свят, конкуренцията, надпреварата в продажбата на информацията, което като цяло *”не действа социализиращо на младите поколения”* (пак там). В отделния житейски факт обаче, в конкретната кауза е налице потенциалът за *социалност*, който медията може и трябва да извлече, да открие и анимира.

Други питання възникват във връзка с медийната ситуация в контекста на изобилието от кабелни канали, печатни издания, кино, интернет и др., при която доскорошното *възпитание чрез образци се заменя с възпитание чрез звезди* (пак там, с. 28). И ако при първото е приоритетен моралният компонент (независимо дали истински или илюзорен, дисциплинарен, идеологически), при второто моралните измерения липсват, защото доминира публичната известност, фактът доколко някой е успял (или пожелал) да влезе в публичното пространство и така да стане известен. В контекста на тази ситуация е особено актуален и един друг дискурс на *“звездното въздействие”* – моделирането на агресивно, сексуално и чалга поведение. Насилието и чалга-културата в медиите предизвикват постоянна критика, въпреки че те не ги създават директно. Проблемът е, че чрез медиите тези процеси се усилват и ускоряват посредством обратната връзка с реалните събития и взаимодействието с другите фактори на средата. Необходими са повече както социални и религиозни предавания, така и

коментари, анализи и експертни мнения по значими социални и ежедневни събития от позициите на християнската етика, съвременните ценности и морал.

Особено важен е и акцентът, свързан с традициите и особеностите на българския национален характер, с конкретните характеристики на възпитателния потенциал на българското общество и спецификата и развоя на обществените възпитателни системи у нас. Тук е мястото да се апелира и за неотложната необходимост от изготвянето на *национална стратегия* за възпитанието и ценностите на българина.

### **Вместо заключение:**

Религията има място не само в българското училище, но и в полето на възпитателната работа и социализиращите практики, като източник на култура, морални правила и екзистенциални парадигми, като един от начините за изявата на социалност. От педагогическа и психологическа гледна точка е необходимо възстановяването на връзката с традицията и с колективното безсъзнателно. Съвременните измерения на тази връзка обаче би трябвало да се осъществяват адекватно на XXI век и стандартите на днешната и бъдещата социализационна ситуация. А това най-общо означава:

- Толерантност и уважение към ценностите, възгледите и вярванията на всеки;
- Критичен и плуралистичен подход и интерпретация на автентичните религиозни тези на различните религии - както в рамките на всяка от тях, така и в общ културно-теоретичен контекст;
- Морално възпитание и практически ориентации за справяне с кризисни и конфликтни етнически и екзистенциални ситуации.

Балансът и националната културна традиция може би са един добър ориентир за перспективите на българската духовност, както като конкретни образователни и медийни политики, така и по пътя към Храма.

Защото в Евангелието е казано: „*нищо, което влиза в човека отвън, не може да го оскверни; но което излиза от него, то осквернява човека*“ (Марк 7: 15).

### **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА**

*Библия*. Изд. Св. Синод на БПЦ. С., 1991.

*Андонов, Б.* За предмета религия в СОУ. - Стратегии на образователната и научната политика, кн. 2, 2007, 128-135.

*Бояджиева, Н., К. Сапунджиева.* Социо- и етнокултурни особености на религиозността и религиозното възпитание на децата в начална училищна възраст. Годишник на СУ, ФНПП, Т. 92, 1999 (2001), 5-15.

*Василева, Е.* Духовно-нравственото израстване на малкия ученик. С. 2009.

*Градев, Д.* Културата на бедността ражда насилие. – в. Монитор, 18.10.2006.

*(прот.) Дечев, З.* Словесни игри по Светата Библия (за начална училищна възраст), 2002.

*Евстатиев, С.* Религията в българското училище. - Стратегии на образователната и научната политика, кн. 2, 2007, 136-140.

*Концепция* на Светия Синод на БПЦ относно статута на предмета "Религия" в българското общообразователно училище (2009).

*Концепция* за въвеждане на учебен предмет Религия в българското общообразователно училище. Съвет по въпросите на обучението по религия в училище (2009).

*Нушев, К.* Дебатът за въвеждане на вероучение в българското училище. - Стратегии на образователната и научната политика, кн. 2, 2007, 120-127.

*Мерджанова, Я.* В търсене на подходящия методически стил (за Свещените текстове). - Педагогика, кн. 2, 2007, 141-152.

*Проданов, В.* От модерна към постмодерна ситуация в морала и социализацията на децата и младежта. – В сб.: Морал и социализация на децата и младежите България. С., 2006, 13-36.

*Тодоров, Т.* Социално възпитание и проповед. С., 1948.

*Ritscher, W.* Einführung in die systematische Soziale Arbeit mit Familien. Heidelberg: Carl-Auer Verlag, 2006.

*Shorter, E.* The Making of the Modern Family. New York: Basic Books, 1975.

*www.politiki.bg*

## ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ИНФОРМАЦИОННИЯТ МОНОПОЛ НА ДЪРЖАВИТЕ СЛЕД УИКИЛИЙКС

Нели Огнянова

### Резюме

В статията се обсъжда правото на информация в светлината на последните случаи на изтичане на класифицирана информация, в частност на казуса Уикилийкс. Анализира се аргументацията от практиката на Съда за правата на човека и Съда на ЕС относно баланса на два интереса: обществения интерес от секретност и обществения интерес от узнаване на информация, съхранявана в държавни органи. Подчертава се значението на практиката на ЕСПЧ за информационния монопол като цензура.

## Good Governance and the Information Monopoly of States After Wikileaks

Prof. Nelly Ognianova, Doctor of Political Science,  
Department of European Studies

### Abstract

The article discusses the right of access to information in light of recent cases of leakage of classified information, mainly Wikileaks. The case law on supranational level is analyzed in search of an optimal balance of two interests: the public interest in secrecy and the right to know. The importance of ECHR judgements on monopoly of information as a censorship is emphasized.

Концепцията за добро управление включва нови по-високи стандарти за прозрачност и информирано гражданско участие в управлението. Същевременно достъпът до информация не е абсолютно право. И на национално, и на наднационално равнище се предвиждат предели на достъпа, свързани със защита на класифицирана информация и предвидени от закона тайни.

В цифровото общество е все по-трудно *закритите зони* да бъдат ефективно защитавани. Технологиите създават възможности за изтичане на информация, съхранявана в държавни органи, но причините за изтичането могат да се търсят и в самата *философия на секретността*.

В статията се анализира аргументацията от практиката на Съда за правата на човека и Съда на ЕС относно баланса *на два интереса*: обществения интерес от секретност и обществения интерес от узнаване на информация, съхранявана в държавни органи. Обсъждат се новите предизвикателства в светлината на последните случаи на изтичане на класифицирана информация, в частност на *казуса Уикилийкс*.

**ЕСПЧ срещу информационния монопол на държавите**

В представителната демокрация гражданите запазват инструменти за контрол върху дейността на държавните органи. Достъпът до информация е такъв инструмент. Демократичната държава е прозрачна: непрозрачността изключва гражданите от процеса на вземане на решения. Прозрачност, гражданско участие, отчетност са принципи на доброто управление.

Хартата на основните права на Европейския съюз регламентира свободата на информацията като основно право. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите.<sup>1</sup> Допълнително, Хартата урежда правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като елемент от *правото на добро управление*.<sup>2</sup> Така Хартата експлицитно свързва правото на добро управление с изискването за достъп до информация и, следователно, императивно изисква от държавите да развият *работещи механизми* за достъп до информация.

Вторичното право на ЕС детайлизира по-нататък изискването за прозрачност на управлението. Така например изрична цел на Директива 2003/4/ЕО е да гарантира *като нещо естествено* правото на достъп до информация, съхранявана от или за нуждите на публичните власти. За тази цел се стимулира, по-специално, употребата, на компютърни телекомуникационни електронни технологии.<sup>3</sup>

Достъпът до информация има правна опора и в международното право. Според Конвенцията за правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа (ЕКПЧ) регламентира правото на гражданите да отстояват своето мнение, да получават и да разпространяват информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите (свобода на изразяване). Съдът за правата на човека (ЕСПЧ) разглежда правото на информация като защитено от Конвенцията право в решението по делото *Társaság a Szabadságjogokért v Hungary* от 2009 г.<sup>4</sup>

Съдът дава аргументиран отговор на принципния въпрос дали отказът да се предостави информация, съхранявана от държавните органи, може да се разглежда като ограничение на свободата на изразяване в нарушение на Конвенцията. Отговорът е утвърдителен: правото на достъп до информация, съхранявана от държавните органи, е *съставна част* и *отделен елемент* от свободата на изразяване и, подобно на правото да се разпространява информация, е условие за ефективно упражняване на правата на гражданите в демократичното общество. Така ЕСПЧ формално признава правото на достъп като защитено право, елемент от свободата на изразяване.

Решението на Съда засилва позициите на гражданите, които настояват за преодоляване на *информационната асиметрия* при вземането на решения. В редица свои решения ЕСПЧ заставаше на позицията, че разпоредбата на чл.10 ЕКПЧ не може да се тълкува в смисъл, че *предвижда позитивно задължение на държавите* за разпространяване на информация или за разкриване на информация на обществеността.<sup>5</sup> Едва във връзка с делото *Sdružení Jihočeské Matky v Czech Republic* от 2006 г. Съдът допуска възможността – ако едно искане за достъп до документи е отхвърлено от съответните държавни органи – да се приложи чл.10 от Конвенцията.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Харта за основните права на ЕС, чл.11

<sup>2</sup> Харта за основните права на ЕС, чл.41

<sup>3</sup> Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета

<sup>4</sup> (ECHR) *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, application no. 37374/05

<sup>5</sup> *Leander v. Sweden* (1987), *Gaskin v. United Kingdom* (1989), *Sîrbu v. Moldova* (2004) и др.

<sup>6</sup> (ECHR) *Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic*, Application no. 19101/03 of 10 July 2006

Според Съда опитите на държавите да предотвратят възможността за достъп *могат да представляват нарушение* на Конвенцията, макар в конкретния случай отказът да е оправдан с причини като борба с тероризма и защита на общественото здраве и да липсва нарушение. Все пак обаче, още в това произнасяне е налице *изрично* признание на Съда, че при отказ за предоставяне на обществена информация може да има нарушение на Конвенцията.

Според решението *Társaság*, държавите са задължени да премахнат бариерите, които пречат на пресата да упражнява функциите си в случаи от обществен интерес само защото институциите имат монопол върху информацията. По този начин ЕСПЧ се обявява срещу съществуващите практики за защита на *държавния монопол върху информацията*.

Експерти отбелязват, че с това решение Съдът за правата на човека става вторият регионален трибунал за човешки права след Интер-американския съд по случая *Claude Reyes v. Chile* от 2006 г., който признава, че свободата да се получават и разпространяват информация и идеи включва и правото да се получава информация от обществен интерес, съхранявана от държавни органи. И двете съдилища подчертават силната връзка между демокрацията и правото на информация.<sup>7</sup>

В края на 2010 г. чрез решението *Gomes Lund v. Brazil* Интер-американският съд разширява защитата на достъпа на информация в сравнение с решението от 2006 г. Съдът се произнася, че е недопустимо държавата да отказва разкриване и декласифициране на информация за сериозни нарушения на човешките права.

Има и мнения, според които правото на достъп до обществена информация не е част от свободата на изразяването и с факта, че държавата не предоставя достъп до информация, който тя притежава, не се нарушава свободата на изразяване.<sup>8</sup> В доктрината, както и в практиката на ЕСПЧ, има добре развита аргументация в защита на обратната позиция: Конвенцията създава правна основа за защита на свободата на изразяване и на правото на информация.

Хартата за основните права на ЕС в това отношение не дава възможност за колебание: правото на достъп като предпоставка за информирано гражданско участие във вземането на решения *е елемент от правото на добро управление*.

## **Съдът на ЕС и пределите на правото на достъп**

Свободата на информацията на наднационално и национално равнище има ограничения, налагани от важни обществени интереси. Правните актове очертават предели на свободата – закрити зони, предвидени от закона тайни. Според Хартата за основните права на ЕС правото на достъп до документи също е в определен обхват: като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна. Така са очертани балансите и в Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията.<sup>9</sup> Конституцията на България също сочи предели на правото на достъп до обществена информация. Допълнително пределите на закритите зони се уточняват в законови актове, например в Закона за достъп до обществената информация. По подобен начин в Закона за свободата на информацията на САЩ (1966 г.) и в други законодателни актове

<sup>7</sup> Анализ по основните моменти в решението *Társaság a Szabadságjogokért* на Европейския съд по правата на човека, изготвен от *Правна Инициатива - Отворено Общество*.

<sup>8</sup> В България подобна позиция се защитава в дискусии онлайн.

<sup>9</sup> Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията

(като Закона за шпионажа от 1917 г.) са очергани пределите на правото на достъп до обществена информация.<sup>10</sup>

И на национално, и на наднационално равнище най-често се очертават *три закрити зони*: класифицираната информация, корпоративните тайни и защитата на личните данни на гражданите. Все пак, закритите зони са *изключение* и доколкото са предвидени, следва да се тълкуват *ограничително*. В правото на ЕС това е изрично регламентирано. Например Директива 2003/4/ЕО посочва основания за отказ: ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху поверителността на дейностите на публичните власти, международните отношения, обществената сигурност или националната отбрана, поверителността на личните данни и др., но изрично предвижда, че тези основания следва да се тълкуват *ограничително*, като се взема предвид за конкретния случай *обществения интерес от разкриването* на информацията. Във всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването се преценява спрямо интереса от отказа.<sup>11</sup>

Следователно според общността законодател – и това е важно за следващото изложение – не е достатъчно да има обществен интерес от отказ за предоставяне на определена информация, например когато тя е класифицирана. Необходимо е още общественият интерес от отказа *да превишава* интереса от разкриването.

Аргументи в същата посока дава и Регламент 1049/2001 г. Акът предвижда, че ако има основание за отказ, например когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на една институция, разкриване е възможно, *ако по-висш обществен интерес диктува оповестяването* на посочения документ. По същия начин се постъпва при вземане на решение за достъп до документ, съдържащ становища, които са за *вътрешно ползване*, като част от предварителни обсъждания и консултации на въпросната институция.<sup>12</sup>

Практиката на Съда на ЕС потвърждава, че не е достатъчно да се установи наличието на търговски тайни или други предвидени основания за отказ. При постъпило искане за достъп е необходимо да се направи проверка за баланс, защото изключенията са приложими *единствено ако те не са преодолен* от по-висш обществен интерес от оповестяването. Така в решение по делото *Agrofert Holding* се отменя решение на Комисията, с което се отказва достъп до преписка на Комисията, както и достъп до вътрешните документи и правните становища, изготвени по тази преписка. Според Съда Европейската комисия не е направила преценка за *всеки конкретен документ*, а е издаден отказ за всички документи, тъй като в тях се съдържа информация, изискваща регламентиран достъп.<sup>13</sup>

Тезата за необходимост от конкретно установяване на баланса на интереси за всеки документ намираме и в решението по дело *Technische Glaswerke Ilmenau*. Комисията издава отказ на основание, че исканите документи са част от текуща официална процедура по разследване. Отказът е обжалван и Първоинстанционният съд приема, че има нарушение, изведено от липсата на конкретно и самостоятелно разглеждане на посочените в заявлението за достъп документи. Комисията обжалва решението и Съдът заема различна позиция по отношение на тежестта на доказване, като приема наличието на обща презумпция, според която оповестяването на документите от административната преписка по принцип би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване. В такъв случай според Съда *заинтересованите*

<sup>10</sup> Вж и Government in the Sunshine Act, 5 U.S.C. §552b (1976).

<sup>11</sup> Директива 2003/4/ЕО, чл.4

<sup>12</sup> Регламент (ЕО) № 1049/2001, чл.4, т.3

<sup>13</sup> (ЕСЖ) T-111/07 Agrofert Holding /Комисия

страни доказват, че даден документ не е обхванат от посочената презумпция или че съществува по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването му. Това в конкретния случай не е направено.

В дискусията по делото *Bavarian Lager* (в конкретния случай основанието за отказ са лични данни)<sup>14</sup> Съдът обсъжда съвместното действие на два регламента – Регламент № 1049/2001 за достъпа и Регламент № 45/2001 за личните данни – и установява различните им цели: първият регламент цели да осигури възможно най-голяма прозрачност и има за цел да улесни упражняването на правото на достъп до документите, а вторият регламент има за цел да осигури защитата на свободите и на основните права на физическите лица, по-специално на техния личен живот, при обработката на лични данни.<sup>15</sup> *Не се предвижда предимство* на единия регламент над другия.<sup>16</sup>

Според Генералния адвокат Шарпстън, отказът на ЕК да предостави информация (в конкретния случай, имена на експерти) трябва да се отмени, тъй като е необходимо да се посочат мотиви, които да обосноват отказа. Ако няма мотиви, Комисията не разполага с нищо, което да претегли спрямо обществения интерес от прозрачност и възможно най-широк достъп до документи, и следователно би трябвало да се произнесе в полза на оповестяването.<sup>17</sup>

Съдът приема друго: тъй като дружеството *Bavarian Lager* не е предоставило никаква изрична и легитимна обосновка, нито убедителен довод, за да докаже необходимостта от предаване на тези лични данни, Комисията не е могла да претегли различните интереси на съответните страни.

Делото *Bavarian Lager* очертава две позиции. Швеция, Великобритания, Първоинстанционният съд и Генералният адвокат поддържат, че достъпът до информация *по начало се предоставя*, освен ако не се упражни правото на възражение от субекта на личните данни. Комисията, Съветът и Съдът приемат, че достъпът до лични данни *по начало е ограничен*, освен ако не се докаже преобладаващ обществен интерес от разкриването и това е задължение на лицата, искащи достъп до информация.

Всъщност няма различия по въпроса, че достъпът до информация предполага конкретна преценка дали интересът от разкриване не превишава интереса от издаване на отказ. Различията са само по отношение на тежестта на доказване.

### Уикилийкс: реакции и ефекти

Съвременните технологии позволяват събиране и обработка на огромни обеми информация. Ако към техническите възможности прибавим тенденцията да се класифицират документи на дълъг списък от основания, ще очертаем картина на *нарастваща секретност*. Първо място сред основанията заема *сигурността*. Законодателите на всички равнища въвеждат ограничен регламентиран достъп до информация, с която разполагат държавните органи, с цел защита на националната сигурност и обществения ред в най-широк смисъл.

Въпреки възможните правни, технологични и организационни мерки за защита, не може да се изключи нерегламентиран достъп до информацията, особено в цифров

<sup>14</sup> (ECJ) C-28/08 P Комисия/ Bavarian Lager

<sup>15</sup> Ibidem p. 49

<sup>16</sup> Ibidem p.56

<sup>17</sup> C-28/08 P, Комисия/ The Bavarian Lager, Заключение на генералния адвокат Sharpston, представено на 15 октомври 2009 г.



вид. Държавните органи разполагат с мощни средства за събиране и обработка на данни, но акумулираната цифрова информация има *свойството да изтича* бързо, лесно и компактно. Правото предвижда отговорност, но въпросът за ефективността на мерките остава сложен.

Държавните служители като правило носят отговорност, ако разпространят или допуснат нерегламентиран достъп на други лица до класифицирана информация. В редица страни са въведени изключения - например отговорност не се носи, ако разпространението на защитена информация има за цел да предотврати или разкрие закононарушения в самата държавна администрация.<sup>18</sup>

От гледна точка на медиите и гражданите, както показва и споменатото решение *Társaság*, информационният монопол на държавата се приравнява на цензура, поради което нерегламентиранят достъп до защитена информация при определени условия може да намери оправдание като *преодоляване на монопола* и в този смисъл да бъде гражданско действие *в обществен интерес*, инструмент за поддържане на *динамичен баланс* между стремежа на правителствата да отчуждават властта от гражданите чрез информационен монопол и стремежа на гражданите да си я връщат.

През 2010 г. въпросът за ролята и отговорността при изтичане на информация се задържа дълго в дневния ред на медиите заради публикациите на класифицирани документи и сайта *Wikileaks.org*. Създателите на сайта са убедени, че един от начините да се постигне по-добро управление е да се ограничи властта на правителствата да извършват дейности, за които хората не знаят или които не биха одобрили. Същите мотиви ръководят Даниел Елсбърг през 1971 г., когато разкрива за *New York Times* класифицирана информация за ангажименти на САЩ във Виетнам за период от цели 22 години - от 1945 до 1967 г. Това е най-известният случай на изтичане на информация в американската история (*Pentagon Papers*) – известен и поради факта, че Върховният съд на САЩ се занимава с него и установи принципите на отговорността на медиите при работа с класифицирана информация. И в двата случая хората, които разпространяват класифицирана информация, имат убедеността, че работят за правото на обществото *да знае*.

Техническите възможности днес, 40 години по-късно, са други. Както самият Елсбърг разказва, не можеше да има *Pentagon Papers*, ако компанията *Xerox* не беше се развила по онова време. А десет години по-рано не можеше изобщо да има *Pentagon Papers*.<sup>19</sup> Елсбърг копира 7000 страници секретна информация, докато само през 2010 г. на *Уикилийкс* са предоставени 91 000 секретни документа за участието на САЩ в Афганистан и 250 000 класифицирани файла с дипломатическа информация. *Уикилийкс* прояви проблемите, пред които държавите се изправят в съвременното високотехнологично общество.

Достатъчен ли е само фактът на изтичането на класифицирана информация, за да се премине към санкции? Обсъждането на този въпрос се проведе в американския Конгрес по повод на *Уикилийкс*, но той е важен и в светлината на установеното изнасяне на незаконно събрана информация и/или незаконно използване на законно събрана чрез СРС информация в България.

Първата реакция на високопоставени служители на правителството на САЩ срещу изтичането на дипломатическата информация към *Уикилийкс* беше вълна от ограничителни мерки: *не четете*, защото това е класифицирана информация. Университетите предупредиха студентите си, че коментирането на информация, която

<sup>18</sup> В САЩ: The Whistleblower Protection Act от 1989 г.

<sup>19</sup> Q&A with Daniel Ellsberg, the man behind the Pentagon Papers, The CSMonitor, July 29, 2010

не е загубила статуса си на класифицирана, макар и да е широко достъпна, може да повлияе отрицателно върху решенията на бъдещите работодатели. Библиотеката на Конгреса, Военно-въздушните сили и други ведомства и учреждения въведоха технически ограничения за достъп до Уикилийкс. Неефективността на тези мерки е очевидна, предвид широкото разпространение на информацията в традиционните медии и интернет.

Държавният секретар на САЩ Хилари Клинтън квалифицира изтичането на класифицирана информация към *Уикилийкс* като *кражба*. Според нея, цел на правителството е да предостави сигурност на гражданите си, а това е невъзможно при прозрачност *на всяка стъпка*.<sup>20</sup> Не е спорно, че прозрачността има предели. Ако се анализира начина на публикуване на дипломатическите грами се забелязва, че с помощта на експертния капацитет на пет големи световни медии получената информация се обработва и се публикува само частично. Както Тимъти Гартън Аш обобщава, има автентичен обществен интерес да се знае как работи дипломацията, при това отговорната журналистика в най-висока степен се стреми да гарантира, че нищо от публикуваните документи не създава неоправдан риск.<sup>21</sup>

Стана известно, че по молба на членове на Конгреса или по искане на Държавния департамент някои търговски дружества, между които *PayPal*, *Visa* и др., са прекратили обслужването на *Уикилийкс*.<sup>22</sup> Беше внесен и законопроект (*SHIELD Act*, *Securing Human Intelligence and Enforcing Lawful Dissemination Act*) за допълнение на *Закона за шпионажа* от 1917 г., за да се предвиди отговорност не само за служителите, допуснали изтичането, но и за лица с нерегламентиран достъп – това значи и за медиите.<sup>23</sup>

Същата задача – ограничаване на разпространението и на *интереса към изтеклите документи* – някои представители на американската дипломация решават с точно противоположно послание: *не четете*, защото няма какво ново да научите, класифицираните документи съдържат точно това, което ние открито говорим на народите.

Наистина, дали изтеклите грами съдържат *само и точно това*, което народите вече знаят? Умберто Еко беше широко цитиран да казва, че това, което се съдържа в секретните документи за частния живот на Берлускони, седмица преди това е вече публикувано в *Newsweek*. Ако по-рано пресата се е домогвала до тайните на дипломацията, сега очевидно дипломацията се интересува от тайните на пресата.<sup>24</sup> Министърът на отбраната на САЩ Робърт Гейтс също потвърждава, че изтичането е притеснително, но последствията за външната политика са скромни. Остава неясно, ако в секретните документи е само *честната истина*, която дипломатите споделят с народите, защо тя не е на публичните сайтове на институциите.

В действителност научават се и факти, които дипломатите едва ли биха споделили с народите на държавите, в които работят. Например че в отговор на действията на държави от ЕС за забрана на генномодифицирани продукти, която би засегнала интересите на американски корпорации, екипът на посолството на САЩ в Париж препоръчва отведен удар, който да предизвика *известна болка* в ЕС.<sup>25</sup> По

<sup>20</sup> Internet Rights And Wrongs: Choices & Challenges In A Networked World. Remarks. Hillary Rodham Clinton Secretary of State. George Washington University. Washington, DC. February 15, 2011

<sup>21</sup> Garton Ash, T. US embassy cables: A banquet of secrets. Guardian, Sunday 28 November 2010

<sup>22</sup> PayPal VP: Wikileaks blocked after State Department letter – Boing Boing, 8 December 2010

<sup>23</sup> Lieberman Introduces Anti-WikiLeaks Legislation, Wired, 2 December 2010

<sup>24</sup> Eco, Umberto. Real Secrets are Empty Secrets and Technology Moves Crabwise, Liberation, 2 December 2010

<sup>25</sup> WikiLeaks: US targets EU over GM crops, Guardian, 3 January 2011

подобен начин се защитават интереси на големи компании при приемане на финансово законодателство в Руската Дума и др.<sup>26</sup> Тези факти създават представа за ролята на *външния фактор* (ролята на трети страни извън ЕС) в законодателния процес в Европа – една тема, за която гражданите и медиите и у нас имат предположения, но рядко разполагат с доказателства.

Изтичането на дипломатическата информация към Уикилийкс има негативни ефекти за определени среди (напр. доведе до уволнения на служители в Германия), но то има и значение за *преодоляване на информационния монопол*. Поради това е отличен пример за необходимостта от претегляне на интереса от защита на информацията и интереса от разкриването ѝ. По време на обсъждането на проекта на *SHIELD Act* в Конгреса експертите посочват, че правителството трябва да докаже не само че е публикувана класифицирана информация, не само че е причинена вреда на националната сигурност, но и че – ако двете условия са налице – изтеклата информация няма съществено значение за информираността на обществото и приносът ѝ за публичните дебати е *по-малък* от причинената вреда.<sup>27</sup>

Проф. Джефри Стоун, председател на Обществото на конституционалистите в САЩ, препоръчва контрол на поверителността при източника на информация и подчертава съществените причини *да не се дава много власт на държавата да наказва* за нерегламентирано разпространение до информация:

- самото засягане на интересите на САЩ още не означава, че обществото няма интерес да научи определени важни за него факти, например класифицираната информация за липсата на оръжия за масово унищожаване в Ирак;
- причините, поради които държавата защитава секретността, са много и между тях има очевидно незаконни;
- основен принцип на Първата поправка на Конституцията на САЩ е, че възможността за ограничения на свободата на информацията трябва да бъде предоставяна на правителството *като последно*, а не като първо средство за решаването на даден проблем. Дори Върховният съд в решението по делото *Bartnicki v Vopper* се е произнасял, че не е нарушение да се разпространи *неправомерно придобита* информация, когато това е оправдано заради по-висша цел.<sup>28</sup>

Накратко, изложеното систематизира аргументи по два въпроса, актуални и у нас: за необходимостта от претегляне на интереси и за отговорността на медиите при работа с класифицирана информация.

Има смисъл да се напомни, че и в България беше регистриран опит за изменение на Наказателния кодекс през 2003 г., така че да стане възможно да се наказват журналисти за нерегламентиран достъп до класифицирана информация. Тогавашните медиите посочиха, че ако се наказва нерегламентирания достъп, отговорност ще се търси от всеки гражданин и най-често – от медиите. Изменението не беше прието.

### **Когато всичко е класифицирано, тогава нищо не е класифицирано**

И в бъдеще ще се налага да се въвежда ограничен регламентиран достъп до определени данни, съхранявани в държавни органи. Но анализът на изтичанията в последно време несъмнено ще доведе до нова *философия на секретността*. Тепърва ще се правят изводи как е възможно един младеж на служба в Ирак да запише и изнесе

<sup>26</sup> WikiLeaks cables: US 'lobbied Russia on behalf of Visa and MasterCard, Guardian, 8 December 2010

<sup>27</sup> House Judiciary Committee Hearing on the Espionage Act and the Legal and Constitutional Issues Raised by WikiLeaks, 16 December 2010

<sup>28</sup> A Clear Danger to Free Speech. New York Times, 3 January 2011

огромен обем класифицирана информация върху диск на Лейди Гага. Редник Бродли Манинг споделя в чат със свой познат, че е имал безпрецедентен достъп до класифицирана информация 14 часа дневно, седем дни в седмицата в продължение на осем месеца.

Много по-рано съдия Стюарт предупреждава в становището си по делото *New York Times v. United States (Pentagon Papers)*: „Когато всичко е класифицирано, тогава нищо не е класифицирано...системата не се зачита поради циничност или безгрижие и се манипулира за самозащита или самореклама. Отличителен белег на истински добрата вътрешна система за сигурност на информацията е максимално възможното разкриване на информацията, пише Стюарт, тъй като тайната може най-добре да се запази *само когато доверието е наистина запазено*”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> *New York Times Co. v. United States (Pentagon Papers)* No. 1873. 403 U.S. 713. June 26, 1971.

## **ДЪЛГИЯТ ПЪТ НА ПРАВНАТА УРЕДБА ОТ НОЩТА (НА ДЪРЖАВНОТО ВСЕВЛАСТИЕ) КЪМ ДЕНЯ (НА ПРАВОТАТА ДЪРЖАВА)**

**Светла Йорданова Димитрова-Ковачева, Георги Димитров Димитров<sup>1</sup>**

### **Резюме**

Ние следваме парадигмата на правотата държава и в частност концепцията за “добро управление”, според които публичните институции не просто действат в рамките на закона, а преди всичко чрез основани на закони публични действия защитават интересите и правата на гражданите. Изхождайки от допускането, че България е общество в преход, искаме да проверим по емпиричен път до каква сме се откъснали от практиките на комунистическата система, в която държавните институции господстват над хората. Тази емпирична проверка правим чрез анализ на разпоредбите на два закона – Закон за държавния служител и Закон за администрацията. Студията представя резултатите от проучването, които потвърждават хипотезата, че двата закона не продуцират системна регулация, защото тя би довела до системна промяна в обществения живот. Такава качествена промяна не е била търсена, защото на силната централизирана власт е възлагана надеждата, най-вероятно, че ще проведе по властово-разпоредителен път реформата на българското общество. Половинчатите социални промени, отразяващи се в законовите разпоредби, не обслужват обществения интерес по еманципация на гражданския живот от държавно покровителство, а само моментна политическа задача на прехода.

## **Legislation’s Long Way From The Night (Of State Omnipotence) To The Day (Of Rule Of Law)**

**Svetla Yordanova Dimitrova-Kovacheva,  
Prof. Georgi Dimitrov Dimitrov, Doctor of Social Science**

### **Abstract**

We adhere to the paradigm of “rule of law” and the concept of “good governance”, in particular, according to which public institutions not only act within the lawful limits but first and foremost protect the rights and interests of citizens in accordance to the law. Assuming Bulgaria is a society in transition we want to test empirically the extent to which it has broken away from the communist system, in which the state dominates over people. This empirical test has been carried out through a normative analysis of the articles and catches of two Bulgarian laws – the "State Administration Act" and "Civil Service Act"(literary “*State Service Act*”, in Bulgarian). The paper presents our major findings, which confirm the hypothesis that these two laws do not provide for a systemic social regulation because it would render a systemic social change. Such a qualitative change has not been pursued because the strong power of the centralized state has been endorsed to reform the Bulgarian society in an authoritative way. The half-way social changes, reflected in our normative acts, serve not the public interest but the ad hoc political task of transition.

---

<sup>1</sup> Настоящият текст е съществено съкратен и преработен вариант на изследването, проведено от Св. Димитрова-Ковачева, резултатът от което бе успешно защитен като магистърска теза в програма „Европейска интеграция” на специалност Европейстика в СУ „Св. Кл. Охридски” 2009 г. Почти пълният текст на това проучване може да се намери като публикация в електронното списание „Диалог”, брой 2 за 2010 г.

**„Държавният служител е  
ГРАЖДАНИН в служба на народа.”**  
Етичен кодекс на държавната служба в  
Естония  
**„ПРОМЯНАТА е постоянно състояние  
на модерната администрация.”**  
Къндева, Спиридонова-Хект: 2006, 10

## **1. Увод – защо да изследваме законите, регламентиращи начина на работа на държавната администрация?**

Първите години от членството на България в ЕС дадоха неоспорими доказателства за липсата на институционален капацитет за провеждане на публични политики. Не е случайно, че тази констатация е постоянно присъстваща в периодичните мониторингови доклади на ЕК по механизма за партньорство и проверка.<sup>2</sup> Равнището на усвояемост на европейските фондове от порядък под 3 на сто е абсолютно безапелационно доказателство, че има нещо сбъркано в начина, по който у нас се провеждат публични политики. Можем да сме сигурни в искрената обидна на премиерът С. Станишев, който през всичките години на мандата си твърдеше настойчиво, че прави всичко, дори свръх-силите си, за да отговори на “брюкселските очаквания”. Тогава обаче следва да забележим, че има нещо, което изначално е извън добрите намерения на който и да е управляващ.

Това е институционалният дизайн на рамката, в която се реализират политиките. Ако този дизайн не е структурно и процедурно пригоден към публичност и диалог с адресата на провежданите политики<sup>3</sup>, то няма как всяка една от тях и цялата им съвкупност да имат друг резултат, освен този, който изконсумирахме като общество в края на първото десетилетие на 21 век.

Целият проблем обаче е, че няма как да има конкретен диалог и партньорство, ако в изходния дизайн на едната от страните (при подготовката и провеждането на политиките) е направен така сякаш, че другата (гражданското общество) изобщо не съществува – нито като адресат на резултатите от политиките, нито като партньор при подготовката и провеждането им.

Ключът към цивилизационна промяна, каквато е присъединяването към ЕС, е в изхода от социалистическото общество (Klingemann, Fuchs, Zielonka : 2006). Защото по неговата вътрешна ценностна и институционална логика държавата е демиург на социалния живот и генератор на обществено развитие. Само срасналата се с държавата партия знае какво и как е необходимо за изграждането на комунизма, а отделните хора са само изпълнители на провежданата централизирана политика (Корнай 1999). Съответно, цивилизационната перспектива е общество, в което социално-икономическото развитие е децентрализирано и автономно, защото е дело на мрежа от

---

<sup>2</sup> Виж примерно: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under Co-operation and Verification Mechanism* [COM 2008] 495, Brussels, 23.07.08  
[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/bulgaria\\_report\\_20080723\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/bulgaria_report_20080723_en.pdf), accessed 30.10.2008  
*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Management of EU-funds in Bulgaria* [COM 2008] 496, Brussels, 23.07.08  
[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/bulgaria\\_report\\_funds\\_20080723\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/bulgaria_report_funds_20080723_en.pdf), accessed 30.10.2008

<sup>3</sup> Повече по този въпрос виж в Карамфилова : 2010.

хоризонтално взаимодействащи си частни субекти, по отношение на които държавата е само посредник и арбитър<sup>4</sup>.

Така погледнато, основното съдържание на Прехода, който сме започнали преди двадесет години, но още не сме и преполовили, е промяна в отношенията между граждани и държавна власт. То е най-вече реализирано чрез начина на работа на институциите и, съответно, „държавни служители”, както администраторите от всякакъв ранг се наричат все още у нас. В навечерието на второто десетилетие на новия век вече е безусловно ясно, че е необходима качествена институционална промяна, а не разместване или даже съкращаване на щатове. Необходима е свършено нова институционална рамка, която да изхожда от разбирането, че неприкосновеността и интересите на гражданите са основата на обществения живот<sup>5</sup>, поради което и законовата регламентация на публичните политики трябва да създава гаранции за такъв обществен живот. Това собствено е социалният смисъл на понятието „правотата държава” (Van Greven 2005).

Никой не би могъл да отрече, че българската правна система е извървяла изключително дълъг път и реализирала твърде интензивен процес на промяна през последните две десетилетия. Но от тази вярна констатация не следва никакъв подразбиращ се отговор на въпроса – дали тя е все още по-близо до изходната точка на Прехода, или при очакваната цел, която е императивно разписана в условията за членство в ЕС - правова държава. Това и налага да се проучи какво конкретното съотношение между „минало” и „бъдеще” в сега действащата правна регламентация на отношенията между граждани и държава. Основен въпрос в предметния обхват на изследването е **какви механизми предвиждат българските закони, така че интересите на гражданството да станат регулатив и ориентир за работата на държавните служители.** Дали българското общество е вече модерно или само модернизиращо се, зависи от избрания административен модел, а той може да бъде видян най-ясно в Закона за държавната администрация (ЗДА) и Закона за държавния служител (ЗДС). Това ще бъде и прекият предмет на настоящото изследване.<sup>6</sup>

## 2. Практики в страните членки на ЕС и положението у нас

### 2.1. Съвременният либерално-демократичен тип публично партньорство между граждани и държава.

Въпросът за административния капацитет на страните-кандидатки за членство в ЕС се повдигна за първи път във връзка с голямото разширяване от 2004г., защото тогава става ясно, че новоприсъединяващите се страни са от цивилизационно, ценностно и институционално различно естество ([Klingemann](#), [Fuchs](#), [Zielonka](#) : 2006) и ще трябва съществено да се променят в структурно отношение, за да се запази еднородността на общосъюзното пространство, без която „четирите свободи” биха

<sup>4</sup> Хаузнер : 2005.

<sup>5</sup> Vdn Gerven : 2005.

<sup>6</sup> Действието на двата закона, разбира се, почива на връзката им с правни норми от по-висок порядък (Конституцията) и по-низш порядък (правилници и разпоредби на централни държавни институции). В този по-широк смисъл, предмет на изследване е системата от правни регулатори на връзката държава-граждани, на която двата закона са само ядро. Също така се разбира, че е въпрос на конкретно доказателство дали има смисловата вътрешна съгласуваност в цялата правна система, т.е. дали духът на конституцията обуславя характера на отношението гражданство-държавна власт, фиксирано в законите, както и това, дали духът на конкретния закон по ценностно и процедурно непротиворечив начин преминава в разпоредбите на подзаконовата нормативна база.

били немислими, а следователно и устойчивия ръст на развитие би бил проблематичен. Европейската Комисия започна да изисква детайлни реформи на съществуващите институции, процедури и техники с цел пригодността им да допринасят за постигане целите на политическия, икономическия и паричния съюз. Според европейските практики именно отношенията на партньорство между държавните служители и гражданите са „съдържателната същност” на публичните политики (Van Gerwen 2005). Към безспорните три условия за успешен преход към модерността: демократична държава, пазарна икономика и върховенство на правото, по необходимост бе добавено и четвърто – професионална, ефективна държавна администрация.

Именно тя като социална институция фокусира върху себе си обществения консенсус за прилагане на новия публичен мениджмънт<sup>7</sup>. Държавният служител се вижда не като обслужващ персонал на нечия лична воля, но и не само като следващ стриктно разписаното в закона и правилниците, а като изпълнител на публични политики в партньорство с гражданите.

В старите страни-членки общовалидни за държавната служба са принципите на статуса, на стабилността, на йерархията, на равния достъп, на професионалния подбор, на кариерата и на мобилността. Подходът за регламентация на тези принципи бива различен: в закон, чрез практическа установеност или етична кодификация. Общото помежду им е наличието на задължителни стандарти, които ползвателите на услуги, предоставяни от държавата, могат основателно да очакват, както и възможността за проверка на изпълнението спрямо така установените стандарти - с безусловно произтичащи възнаградителни или наказателни санкции в зависимост от резултата на проверката. Приемайки гражданина като „клиент”, държавният служител няма как да не почерпи техники и подходи, присъщи принципно на частния сектор. Опциите за „договаряне” с гражданина и за „приватизиране” на някои административни услуги са адекватни не само на обществения интерес, но и на ограничения ресурс за задоволяване на този интерес.

Неслучайно основно изискване на ЕС във връзка с реформата на държавната служба е и въвеждането на нови системи за оценка и атестация. Освен като средство за въвеждане на диференцирано заплащане според заслугите, а съответно и за въвеждане на стимули за старание, тези системи позволяват контрол върху компетенциите и способностите на държавните служители, който вътрешен контрол има своето значение за защита интересите на гражданите. Според европейските практики саморегулацията е система от цели и стандарти, предназначена да стимулира вътрешната мотивация, която именно инспирира организационни промени и прави възможен демократично-либералния административен модел. Организационната култура на държавните служители е „постоянстващо организационно усилие за разработване на практики за подобряване качеството в работата на държавните служители”<sup>8</sup>. От друга страна гражданите, като нормативно признати адресати на публичните политики, имат гарантирана и обезпечена със съответните практически механизми възможност да следят и оценяват професионалните резултати и продуктивността на държавната администрация.

Макар и целенасочено да избягваме примери, свързани с конкретни държави (с идеята да бъдат представени общностни европейски практики), не можем да не

---

<sup>7</sup> разбирано като въвеждане на следните практики от частния сектор към публичната администрация: конкуренция, измерване на качеството на работа, заплащане според заслугите, зачитане на потребителските нужди, кумулиране, а не разходване на средства. Виж Граматиков : 2004.

<sup>8</sup> Димитров и колектив : 2005, стр.235



споменем Етичния кодекс на държавната служба в Естония<sup>9</sup>, в който като че ли в най-чист вид е възплътено гореспоменатото схващане. Този кодекс определя държавния служител като „лице, упражняващо публична власт, което **трябва да се стреми да осигурява широко участие на гражданите в упражняване на тази власт**”. Задължава го „да подчинява ведомствените интереси на обществения интерес”, „да дава най-доброто от себе си в държавната служба чрез собственото си индивидуално развитие” и „да разпространява изброените по-горе принципи по всякакъв начин”.

Последното задължение е изключително ценно, защото отчита факта, че прокламираната етика ще получи своята легитимност само ако бъде призната от обществото. За да служи ефективно в полза на обществения интерес, държавният служител не бива да забравя, че преди всичко е гражданин като всички останали и че специалните правила, важими за него, не го правят нищо друго, освен **специално отговорен**.

## 2.2. Наследеният държавно-централизиран модел на управление у нас

В противовес на така описания демократично-либерален европейски модел стои исторически наследеният държавно-централистки модел в почти всички пост-комунистически общества (или във всички тях, но в различна степен). Моделът пряко произтича от същината на този тип общества – строителството на комунизма е възможно единствено чрез централизирано инвестиционно преразпределение на държавно експроприиран брутен национален продукт. Присъщите на модела йерархична структура и бюджетно-разходен характер определят и основната му философия на чиновниците – стремеж към нарастване на всеки ведомствен бюджет в условията на гарантирано безотговорно усвояване. Работата на държавните служители не може да бъде определена като „рационално промислени действия за преодоляването на обществено значим проблем”<sup>10</sup> или търсене на ефективност, каквито принципи има само в обществото, основано на безусловна легитимност на частния икономически интерес.

Проблемът у нас не е, че в уж новата конституционна рамка от началото на Прехода механично бе пренесен духът на Живковската Конституция, която признаваше един единствен субект на политика, на чиято партийна програма бе подчинен целия държавен апарат. Самото социалистическо общество се определяше като преходно<sup>11</sup> и поради това няма как да има автономни граждани с автентични интереси, след като политиката изначално полага като основна своя легитимна цел преобразуването на хората в “комунистически труженици”. След като гражданите са обект на превъзпитаващата политика, те няма как да разбират правилно своята “същност” в демократично-либералния смисъл на понятието – своите интереси. Проблемът е, че целта на общественото строителство се промени коренно, но не се промени отношението към обществото като пасивен обект, подлежащ на централизирано властово преобразуване, защото се предлагаше, че голямото число на гражданството не бе готово само да гради новоочерталото се на хоризонта бъдеще. Поради това новата конституция запази стария принцип на държавен свръх-централизъм в устройството на обществения живот и не може да ни изненадва, че към днешна дата България

<sup>9</sup> Къндева, Спиридонова-Хект : 2006, стр.216 и 217

<sup>10</sup> Карамфилова : 2009

<sup>11</sup> Виж чл.4 (2) от Живковската Конституция, който гласи: „Социалистическата държава съдейства за прерастването на социалистическото общество в комунистическо”.

продължава да е най-силно централизираната страна в цяла Европа по данни на международно сравнително изследване от 2009 г.<sup>12</sup>

След като няма автономни граждани – физически и юридически лица, няма как да има и публични услуги. Има държавна служба. И частните закони за тази служба превръщат в правило и ценност тази липса на гражданска активност.

Вярно е, че законът е основен реформаторски инструмент, но „пристрастието“<sup>13</sup> към него е една от ключовите причини за проблемите в административното развитие. По-лошото е, че властимащите легитимират „управлението със закон“ (а не „управлението по закон“) с правните изисквания на ЕС, което пречи да бъде видяна същинската нужда от многоаспектна реформа. Съществуващото в Западна Европа разбиране за административната реформа като икономия на пари с готовност се прегръща от действащите у нас политици като оправдание за финансови рестрикции към администрацията в условията на нестабилно икономическо възстановяване. Те смятат като относително „евтин“ реформаторски инструмент реципирането на чужди закони, без да отчитат, че то няма да промени мисленето и институционализираните навици на хората. В модерните общества проблемите са структурирани (предвидими) и затова разрешаването им е възможно с детайлна нормативна регламентация<sup>14</sup>. В модернизиращите се общества, каквото е нашето, проблемите са породени от взаимодействието на множество динамично променящи се фактори (т.е. са неструктурирани) и механичното реципиране на западно-европейски практики не е сполучливо решение.

Склонността да се игнорира „еманципацията на правата на частните хора“<sup>15</sup> и да се забравя, че правото винаги има свой социален прототип, с който трябва да се съизмерва, е печално известна в България. Юридическият позитивизъм (или т.нар. „юридизъм“) прикрива връзката между правото и обществото, което го е произвело, особено когато законодателят целенасочено „интерпретира“ наличния социален живот в полза на ограничен кръг адресати. Самоизолирайки се от реалния свят и концентрирайки общественото внимание върху себе си, правото елиминира основанието за собственото си съществуване, а именно „оригинерните социални предпоставки“ и заедно с това превръща собствената си „нищета“ в обществена такава. Последната обаче става видима едва когато системната неефективност на правото „позволи“ да бъде прозряна системната социална криза в обществото (Христов 2007). И колкото по-сложен е социалният генезис на модерността, толкова повече „старото“ право губи регулаторната си легитимност (Христов: 2003).

Едва ли сме в правото си да подценяваме факта, че етимологичното значение на думата „общество“ в българския език произтича от „общо“, а не от „партньорство“, „съучастие“, „съдружие“, както е в западните езици. У нас по систематичен начин липсват и социалност, и политическа активност, и гражданска ангажираност (Димитров: 2009). Тази липса обаче не е просто историческо наследство, тя се възпроизвежда рутинно във всекидневния живот от начина, по който държавното

<sup>12</sup> From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth, Assembly of European Regions; 2009

[http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/Publications/AER\\_Study\\_on\\_decentralisation/Studies/GB-FINAL+cover.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL+cover.pdf), accessed on 10.10.2010

<sup>13</sup> Верхайен, Танев : 2006, стр.478

<sup>14</sup> Повече за тезата на Хърбърт Саймън виж в Граматиков : 2004.

<sup>15</sup> Виж Христов : 2007, стр.55. Целият абзац е синтетично резюме на основната теза в историческата социология на българското право, осъществена от този изследовател.

устройство не предвижда (а камо ли да гарантира предпоставки за) гражданско участие.

Юридическият позитивизъм у нас дефинира гражданството само като отношения между индивида и държавата, защото през целия ход на българската модернизация държавата е била основната обществена връзка. В нашия правен свят не е предвидено гражданството като зависимости между титуляри на интереси и субекти на обществени отношения, като „игра”, в която всички играчи (граждани – личности и институции) имат свои интереси и искат ред (закон), по който да се регулира конфликта между тези интереси. Спрямо този автономен обществен живот „държавните служители”, които в традициите на западната демокрация са „публични служители” трябва да бъдат партньори на гражданите при разрешаване на проблемите им.

Когато тези предпоставки на модерното общество липсват като институционален дизайн, корупцията в държавната администрация става систематична, става начин на работа, а не персонална простъпка (Mingiu-Pippidi : 2006; Stoicheva : 2008). Корупцията и конфликтът на интереси в работата на държавните служители формират обществено недоволство, което се превръща в последователна позиция на отказ от политическо участие и в нарастващо разочарование от демокрацията изобщо. Слабото участие на гражданите в политическия живот предпоставя корумпирани и неефективни публични институции. На свой ред дефектността на публичните политики разяжда социалната тъкан от връзки между хората, отблъсква гражданите още повече и ги затваря в социална самоизолация. Така обществото, попаднало в „спирала на политическа безперспективност”, престава да бъде система.<sup>16</sup>

Когато гражданите бъдат признати от политиките за легитимните адресати на публичните дейности, тогава държавните служители ще влязат в същинската си роля да трансформират абстрактните правила за поведение към конкретни реални правоотношения, независимо от волята на политиките. Когато правните норми осигуряват предвидимост в работата на държавните служители и гарантират механизми за отчетност и контрол от страна на заинтересованите субекти, тогава оперативната самостоятелност ще се яви основната рамка на административната дейност, както е в модерните западноевропейски администрации. Това всъщност очаква от нас и ЕС.

### 3. Правно-административната европеизация - да, но доколко?

Преди да пристъпим към анализа на конкретните нормативни актове, е нужно да направим някои уговорки.

Изборът на ЗДА и ЗДС като обект на анализ е мотивиран от обстоятелството, че в тях законодателят се опитва да реализира разбирането си за **управлението на обществения живот**, от чиято специфика пряко произтичат императивите за институционалната уредба на централните ведомства и длъжностите на професионалното поведение на държавните служители.

Както ще покаже резултатът от анализа, двата закона са опит да се съвмести несъвместимото в структурната и функционална регламентация на държавната служба, а именно-организационна самостоятелност на декларативно равнище и дискреционно властване на практика. В нея има както елементи, наследени от

---

<sup>16</sup> За повече подробности, аргументи и емпирични доказателства от проведеното през 2008 „Европейско изследване на ценностите” виж Димитров : 2009, стр.143.

държавно-централисткия административен модел, така и заемки от либерално-демократичния административен модел. Една част от правните норми са загубили регулаторната си легитимност, а друга част от тях просто нямат такава, защото са механично реципирани от чуждото законодателство.

Хипотезата, която изследването ще проверява, е, че двата закона не продуцират системна регулация, защото тя би довела до системна промяна в обществения живот, а такава не е била търсена – на силната централизирана власт е възлагана надеждата, че ще проведе по властови път реформата на българското общество. Половинчатите промени не обслужват обществения интерес по еманципация на гражданския живот от държавно покровителство, а политическата задача на прехода.

ЗДА и ЗДС са продукт на Правителствената стратегия за изграждане на модерна администрация в България, определена<sup>17</sup> като „цялостна концепция за създаване на ефективна държавна организация и укрепване на българската държавност при пълно зачитане на правата и интересите на гражданите”. Основна цел на настоящото изследване е да установи дали декларираното се проектира в конкретен регулаторен механизъм, който реално да *защитава*, а не само да *зачита* интересите на гражданите. Макар и в Правителствената стратегия да е идентифицирана необходимостта от изграждане, а не от реформа, преименуването на ресорното министерство през 2006г. /от Министерството на държавната администрация в Министерство на държавната администрация и *административната реформа*/ всъщност индикира „мултиплициране недостатъците на старата система”. Проверката на тази хипотеза предполага да се проследи дали действащите в момента законови текстове променят статута на гражданското участие в процеса на провеждане на публични политики или обратното - възпроизвеждат наследената маргинализация на гражданските субекти в този процес.

### 3.1. Проекции на гражданския интерес в Закона за държавната администрация

В цитирания по-горе преглед се твърди, че българската правна традиция няма опит в регламентацията на организационната структура на администрацията, с което се аргументира проучването и адаптирането на чуждестранния опит в тази сфера. Не е отчетено обаче, че водеща е липсата на обществена традиция за разделение на властите като структурен и функционален принцип, изискващ съответната нормативна регулация. Най-важният проблем в концептуално и ценностно отношение е липсата на съзнание у законотворците, политическите елити и представителите на държавната администрация за фундаменталната разлика между социалистическия тип държавност и “правовата държава”. Тази разлика определя статута на държавната администрация – като обслужваща върховенството на държавата или обслужваща върховенството на гражданството.

ЗДА урежда **структурата** на администрацията, **основните принципи** на организация на нейната дейност, **длъжностите** в нея и **основните изисквания за заемането им**. Прави впечатление, че от пространното определение на обхвата на закона отсъства основното – **целта**, която приложението му трябва да реализира, а съответно изчезва и **стандарт** за определяне на обществена адекватност на законовите разпоредби – дали те отвеждат към целта или не.

На второ място, в ЗДА е уредена не структурата на държавната администрация като цяло, а структурата на отделните организационни звена в изпълнителната власт.

<sup>17</sup> в Преглед на изпълнението и през периода май 1997г.-юли 1999г. Виж МС на Р България : 1999.

Де факто администрацията на законодателната<sup>18</sup> и съдебната власт<sup>19</sup>, както и местната администрация<sup>20</sup> остават извън обхвата на закона и по този начин се елиминират системните връзки в държавната администрация като цяло, нужни за провеждане на единна държавна политика. Така разделени, елементите на системата няма как да формират стабилни обществени институции, каквито само могат да работят ефективно **в динамична среда от конкуриращи се частни интереси**. Законът изобщо не отчита тези интереси като центробежна сила, на която трябва да устояват отделните организационни звена. Връзките помежду им **не се виждат като зависимости между различни обществени субекти и явления**. Тезата ни е, че, така построена, държавната администрация е призвана да обслужва властта, а не да реализира публични политики.

Преди да се анализира структурата на администрацията на органите на изпълнителната власт като един вид образец за останалите администрации, е важно да бъдат коментирани **основните принципи** в работата на държавните служители като призма, през която се проектират (или не) обществените и частни интереси. Тези принципи са прокламирани в чл.2, ал.1 от ЗДА както следва:

1. **законност**. В модерните общества държавата *регутира* отношенията между съществуващи социални субекти, посредничи между различни частни интереси и така охранява обществените интереси. В модернизиралите се общества, каквото е и българското, държавата *конституира* социалните структури и ги подчинява на контрола си чрез изискването за законност. Имайки предвид, че както Конституцията, така и законите в България, изобщо не презюмират настъпването на вреди за гражданите от законосъобразни действия на институциите, камо ли тяхното репарирание, става ясно доколко общественият интерес е проектиран в нормативните регулации или защитен от тях. Презюмира се, че държавните институции са единствените и безусловни изразители на обществения интерес и, съответно, ако практиката не потвърждава това допускане, нормативната база не създава възможност за корекции в поведението на държавните институции.

2. **откритост и достъпност**. Закона за достъп до обществена информация е обнародван в ДВ бр.55/2000г. и макар да е замислен като „конституция на гражданите“<sup>21</sup>, към днешна дата се оказва поредния нормативен регламент, с липсващ ефективен механизъм за контрол по прилагането му. Този дефицит е следствие от липсата на политическа воля регламентиране на персонална отговорност, а съответно и изисквания за прозрачност в управлението. На 27.11.2008г. Комитетът на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа прие Конвенция за достъп до официални документи, от правно-задължителния характер на която произтекоха промени в ЗДОИ<sup>22</sup> в следните насоки: **разширяване кръга на субектите**, задължени да предоставят информация; **въвеждане на задължение за активно публикуване на информация онлайн** и **стесняване приложимостта на ограниченията на правото на информация**

<sup>18</sup> Според §5 от ДР към Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, при осъществяване на своите правомощия Народното събрание се подпомага от администрация (ал.1), а служителите в тази администрация са парламентарни служители, чийто статут се определя в правилника по чл. 8, ал. 1, т. 13.

<sup>19</sup> На администрацията на органите на съдебната власт е посветена цялата глава 18 от ЗСВ. Звената на администрацията, функционалните им характеристики, организацията на работата в администрацията на органите на съдебната власт, длъжностното разписание, типовите длъжностни характеристики на съдебните служители, редът за провеждане на конкурс, условията за несъвместимост за съдебен служител и органите по назначаването им се определят със съответни Правилници (чл.342, ал.2 от ЗСВ), като за неуредените случаи се прилагат разпоредбите на КТ.

<sup>20</sup> На нея още през 1991г. е посветен цял закон-ЗМСМА.

<sup>21</sup> Жулева и колектив : 2009

<sup>22</sup> обнародвани в ДВ 104/2008г

**с формалното утвърждаване на принципа за надделяващия обществен интерес от узнаване на информацията**, изведен в практиката на ВАС. Така установените под външен натиск минимални стандарти целят прозрачност на публичните институции. Тяхното практическо установяване (или не) като принцип в България е индикатор дали обществото ни е „наистина демократично и плуралистично, дали се противопоставя на всички форми на корупция, дали е способно да критикува управляващите го и дали е открито за просветено участие на гражданите по въпроси от обществен интерес”<sup>23</sup>. За съжаление не закъсна поредният пример за липсата на системен законодателен подход, който цели същинска промяна в администрацията, така че от държавна тя да стане публична по смисъла на европейските достижения. С приетите през април 2009г. изменения и допълнения в ЗПРКИ, в противоречие с обществения интерес от прозрачна и почтена администрация, задължението за избягване на конфликт на интереси беше вменено само на държавните служители, изпълняващи действия по управление, разпореждане, регулиране или контрол. Смисълът на направените промени е да се ограничи действието на разпоредбите за конфликт на интереси и да се минимизират последиците от нарушението им. Промените свидетелстват и за съпротивата на действащата държавна администрация, която успя, защото правото на информация не се вижда от законодателя като част от цялостната система на гражданско участие в реализацията на публични политики.

Принципът за достъпността, разбиран като задължение на администрацията да отговаря на запитвания, молби, жалби, предложения и сигнали на гражданите и юридическите лица по въпроси, които представляват техен законен интерес, също няма значимо практическо приложение. Ще споменем само, че първото съдебно решение, с което се наложи глоба на орган на изпълнителната власт за неизпълнение на задължение по ЗДОИ, датира от 09.07.2008г.<sup>24</sup>. Когато този „прецедент” стане практика, общественият интерес ще бъде реален коректив на държавното управление.

**3. отговорност и отчетност.** Според ал.5 служителите в администрацията носят отговорност за своите действия по ред, определен със закон. Цитираната норма е пределно обща и непълна, за да бъде определена като принцип. „Пропускът” на законодателя да предвиди принципно отговорност и за бездействия на държавните служители ни подсеца за неговото отношение към друга дилема-между принципа на мълчаливия отказ и този на мълчаливото съгласие. Тази дилема бе решена с обнародването в ДВ бр.30/2006г. на АПК, чийто чл.58, ал.1 гласи: „Непроизнасянето в срок се смята за **мълчалив отказ** да се издаде актът”. Според АПК правилото за работата на държавната администрация е мълчалив отказ, а спрямо него са възможни предвидените в алинея 4 на същия член изключения.

За отчетността става дума в чл.62. Този текст предвижда всички административни структури да изготвят ежегодно доклади за състоянието на съответната администрация, а Министерът на държавната администрация и административната реформа е натоварен със задачата да обобщи тези доклади и да ги направи публично достояние. Отчетността обаче не се изчерпва с формалното изготвяне на доклад. Тя предполага ясно идентифициране на задължението за предоставяне на обществеността на съществена, достоверна и своевременна информация<sup>25</sup>, **но не за състоянието на администрацията, а за резултатите от нейната работа**. Подмяната в съдържанието на предоставяната на обществеността информация обаче изобщо не е случайна. Ако се допусне легитимно и законово

<sup>23</sup> Становище на Съвета на Европа относно ценностите на Конвенцията. Виж Жулева и колектив : 2009.

<sup>24</sup> Виж повече в Жулева : 2009, стр.46.

<sup>25</sup> За тази презумпция виж МС на Р България : 2008.

разпоредено обществено очакване за резултатност, ще стане възможно да се постави въпросът и за отговорност при липсата на резултати. Глаголната форма обаче не случайно е в бъдеще време, а и условното наклонение би било много на място.

4. **ефективност**. Като цел на административната дейност е зададено постигането на висок “обществен резултат” при възможно най-икономично използване на ресурсите. Липсата на легално дефиниране на обществения резултат не е случайна - просто силово налаганите от тоталитарната държава „обществени резултати” са се трансформирали в безалтернативна целесъобразност по преценка на властимащите. Ефективността очевидно не се разбира като продукт на заинтересоваността на консолидираните частни интереси.

5. **субординация и координация**. Цялостният прочит на ЗА не дава основание да се заключи категорично кой всъщност осъществява общото ръководство на отделните административни единици. Погрешно е очакването това да е Министерът на държавната администрация и административната реформа. Той съгласно чл.127 от ЗДС осъществява контрол върху персоналия състав на администрацията, но не и върху нейното структурно и функционално единство. Това потвърждава тезата, че система, чието функциониране зависи от нечии лични персонални качества, няма как да бъде ефективна и полезна за обществото.

6. **предвидимост**. Предвид вече констатираната липса на конкретно поставени обществено значими цели и механизми за проверка съответствието на извършеното в тяхно изпълнение, предвидимостта в работата на държавните служители е под въпрос.

7. **обективност и безпристрастност**. Въпросът тук е какви механизми реализират тези пожелания. Отговор в ЗА няма. Такъв ще трябва да бъде търсен при анализа на ЗДС.

Сякаш, за да компенсира липсата на съответна уредба относно компетенциите и отговорностите на органите на изпълнителната власт, със ЗИДЗА, обнародван в ДВ бр.24/2006г., несръчно беше „пришит” чл.33а. Според него, в изпълнение на стратегическите си цели органите на изпълнителната власт поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение. Кратко и ясно - изпълнителната власт сама си поставя цели, сама планира средствата и начините за постигането им и **сама** себе си контролира.

Организацията, структурата и съставът на административните единици се определят със съответен устройствен правилник, т.е. ЗДА не съдържа **законово регламентиранни стандарти** по тези въпроси. Устройствоните правилници са си „вътрешна” работа на администрацията, в която участие на гражданите не е предвидено. Основна функция на отделните административни единици е **да подпомагат съответните органи на изпълнителната власт при осъществяване на техните правомощия** (чл.34). Да помагаш е предмодерно действие, морално гарантирано благо-деятелство. Поради това при “помощ” не може да се търси целерационалност, ефективност и резултатност.

Интересно е изменението на ЗА, обнародвано в ДВ бр.24 от 2006г., според което към министерствата, държавните и изпълнителните агенции **могат да се създават съвети** като консултативни звена за решаване на проблеми от специалната им компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Въпросът е какво друго, освен да решава проблеми и да изпълнява задачи, има да прави администрацията? Не е трудно да се види „вратата” в закона, през която властимащите могат съвсем легитимно, и поради това безпрепятствено, да вкарат ad hoc в системата на държавната служба „свои хора”, които безконтролно-извън щата и бюджета да обслужват интересите им. Както показват резултатите от другите проучвания в рамките на настоящия изследователски проект, неправителственият сектор изключително остро

и настойчиво разглежда тази законова норма повече като бариера, отколкото като възможност през гражданско участие в подготовката и провеждането на публични политики.

Особено внимание заслужава чл.54, ал.3 от ЗДА, предвиждащ, че издръжката на изпълнителната агенция се формира от бюджетни средства и приходи от собствена дейност, защото единствен този текст загатва за възможността администрацията не само да разходва, но и да кумулира средства. Във всички останали случаи доминира разходно-бюджетният принцип и категорично не може да става дума за нов публичен мениджмънт.

Не са жизнеспособна форма за съвместяване на вътрешен и външен контрол и хибридни образувания, определени в чл.53, ал.1 „държавно-обществени консултативни комисии” по важни въпроси от обществена значимост. Планираната „хоризонтална система за контрол и оценка на ефективността на дейността на централната администрация” си остава в сферата на добрите намерения. Дефакто липсва диалог с гражданите и те не биха могли да припознаят интересите си в ЗА.

### 3. Проекции на гражданския интерес в закона за държавния служител

Според чл.12, ал.1 от ЗДА, дейността на администрацията се осъществява от държавни служители<sup>26</sup>. В изпълнение на чл.12, ал.2 от ЗДА, редът за назначаването и статут-ът на държавните служители се определят със ЗДС. Ако имаме предвид терминологичната разлика между „статут” и „статус”<sup>27</sup>, ще трябва да внесем уточнението, че всъщност ЗДС урежда статуса на държавния служител като съвкупност от изисквания и ограничения при назначаване на държавна служба, от права и задължения на държавните служители. Статут може да бъде наречен самият ЗДС, който заедно с редица други нормативни актове, се явява източник на правното положение на държавния служител.

Европейските практики изискват първо да бъдат дефинирани задачите на държавната администрация, а вече установихме, че това не е сторено в ЗА. На следващо място следва да бъдат определени съответните компетенции (способности), което означава да има стандарти за знанията и уменията, необходими за решаване на поставените задачи. Когато са ясни задачите и компетенциите, от тях естествено произтичат съответните правомощия и отговорности. Тезата ни е, че ЗДС не казва (или е съвсем лаконичен) какво трябва да постигне държавната администрация, а доколкото има някакви нормативни проекции в тази насока, те целят да гарантират обслужването на властта, а не на гражданите.

Първото потвърждение на тази теза се съдържа в чл.1 от ЗДС, който не презюмира, че освен в отношения с държавата, държавният служител влиза в отношения и с физически и юридически лица и че точно тези хоризонтални отношения възникват при и/или по повод изпълнението на държавната служба. Еднозначно доктринално или легално определение на понятието „държавна служба” липсва. В контекста на чл.116 от Конституцията КС в свое решение №5 от 1993г. по к.д.№6/1993г. тълкува държавната служба като дейност, извършвана от името на държавата за *реализиране правомощията на органите на изпълнителната власт*. Няма как да се очаква друго тълкувание при наличната конституционна уредба, която

<sup>26</sup> и лица, работещи по трудово правоотношение, които се назначават по КТ.

<sup>27</sup> За точния смисъл на термините „статус” и „статут” виж повече в Неновски : 2001, стр.142-144.



разглежда изпълнителната власт като “упражняваща власт”<sup>28</sup> (налагаща воля, разпореждаща се), а не като провеждаща политики в защита на граждански интереси. Статутът на държавната служба е конституционносъобразен, но общественото непродуктивен. За да се повиши ефективността и оттам престижа на правния регулатор в българското общество, е необходимо държавата да бъде посредник в обмена на дейности на автономните граждани. Нейната политика трябва да бъде насочена към консолидиране на техните различни интереси с цел трансформирането им в легитимен обществен интерес, достоен за защита от правото.

Легалното определение за „държавен служител”, формулирано в чл.2, ал.1 от ЗДС, създава впечатление за междусубектни отношения, а не за институционални връзки. Държавният служител се вижда като слуга на нечия персонална воля, а не като изпълнител на публични политики. Ако законодателят споделяше разбирането на Джеймс Андерсън за публичната политика като „относително стабилен, целенасочен курс на действие, насочен към справянето с определен проблем или повод за безпокойство, реализиран от структурите на правителството и техните служители”<sup>29</sup>, едва ли би дал подобно определение за държавния служител.

Откритият специфичен смисъл в разбирането за естеството на “държавната служба” (което на английски и звучи по обратния начин “публична услуга”) е систематично артикулиран и в следните **ръководни насоки** в работата на държавните служители, изведени в чл.4 от ЗДС: закона и законосъобразните актове на органите на държавната власт; спазването и защитата на правата, законните интереси и свободите на гражданите; интересите на държавата.

ЗДС не дава отговор на въпроса от какво следва да се ръководи държавният служител, ако интересите и свободите на гражданите влязат в различие с интересите на партийно-правителствените действия. Изреждането им в отделни точки говори, че става дума за различни неща. Кое от тях има приоритет и кой определя превеса? Очакването е, че чл.4 от ЗДС като всяка „норма-принцип” е застрашена от неизпълнение, поради липсата на мотивационна и културна среда, в която да вирее, поради което този дефицит трябва да бъде нормативно санкциониран. Това означава към нормата да бъде „прикачен” функционално обслужващ я механизъм, който да гарантира „последователното протичане във времето на определени действия с правно значение”<sup>30</sup>, т.е. да прави работата на държавните служители законосъобразен, предвидим и проверяем (контролируем) процес.

В чл.18 от ЗДС нормативно са закрепени следните **принципи**, на които трябва да се основава изпълнението на държавната служба: законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархична подчиненост. Като съпоставим тези принципи с вече анализирани общностно европейски принципи, както и с тези, формулирани в чл.2, ал.1 от ЗА и в чл.4 от ЗДС, става съвсем очевидно, че законодателят не само реципира „хаотично и еkleктично” чуждото законодателство, но и сам създава норми, които трудно биха могли да бъдат определени като нормативна *система*. Вместо стратегически да се ориентира към системата на кариерата, доминираща в европейските практики, и да адаптира нейните стандарти към социалните реалности в страната, законодателят във всеки сгоден случай интерпретира стари или дава нови дефиниции за принципите на държавната служба. Последователен

<sup>28</sup> Казаното звучи на български като труизъм, а защо това не е така, става ясно веднага щом преминем на друг език, примерно английски – The executive as performing/exercising power /as ruling, making orders) but not as policy making in charge of civil interests.

<sup>29</sup> Карамфилова : 2009

<sup>30</sup> Димитров и колектив : 2005, стр.232

е обаче единствено в утвърждаването на законността, защото вижда в правото инструмент за моделиране на социума.

За да бъде „относително стабилен, целенасочен курс на действие”, държавната служба се нуждае от стабилност, политическа неутралност и координирана йерархичност, а равният достъп и професионалният подбор ще осигурят нейната ефективност. Така зададените изисквания към персоналия състав и структурите на администрацията, естествено ще произведат очакваните прозрачни и предвидими процеси. Тази логика не е очевидна при прочит на ЗДС и затова в случая е приложим методът за „реконструкция на нормативността”<sup>31</sup>. Той ще бъде използван, за да се установи дали търсената логика липсва само в *текстовото описание* на правните норми или изобщо в *законодателната воля*.

Държавните служители имат свой специфичен статус, който ги отличава от всички останали служители. От този специфичен статус ни интересуват само онези елементи, в чиято регламентация (или в липсата на такава) е проектирано съотношение между обществения и частния интерес.

Във връзка с **условията за назначаване на държавни служители**, регламентирани в чл.7, внимание заслужават следните моменти:

България изпревари останалите държави-членки на ЕС в осигуряването на условия за равен достъп до държавната служба, което е разбираемо предвид статуса и на новоприет член на общността. Първоначалната инерция в „европеизацията” бе преодоляна адекватно с последните изменения в чл.7, ал.4, датиращи от 2009г.

Налице е обществено недоволство от липсата на регламент, който да елиминира достъпа до държавна служба на обвиняеми и подсъдими лица, което е напълно оправдано предвид обстоятелството, че подобен нормативен дефицит очевидно не може да бъде компенсиран чрез морални и етически задръжки.

Прави впечатление, че за държавните служители не е предвидена защита, аналогична на тази по чл.333, ал.1, т.3 от КТ<sup>32</sup>. Това законодателно решение би могло да търпи критика, предвид забраната за дискриминация, прогласена в чл.7, ал.6.

В чл.7, ал.5 е предвидено изрично, че на ръководни длъжности могат да бъдат назначавани само лица с висше образование<sup>33</sup>, каквото и да е то по специалност. Но повече от 10 години в българските университети са въведени специализирани учебни програми по социални, правни, политически и икономически науки, които подготвят не просто „висшисти”, а специалисти по публична администрация<sup>34</sup>. Въпреки това, ЗДС

<sup>31</sup> Кискинов : 2006

<sup>32</sup> Посочената разпоредба предвижда, че в определени случаи работодателят може да уволни работник или служител, боледуващ от болест, определена в наредба на министъра на здравеопазването, само с предварително разрешение на инспекцията по труда за всеки отделен случай.

<sup>33</sup> Тук не може да пропусната емблематичната за морала в политиката поправка в ЗА, станала скандално известна като поправката „Лучано”. Съгласно редакцията на чл.19а, ал.2 от ЗА към ДВ бр.67/1999г., лицата по чл.19, ал.4 от ЗА, сред които са и председателите на Държавни агенции, имат статут на държавни служители. В ЗДС обаче съществува изисването на ръководни длъжности да бъдат назначавани само лица с висше образование, което направи проблемно назначаването на нямащия висше образование Васил Иванов-Лучано за Председател на Държавната агенция за младежта и спорта (ДАМС). „Проблемът” бе решен с изменение в чл.19а от ЗА (обнародвано в ДВ бр.99)2001г.), съгласно което на лицата по чл.19, ал.4 от ЗА бе „отнет” статута на държавни служители и им бе признат статут на еднолични органи на изпълнителната власт, спрямо които и до ден днешен няма формално (нормативно) изискване да имат висше образование. Така през декември 2001г. Васил Иванов-Лучано бе назначен за Председател на ДАМС, а за по-сигурно и обществено лицеприятно от 11.10.2002г. ДАМС беше преобразувана в министерство. Васил Иванов-Лучано стана първият спортен министър в България след 1989г. и първият министър без висше образование.

<sup>34</sup> Специалността „Публична администрация” към Философския факултет на СУ”Св.Климент Охридски” е разкрита с решение на Академичния съвет през април 1997г. в отговор на новите потребности в

не съдържа регулация, утвърждаваща стандарта за по-тясната специализация, на който залагат европейските практики.

По правило изискванията за заемане на държавна служба пряко обслужват принципите за лоялност и за неутралност - икономическа и политическа, които имат значение за приемствеността в работата на държавните служители. У нас под приемственост се разбира такава между отделни субекти (които обикновено са свързани в социални мрежи), а не установен функционален механизъм за стабилност на институциите. Затова законът допуска само поведенчески дефекти на отделни лица, а у нас има структурни дефекти на публичната администрация поради мрежовия характер на социалния живот<sup>35</sup>. Реципирането на западната представа за публична администрация подминава факта, че там като правило човек е анонимен индивид от поне 300 години, а у нас и досега той е основно член на кланове и социални мрежи.

При анализа на изискванията за назначаване на държавна служба не се установи наличието на законово дефинирани стандарти относно компетентностите на държавните служители. Макар и да не е изрично формулирано като принцип, изискването за ефективност в работата на държавната администрация има своите косвени<sup>36</sup> проекции в чл.10, ал.2, според който назначаването на всяка длъжност на държавен служител се извършва чрез конкуренция, основана на професионални качества. Подобен подход, присъщ на частния сектор, няма традиции у нас и затова е важно провеждането на конкурси да бъде уредено по начин, който да не го превръща в „параван“ за назначаване на „свои хора“. В ЗДС са уредени някои основни правила, но реално уредбата е „изнесена“ в подзаконов акт, което крие вече споменатите опасности от легитимация на дискреционната власт. Понастоящем това е Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители, приета с ПМС №8/16.01.2004г. Накратко ще резюмираме (не)пригодностите на този документ да гарантира очакваната ефективност в работата на държавната администрация.

На първо място стои въпросът кой провежда конкурсите за държавни служители? Концепция в етиката на европейските практики е използването на т.нар. „стейкхолдъри“ (доста условно това на български се превежда като „заинтересовани страни“) при провеждането на конкурсите. Особено полезно е едновременното използване на вътрешни и външни стейкхолдъри, защото сблъсъкът между интересите им дава изключително важната информация за необходимите промени в системата. Българският законодател обаче е предвидил само, че в конкурсната комисия *могат да участват* (вместо „задължително участват“) и представители на синдикалните организации на държавните служители от съответната администрация, както и *външни специалисти* в професионалната област, в която ще се оценяват кандидатите.

Конкурсната комисия одобрява критериите за преценка на резултатите, но няма нормативен регламент те да са разписани и известни на кандидатите преди началото на конкурса. Проблем си остават субективизмът и непрозрачността в работата на конкурсната комисия, която не е длъжна публично да мотивира крайното си решение. Те могат да бъдат преодоляни чрез задължителното участие в нея на вътрешни и външни стейкхолдъри, като средство за защита интересите на гражданството срещу административния произвол.

Като своеобразен преход между статуквото преди и след постъпването на държавна служба, ще се спрем на съдържанието на **клетвата**, която според чл.14, ал.2,

---

административното управление. А към днешна дата специалност публична администрация се изучава в десет висши учебни заведения.

<sup>35</sup> Чалъков и колектив : 2008

<sup>36</sup> Косвени, защото нищо не гарантира, че правилно избраният кандидат ще продължи да се държи правилно, особено, ако обстоятелствата го насърчават да постъпва друго-яче.

държавният служител е длъжен да положи преди постъпването си на служба. То гласи: "Кълна се при изпълнение на държавната служба да спазвам и да се ръководя от Конституцията и законите на Република България и да изпълнявам добросъвестно служебните си задължения съобразно интересите на държавата." Защо в този текст не са включени всички обсъдени по-горе принципи и най-вече - **интересите на гражданите**? Колкото и формален да се смята актът по полагане на клетва, той е част от организационната култура на държавната администрация и неглижирането му говори за нейното ценностно подценяване.

Все пак гражданите като същински адресати на осъществяваната от администрацията държавна политика са „зачетени” в чл.20, ал.1, според който държавният служител е длъжен да удовлетворява точно и своевременно законосъобразните искания на гражданите и да съдейства за признаването на техните права и законни интереси<sup>37</sup>. Зад използваната формулировка прозира казуистично отношение към конкретния гражданин и неговия частен интерес. То може да бъде аргументирано с липсата на традиционната култура в модерните общества, достигнали до „интензивност на безлична взаимна обвързаност”<sup>38</sup>. Същият дефицит обяснява и използвания в чл.20, ал.2 отрицателен подход: „държавният служител е длъжен да **не** проявява грубост, **невъзпитание** и **неуважение** към гражданите, които обслужва”. Много по-цивилизовано би звучало следното: „държавният служител е длъжен да проявява внимание, възпитание и уважение към гражданите, които обслужва”. По-същественото е, че горепосоченото третиране не е на *граждани*, а на *личности* – вменена е *морална добропорядъчност*, а не *инструментално отношение* по защита на интересите и решаване на проблемите на гражданите по най-добрия и ефикасен начин.

Чрез сътрудничеството и координацията между трите власти се осъществява държавната политика. Като неин регулатив обаче не са предвидени интересите на гражданите. Нещо повече - законите изобщо не предвиждат гражданите да имат интереси, т.е. естествено съществуващите такива се явяват незаконни. Правова ли е тогава държавата ни, щом служи на граждани, чиито интереси не са признати, камо ли защитени от законите? Отговорът се съдържа в Конституцията: за задоволяване и защита интересите на гражданите им служат техните собствени сдружения (чл.49, ал.1), синдикални организации и съюзи (чл.49), при това извън политическите цели и дейност (чл.12, ал.2). Интереси могат да имат само онези, които имат политическа воля и то формирана и изразена по надлежния ред (чл.11, ал.3). Иначе правата или законните интереси на гражданите се защитават само ако са нарушени или застрашени (чл.56, ал.1). Така правно **конституирани** нещата, обясняват защо българското чиновничество няма отношение към интересите на българските граждани, а само към тези на властимащите.

В първоначалната си редакция чл.28 от ЗДС беше непълноценен в стремежа си да гарантира опазване престижа на държавната служба. С измененията от 2003г. бяха заложили реални стандарти в това отношение, обективирани в **Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация**. Като „подобнена версия” на някои законови норми, Кодексът е много по-логичен и категоричен в идентифицирането и утвърждаването на основните принципни правила, на които трябва да бъде подчинена работа на държавните служители, за да бъде професионална и ефективна. Самият факт

<sup>37</sup> А какво става със „законните интереси”, когато законите не предвиждат гражданите да имат интереси и тези интереси да са регулатив на политиката? Отговор – интересите са незаконни... Към тях явно чиновничеството няма отношение... Това е цялата магия на българската «правова държава» - тя служи на гражданите, които нямат интереси – виж конституцията, в която се казва буквално, че гражданите могат да имат интереси само в рамките на НПО и извън политическите цели....

<sup>38</sup> Димитров : 2009

обаче, че отношенията с гражданите се регулират с нормите на Кодекса, а не на закона, говори, че тези отношения не се смятат за основни.

Държавният служител носи **дисциплинарна отговорност** (чл.89), когато виновно не е изпълнил или е забавил изпълнението на служебните задължения; не е спазил кръга на служебните си правомощия; нарушил е задълженията си спрямо гражданите по чл. 20; не е спазил правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. Дисциплинарно нарушение извършва и ръководител, който не е обърнал внимание на оплакване на гражданите за нарушение сред по-горе посочените, извършено спрямо тях от негови подчинени, Подобна санкция принципно е начин външният граждански контрол да бъде „внесен” вътре в системата и да постави вътрешния контрол в условията на алтернативност, т.е. да предизвика неговата рационалност. Този „трансфер” обаче не е инструментално обезпечен, защото законът мълчи по въпроса кой и как санкционира ръководителя (т.е. какъв е наказващият механизъм).

Функционирането на сложната система от принципи, изисквания, права, задължения и отговорности - или иначе казано **цялостният контрол по изпълнение на ЗДС** - се осъществява от министъра на държавната администрация и административната реформа, който при изпълнение на контролните си правомощия се подпомага от държавни и главни инспектори. Касае се за контрол, който цели предотвратяване и преустановяване на нарушенията, свързани със законодателството за държавния служител, а не за контрол относно спазването на правата, законните интереси и свободите на гражданите от страна на държавните служители.

Не бива да се забравя, че предложенията и сигналите, подадени от гражданите, организациите или омбудсмана до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции, се разглеждат по друг законов регламент - този по глава осма от АПК. Организацията на работата с предложенията и сигналите се определя в устройствените правилници на съответните органи. Обстоятелството, че тези публични отношения не се уреждат от текст на закона, а се поставят в полето на дискреционната власт, където се решава “по усмотрение”, е поредното доказателство за техния нисък ранг, „незаслужаващ” стандарт, който подзаконовите норми само да доразвият.

За да бъде ефективна комбинацията между вътрешен и външен контрол, са необходими две основни предпоставки. Първата е подходяща „плътност” на нормативната регулация относно вътрешния контрол. Водещо тук е правилото, че „държавата трябва да бъде достатъчно силна, за да охранява интересите на частните хора и достатъчно слаба, за да не превърне охраната в деспотизъм”<sup>39</sup>. Втората предпоставка е еманципацията на всеки отделен гражданин и на обществото като цяло, изразяваща се в способността да бъдат консолидирани частните интереси и обединени съвместните усилия по начин, че общественият интерес да бъде реално защитен.

**В българският модел за ръководство и контрол в държавната администрация** откриваме прекалено много етапизъм. Реалната административна власт е концентрирана в субект с обща компетентност, който не разполага нито с времеви ресурс, нито с професионална експертиза за ефективно управление на динамичните обществени процеси<sup>40</sup>. Разпиляването на отделните елементи от системата на държавната администрация и поставянето им в правомощията на различни субекти, води до дублиране на правомощия, затруднява координацията и размива отговорността. В този смисъл ЗА и ЗДС стабилизират държавно-

<sup>39</sup> Христов : 2007, стр.56

<sup>40</sup> „Държавата срещу реформите”, стр.99.

централисткото статукво и нищо чудно, като се има предвид, че автор на законите е парламентът, а на подзаконовите актове - органите на изпълнителната власт, че съдебният контрол е твърде ограничен и най-вече, че във всичко това гражданското участие е трудно забележимо.

#### 4. Заключение – юридическият дискурс в разгледаните закони и общественият живот като състезателен дебат, отвеждащ към развитие

Степента на нормативната обезпеченост на възможността гражданите и техните организации да участват в нормотворческия процес е пропорционална както на „степената на демократизация на държавата, така и на степента на зрялост на гражданското общество“<sup>41</sup>. Допълнителната сложност на ситуацията в България произтича от обстоятелството, че в модерните цивилизации „демократичните стандарти се налагат като норма в обществения живот, дори когато не са формално закрепени в нормативни актове“<sup>42</sup>. У нас тази предпоставка не е налице и следователно трябва да бъде конструирана именно чрез основния инструмент за модерна регулация – закона.

Целият проведен дотук анализ изхождаше от интересите на гражданите<sup>43</sup>, видени през призмата на европейските практики и през „кривото огледало“ на собственото ни минало, и търсеше техните проекции в действащите у нас правни норми<sup>44</sup> относно държавната служба. За да обобщим, ще погледнем в обратна посока – от правните норми към интересите на гражданите и така ще стане напълно видима контра-проекцията на нормативните постижения, прекомерности, липси и подмени. Едно е сигурно – както обществото ни, така и правото ни е в преход. За да бъде обяснен смисълът му в такова преходно състояние, е изключително важно на него да се гледа като на „дискурс, разбиран като диалог“ (Дачев : 2004). От тази аналитична позиция ще можем да видим дали ЗА и ЗДС формират ценностна система, годна да подреди живота на социалните субекти и дали предлагат регулаторни механизми за конкретна реализация на гражданските интереси.

Разглеждано като диалог, правото има три елемента: *предмет; субекти, които диалогизират и позиции на субектите на диалога, от които те диалогизират*. Предметът това са благата, по повод на които се диалогизира. В ЗА и ЗДС това *би трябвало* да са интересите на гражданите и провеждането на публичните политики, чрез които те се реализират. Наред с тях, всъщност преди тях и вместо тях обаче фигурират интересите на държавата, която се е нагърбила с непосилната задача да преведе гражданите през прехода. Двата закона я легитимират отново като демиург на социалния живот, а не като посредник и арбитър между гражданите. Доказателство за това е фактът, че изследваните правни норми, твърде рядко признават гражданите като **субекти на диалога**, т.е. като адресати на провежданите от държавните служители публични политики и поради това - легитимни участници в подготовката и провеждането на тези политики, а съответно партньори и в оценката за резултатността на действията на държавната администрация.

Безалтернативен субект на тези политики в повечето случаи си остава държавата и от диалог просто няма нужда. Двата закона определят държавните служители като „помощници“ на изпълнителната власт и не изискват от тях целерационалност,

<sup>41</sup> Новкиришка-Стоянова : 2004. Статията представлява обобщение на тезисите в доклада на Годишната среща на юристите в държавната администрация „Предварителна оценка на въздействието на новото законодателство, Боровец, 25-26 ноември 2004г.

<sup>42</sup> Виж в МС на Р България : 2008.

<sup>43</sup> като проектиран „предмет“

<sup>44</sup> като „равнина“

ефективност и резултатност. Отношенията администратор-гражданин се структурират не хоризонтално, а йерархично по подобие на отношенията държавен орган-държавен служител. В такива отношения място за партньорство няма.

При липса на регламент за диалог, за законите става „безпредметно“ да се съобразяват с позициите на субектите, от които те (биха могли да ) диалогизират. Следователно - правото в случая не е средство за смислова комуникация чрез езика на институционалните норми, а само начин гражданите да бъдат „информирани“ за волята на законодателя. Зададеният правен ред, като „отмерено“ право, не се покрива с дължимото право за признаване важимостта на другия и неговите интереси. Стабилизираното от ЗА и ЗДС статукво в работата на държавните служители влиза в конфликт с легитимните вече и у нас частни интереси, изискващи правила за обществено разбирателство.

Бидейки самодостатъчно, правото си остава съвкупност от *разпоредби*. То не доразвива обществения дискурс, установявайки *норми и модели за диалози*, които имат потенциала да *инспирират промени и да изведат България от прехода*. Когато в ЗА и ЗДС престанат да се проектират интереси на държавата, *различни от интересите на гражданите*, когато държавната администрация престане да *служува* на властта и започне да *служи* на обществото, тогава преходът ще е свършил, тогава и държавата ни ще е станала правова.

## 5. ПРЕПОРЪКИ:

От така направените изводи произтичат и съответните препоръки относно необходимостта да се регламентират основополагащи обществени отношения с цел институционализирането им като трайна публична практика. Ключова предпоставка в тази връзка е разглеждането на публичните политики не като партийна власт, а като обществено партньорство, което е процес с фази на разгръщане:

### 1. На фаза „планиране и разработване“ е необходимо:

→ идентифициране на заинтересованите страни чрез ясни и надеждни критерии, осигуряващи максимално широко и представително участие. Гражданското участие в тази фаза осигурява съответствие на нормативната регулация с обществените очаквания и спомага за нейното разбиране (възприемане) и спазване;

→ държавата чрез своите институции да насърчава активното гражданство и изграждането на компетентни обществени организации, защото има полза от тях. Чрез институционализирано активно гражданско участие в нормотворчеството се постига съответствие между обществения интерес и правната уредба;

→ изслушване на гражданите и съобразяване на предложенията им относно планирането и разработването на публични политики, в това число – задължителен отговор на всяко постъпило становище с аргументация за (не)приемането му;

→ съгласуване на политиките и избягване дублирането на дейностите с цел да се пестят институционални и обществени ресурси и да се концентрират приоритетите.

→ **чрез императивни норми за опубличностяване на взетите решения и резултатите в работата на държавните служители ще се постигне ОТКРИТОСТ като предварително условие за носене на отговорност към постигнатите резултати.**

### 2. На фаза „реализация и мониторинг“ е необходимо:

→ гарантиране в нормативен акт (по възможност единен) на правата на гражданите за достъп до информация („пасивен“ достъп - при поискване и „активен“ достъп – чрез разпространение на информация от държавните органи), за консултиране (предоставяне на обратна информация от гражданите на държавните институции) и за активно партньорство между всички заинтересовани страни.

→ предоставяне на обществеността на достоверна, съществена и своевременна информация за дейността на държавната администрация;

→ систематично разпространение на информацията, което е нужно да бъде формализирано с помощта на традиционните и най-новите информационни технологии.

→ чрез „видимите” политики, които са по-добре разбирани и печелят повече доверие, ще се постигне **ОТЧЕТНОСТ** и **ПРОЗРАЧНОСТ** като функционален механизъм, съдействащ на политическата отговорност.

### **3. На фаза „последваща оценка и контрол” е необходимо:**

→ ясно идентифициране на отговорните за държавната служба органи на изпълнителната власт и точно дефиниране на правата и задълженията им;

→ дефиниране от закона на стандарт относно достъпността на администрацията за външен контрол;

→ контролът да почива не само на нормативния регламент, но и на неформални практики, каквито са анализът на действащата правна уредба, на административната и съдебна практика; сравнителният анализ със законодателството и практиката в други страни; научните изследвания; журналистическите разследвания и пр.

→ така ще се постигне **ЕФЕКТИВНОСТ (пропорционалност)** – съответствие между цели и постигнати резултати.

За да бъде целият процес, включващ задължително и трите фази, ефективен, държавните служители е нужно да имат професионална компетентност и организационна култура, които да ги превърнат в качествен посредник между органите на властта и гражданството. Най-важното е, ще го повторим още веднъж, законовата база да регламентира **ПАРТНЬОРСКИЯ ДИАЛОГ** с гражданите като **устойчив процес** и **принцип** на общественения живот.

### **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:**

Андрейчин, Л. и колектив – „Български тълковен речник”, изд. „Наука и изкуство”, С., 2003.

Арабаджийски, Н. – „Основи на публичната администрация”, изд. „Сиела-Софт енд Паблишинг”, С., 2005.

Босер, Д., Демке, Кр. – „Държавната служба в страните кандидатки за членство в ЕС. Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция.”, изд. на НБУ, С., 2003.

Български център за нестопанско право – „Участие на НПО в процесите на вземане на решения-стратегически документ (проект)”, достъпно на адрес: <http://www.bcnl.org/snewsbg.php>, 2009.

Верхайен, Г., Танев, Т. (съст.) – „Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст”, изд. „ГАЛ-ИКО”, С., 2006

Горанова, Г. – „Мълчаливото съгласие” улеснява корупцията”, интервю с Янаки Стоилов, вестник „Сега”, достъпно на адрес: <http://www.segabg.com/online/new/articlenew.asp?issueid=2170&sectionid=5&id=0001102>, 2006.

Граматииков, М. – „Правен анализ на причините за неосъществяване на проекта „Модернизация на образованието”, В: Димитров, Г. (съст.) - „Държавата срещу реформите”, изд. „Изток-Запад”, С., 2004.

Дачев, Л. – „Юридическия дискурс”, изд. „Свида”, Русе, 2004.

Демке, Кр. – „Държавните служители различни ли са заради това, че са държавни служители? Държавният служител – начин на действие”, изд. на НБУ, С., 2006.

Димитров, Г. и колектив – „Антикорупция/Антиобразование”, изд. „Изток-Запад”, С., 2005.



Димитров, Г. – „Кризата на обществения живот в България в началото на XXI век”, В: „Европейските ценности в днешното българско общество”, Фотев, Г. (съст.), Издателство на СУ „Св. Кл. Охридски”, 2009.

Жулева, Г. и колектив – „Състоянието на достъпа до информация в България, 2008 (доклад)”, изд. Програма Достъп до Информация, С., 2009.

Карамфилова, Ек. - Изграждането на институционален капацитет в Република България - залог за успешното провеждане на публични политики след присъединяването на страната към Европейския съюз, дисертация за присъждане на научната и образователна степен доктор по политология, 2010

Карамфилова, Ек. – „Министерство на земеделието и храните-институционален автопортрет”, В: Сборник на докторантите от специалност Европеистика, под печат, 2009.

Кискинов, В. – „Обект на нормативните научни изследвания”, В : сп.”Юридически свят”, бр.1/2006, достъпно на адрес: [www.kiskinov.com](http://www.kiskinov.com), 2006.

Корнай, Я. - Социалистическата система. Политическа икономия на комунизма, ИК "проф. Марин Дринов", 1999

Къндева, Ем., Спиридонова-Хект, Ив. – „Сравнителна публична администрация / Държавно управление и администрация в други страни”, Изд. „Сиела-Софт енд Паблишинг”, С., 2006.

Манжно, М. (под ръков.), Демке, Кр. (с у-ето) – „Публична администрация и услуги от общ интерес: Каква европеизация?”, Изд. на НБУ, С., 2005.

Медиапул – „Мълчанието на администрацията вече ще се счита за отказ”, достъпно на адрес: <http://mediapool.bg/show/?storyid=115126>, 2006.

Неновски, Н. – „За точния смисъл на термините „статус” и „статут””, В: „Юридически свят”, бр.1/2001г., достъпно на адрес: <http://www.legaltheory.org/index.php?rid=21&id=35>, 2001.

Новкиришка-Стоянова, М. – „Гражданското участие и общественото обсъждане като форма на участие на обществеността в процеса на подготовка на нормативни актове”, В: Доклада „Предварителна оценка на въздействието на новото законодателство”, представен на годишната среща на юристите в държавната администрация, проведена в Боровец, 25-26 ноември 2004г., достъпно на адрес: [www.ria-studies.net](http://www.ria-studies.net), 2004.

Христов, Иво - „Български правни метаморфози”, Изд. „Изток-Запад”, С., 2007.

Христов, Иво – Право и модерност, Кротал, 2003

Хаузнер, Й. – „Създаването на деятелите на социо-икономическото развитие”, В : сп.”Социологически проблеми”, бр.3-4/2005, 2005.

Чалъков, Ив. и колектив – „Мрежите на прехода. Какво всъщност се случува в България след 1989”, изд.”Изток-Запад”, С., 2008.

Gerven, W. – „The European Union. A Polity of States and Peoples”, Stanford University Press, California, 2005.

Mingiu-Pippidi, Al. 2006 – Romania: Fatalistic Political Cultures Revisited; in: Klingemann, Hans-Dieter, D. Fuchs, J. Zielonka, *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Routledge, 2006.

Klingemann, Hans-Dieter, D. Fuchs, J. Zielonka - *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Routledge, 2008

Stoicheva, M. (ed.), - *Balkans: Curbing Challenges. Effectiveness, Anti-Corruption, and Citizen's Participation*, Sofia University Press, 2008

**ДОКУМЕНТИ:**

**МС на Р България** – „Ръководство за обществени консултации при изготвянето на нормативни и ненормативни актове на органите на изпълнителната власт в Р България (проект по програма ФАРВГ-0103.01: Стратегическо планиране и координиране”, достъпно на адрес: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=47q>, **2008**.

**МС на Р България**- „Преглед на изпълнението на Стратегията за изграждане на модерна административна система на Р България-май 1997-юли 1999”, достъпно на адрес: <http://www.212.122.160.99>, **1999**.

**ПРАВНИ ТЕКСТОВЕ:**

**Конституция на Р България**, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г.; Решение № 7 на Конституционния съд на РБ от 13.09.2006 г. - бр. 78 от 26.09.2006 г.; бр. 12 от 6.02.2007 г.

**Конституция на НРБ**, Обн., ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г., изм., бр. 6 от 19.01.1990 г., изм. и доп., бр. 29 от 10.04.1990 г., в сила от 10.04.1990 г., изм., бр. 87 от 30.10.1990 г., бр. 94 от 23.11.1990 г., изм. и попр., бр. 98 от 7.12.1990 г., отм., бр. 56 от 13.07.1991 г.

**Административнопроцесуален кодекс**, Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., бр. 64 от 7.08.2007 г., бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г.

**Кодекс на труда**, Обн., ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г. и бр. 27 от 4.04.1986 г., доп., бр. 6 от 22.01.1988 г., изм. и доп., бр. 21 от 13.03.1990 г., изм., бр. 30 от 13.04.1990 г., в сила от 13.04.1990 г., бр. 94 от 23.11.1990 г., бр. 27 от 5.04.1991 г., в сила от 5.04.1991 г., доп., бр. 32 от 23.04.1991 г., изм., бр. 104 от 17.12.1991 г., в сила от 17.12.1991 г., доп., бр. 23 от 19.03.1992 г., изм. и доп., бр. 26 от 31.03.1992 г., доп., бр. 88 от 30.10.1992 г., изм. и доп., бр. 100 от 10.12.1992 г., в сила от 1.01.1993 г.; Решение № 12 на Конституционния съд на РБ от 20.07.1995 г. - бр. 69 от 4.08.1995 г.; доп., бр. 87 от 29.09.1995 г., изм. и доп., бр. 2 от 5.01.1996 г., изм., бр. 12 от 9.02.1996 г., изм. и доп., бр. 28 от 2.04.1996 г., изм., бр. 124 от 23.12.1997 г., доп., бр. 22 от 24.02.1998 г.; Решение № 11 на Конституционния съд на РБ от 30.04.1998 г. - бр. 52 от 8.05.1998 г.; доп., бр. 56 от 19.05.1998 г., бр. 83 от 21.07.1998 г., бр. 108 от 15.09.1998 г., изм. и доп., бр. 133 от 11.11.1998 г., бр. 51 от 4.06.1999 г., доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм., бр. 110 от 17.12.1999 г., в сила от 1.01.2000 г., изм. и доп., бр. 25 от 16.03.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., изм., бр. 1 от 4.01.2002 г., бр. 105 от 8.11.2002 г., изм. и доп., бр. 120 от 29.12.2002 г., бр. 18 от 25.02.2003 г., изм., бр. 86 от 30.09.2003 г., в сила от 1.01.2004 г., изм. и доп., бр. 95 от 28.10.2003 г., бр. 52 от 18.06.2004 г., в сила от 1.08.2004 г., бр. 19 от 1.03.2005 г., изм., бр. 27 от 29.03.2005 г., доп., бр. 46 от 3.06.2005 г., изм., бр. 76 от 20.09.2005 г., в сила от 1.01.2007 г., изм. и доп., бр. 83 от 18.10.2005 г., изм., бр. 105 от 29.12.2005 г., в сила от 1.01.2006 г., изм. и доп., бр. 24 от 21.03.2006 г., изм., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм. и доп., бр. 48 от 13.06.2006 г., в сила от 1.07.2006 г., бр. 57 от 14.07.2006 г., в сила от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз - 1.01.2007 г., бр. 68 от 22.08.2006 г., в сила от 1.01.2007 г., изм., бр. 75 от 12.09.2006 г., изм. и доп., бр. 102 от 19.12.2006 г., доп., бр. 105 от 22.12.2006 г., в сила от 1.01.2007 г., изм., бр. 40 от 18.05.2007 г., бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 1.01.2008 г., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., бр. 64 от 7.08.2007 г., доп., бр. 104 от 11.12.2007 г.,

изм. и доп., бр. 43 от 29.04.2008 г., бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 108 от 19.12.2008 г., бр. 109 от 23.12.2008 г., в сила от 2.01.2009 г., изм., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., бр. 41 от 2.06.2009 г., в сила от 1.07.2009 г.

**Закон за администрацията**, Обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г.; Решение № 2 на Конституционния съд на РБ от 21.01.1999 г. - бр. 8 от 29.01.1999 г.; доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм., бр. 64 от 4.08.2000 г., в сила от 4.08.2000 г., бр. 81 от 6.10.2000 г., в сила от 1.01.2001 г., изм. и доп., бр. 99 от 20.11.2001 г., в сила от 20.11.2001 г., попр., бр. 101 от 23.11.2001 г., изм., бр. 95 от 28.10.2003 г., изм. и доп., бр. 19 от 1.03.2005 г., бр. 24 от 21.03.2006 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., бр. 69 от 25.08.2006 г., изм., бр. 102 от 19.12.2006 г., изм. и доп., бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 13.06.2008 г., доп., бр. 78 от 28.09.2007 г., бр. 43 от 29.04.2008 г., изм. и доп., бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., изм., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., доп., бр. 42 от 5.06.2009 г.

**Закон за държавния служител**, Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм., бр. 1 от 4.01.2000 г., изм. и доп., бр. 25 от 16.03.2001 г., в сила от 1.09.2000 г., бр. 99 от 20.11.2001 г., в сила от 20.11.2001 г., изм., бр. 110 от 21.12.2001 г., в сила от 1.01.2002 г., бр. 45 от 30.04.2002 г., изм. и доп., бр. 95 от 28.10.2003 г., изм., бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 1.08.2004 г., изм. и доп., бр. 19 от 1.03.2005 г., бр. 24 от 21.03.2006 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., бр. 102 от 19.12.2006 г., изм., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., бр. 64 от 7.08.2007 г., изм. и доп., бр. 43 от 29.04.2008 г., бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 108 от 19.12.2008 г., изм., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., изм. и доп., бр. 42 от 5.06.2009 г.

**Закон за достъп до обществена информация**, Обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г., изм., бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002 г., бр. 45 от 30.04.2002 г., бр. 103 от 23.12.2005 г., изм. и доп., бр. 24 от 21.03.2006 г., изм., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., бр. 59 от 21.07.2006 г., в сила от деня на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз - 1.01.2007 г., изм. и доп., бр. 49 от 19.06.2007 г., изм., бр. 57 от 13.07.2007 г., в сила от 13.07.2007 г., изм. и доп., бр. 104 от 5.12.2008 г.

**Закон за местното самоуправление и местната администрация**, Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., в сила от 17.09.1991 г., изм., бр. 24 от 14.03.1995 г., изм. и доп., бр. 49 от 30.05.1995 г., бр. 65 от 21.07.1995 г., изм., бр. 90 от 24.10.1996 г., доп., бр. 122 от 19.12.1997 г., изм., бр. 33 от 24.03.1998 г., бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г., изм. и доп., бр. 154 от 28.12.1998 г., доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., изм. и доп., бр. 69 от 3.08.1999 г., в сила от 3.08.1999 г., изм., бр. 26 от 29.03.2000 г., изм. и доп., бр. 85 от 17.10.2000 г., в сила от 17.10.2000 г., изм., бр. 1 от 2.01.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., доп., бр. 28 от 19.03.2002 г., изм., бр. 45 от 30.04.2002 г., бр. 119 от 27.12.2002 г., в сила от 1.01.2003 г., изм. и доп., бр. 69 от 5.08.2003 г., в сила от 27.10.2003 г., бр. 19 от 1.03.2005 г., изм., бр. 34 от 19.04.2005 г., в сила от 1.06.2005 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 1.03.2007 г., изм. и доп., бр. 69 от 25.08.2006 г., бр. 61 от 27.07.2007 г., бр. 63 от 3.08.2007 г., в сила от 3.08.2007 г., бр. 54 от 13.06.2008 г., изм., бр. 108 от 19.12.2008 г., доп., бр. 6 от 23.01.2009 г., в сила от 1.05.2009 г., изм. и доп., бр. 14 от 20.02.2009 г., изм., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., доп., бр. 42 от 5.06.2009 г., изм., бр. 44 от 12.06.2009 г.

**Закон за отговорността на държавата и общините за вреди**, Обн., ДВ, бр. 60 от 5.08.1988 г., в сила от 1.01.1989 г., доп., бр. 59 от 9.07.1993 г., изм., бр. 12 от 9.02.1996 г., доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм., бр. 92 от 10.11.2000 г., в сила от 1.01.2001 г., изм. и доп., бр. 105 от 29.12.2005 г., в сила от

1.01.2006 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм., бр. 33 от 21.04.2006 г., изм. и доп., бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 30.05.2008 г., доп., бр. 17 от 6.03.2009 г.

**Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси**, Обн., ДВ, бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., изм., бр. 10 от 6.02.2009 г., изм. и доп., бр. 26 от 7.04.2009 г., в сила от 31.03.2009 г.

**Закон за съдебната власт**, Обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., изм., бр. 69 от 5.08.2008 г., изм. и доп., бр. 109 от 23.12.2008 г., доп., бр. 25 от 3.04.2009 г., в сила от 3.04.2009 г., изм. и доп., бр. 33 от 30.04.2009 г., бр. 42 от 5.06.2009 г.

**Кодекс за поведението на служителите в държавната администрация**, Приет с ПМС № 126 от 11.06.2004 г., обн., ДВ, бр. 53 от 22.06.2004 г.

**Единен класификатор за длъжностите в администрацията**, Приет с ПМС № 47 от 1.03.2004 г., обн., ДВ, бр. 18 от 5.03.2004 г., в сила от 5.03.2004 г., изм. и доп., бр. 46 от 28.05.2004 г., в сила от 5.03.2004 г., бр. 58 от 15.07.2005 г., в сила от 15.07.2005 г., доп., бр. 74 от 13.09.2005 г., в сила от 1.09.2005 г., бр. 78 от 30.09.2005 г., бр. 24 от 21.03.2006 г., в сила от 1.01.2006 г., изм., бр. 40 от 16.05.2006 г., в сила от 25.03.2006 г., изм. и доп., бр. 46 от 6.06.2006 г., в сила от 1.05.2006 г., доп., бр. 11 от 2.02.2007 г., в сила от 1.01.2007 г., изм., бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 12.06.2007 г., доп., бр. 61 от 27.07.2007 г., в сила от 1.07.2007 г., изм. и доп., бр. 88 от 2.11.2007 г., в сила от 2.11.2007 г., доп., бр. 100 от 30.11.2007 г., в сила от 30.11.2007 г., бр. 3 от 11.01.2008 г., изм., бр. 34 от 1.04.2008 г., в сила от 1.04.2008 г., бр. 37 от 8.04.2008 г., бр. 52 от 6.06.2008 г., доп., бр. 64 от 18.07.2008 г., в сила от 18.07.2008 г., бр. 71 от 12.08.2008 г., изм., бр. 91 от 21.10.2008 г., доп., бр. 108 от 19.12.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 2 от 9.01.2009 г., в сила от 9.01.2009 г., изм., бр. 3 от 13.01.2009 г., в сила от 13.01.2009 г., доп., бр. 18 от 10.03.2009 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 34 от 8.05.2009 г., в сила от 8.05.2009 г., бр. 44 от 12.06.2009 г., в сила от 1.07.2009 г.

**Правилник за организацията и дейността на Народното събрание**, Обн., ДВ, бр. 69 от 23.08.2005 г., в сила от 23.08.2005 г., изм. и доп., бр. 74 от 13.09.2005 г., доп., бр. 101 от 15.12.2006 г., изм. и доп., бр. 18 от 27.02.2007 г., в сила от 27.02.2007 г., бр. 26 от 27.03.2007 г., в сила от 27.03.2007 г., бр. 107 от 18.12.2007 г., доп., бр. 85 от 30.09.2008 г., изм. и доп., бр. 99 от 18.11.2008 г., доп., бр. 107 от 16.12.2008 г., изм. и доп., бр. 110 от 30.12.2008 г., в сила от 30.12.2008 г., доп., бр. 20 от 17.03.2009 г., изм., бр. 36 от 15.05.2009 г., бр. 39 от 26.05.2009 г., доп., бр. 41 от 2.06.2009 г., в сила от 2.06.2009 г.

**Устройствен правилник на Института за публична администрация**, Приет с ПМС № 82 от 15.05.2000 г., обн., ДВ, бр. 41 от 19.05.2000 г., в сила от 19.05.2000 г., изм., бр. 87 от 9.10.2001 г., в сила от 15.10.2001 г., бр. 83 от 18.10.2005 г., в сила от 18.10.2005 г., бр. 84 от 21.10.2005 г., изм. и доп., бр. 78 от 26.09.2006 г., бр. 58 от 27.06.2008 г., в сила от 27.06.2008 г.

**Наредба за провеждането на конкурсите за държавни служители**, Приета с ПМС № 8 от 16.01.2004 г., обн., ДВ, бр. 6 от 23.01.2004 г., в сила от 23.01.2004 г., изм., бр. 83 от 18.10.2005 г., в сила от 18.10.2005 г., изм. и доп., бр. 46 от 6.06.2006 г., в сила от 6.06.2006 г., изм., бр. 84 от 19.10.2007 г., в сила от 19.10.2007 г., бр. 92 от 24.10.2008 г., изм. и доп., бр. 5 от 20.01.2009 г., бр. 16 от 27.02.2009 г., в сила от 27.02.2009 г., изм., бр. 18 от 10.03.2009 г., в сила от 1.01.2009 г., доп., бр. 42 от 5.06.2009 г.

**Наредба за условията и реда за атестиране**, Приета с ПМС № 105 от 21.05.2002 г., обн., ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г., в сила от 1.06.2002 г., изм. и доп., бр. 6 от 23.01.2004 г., в сила от 23.01.2004 г., бр. 46 от 28.05.2004 г., в сила от 5.03.2004 г., изм., бр. 83 от 18.10.2005 г., в сила от 18.10.2005 г., изм. и доп., бр. 46 от 6.06.2006 г., в сила от 6.06.2006 г., доп., бр. 64 от 18.07.2008 г., в сила от 1.07.2008 г., изм. и доп., бр. 92 от 24.10.2008 г., бр. 5 от 20.01.2009 г.

**Наредба за подбора при преназначаване в същата администрация.**

**Наредба за служебната книжка и служебния стаж.**

**Наредба за структурата на длъжностните характеристики и процедурите за тяхното разработване и изменение,** Издадена от министъра на държавната администрация и административната реформа, обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2008 г., в сила от 4.01.2008 г.

**Наредба за документите за заемане на държавна служба,** Издадена от министъра на държавната администрация, обн., ДВ, бр. 23 от 22.03.2000 г., изм. и доп., бр. 24 от 23.03.2004 г., изм., бр. 77 от 2.09.2008 г.

## ЗА СИНОНИМИТЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ (1)

Цветан Давидков

### About The Synonyms Of Effective Management (1)

Associate Prof. Tzvetan Davidkov, Doctor of Social Science

#### Abstract

In the management systems there is a need to evaluate regularly the quality of management. Therefore, the establishment of indicators of good management has both theoretical and practical importance. Drawing upon different distinctive characteristics of management and management processes in this paper we associate good management with the following indicators: goals achievement, presence/ absence of efficiency and efficacy, the ability to achieve maximum effect with minimum investments (at current conditions). The indicators of good management help to answer the following questions: How well the company uses its resources? Is there a good coordination between the efforts of people and units involved in the joint task? Are there system effects (synergies)? What is the degree of advancement/ organization of the system? What is the quality of management decisions? The good management is also related to the following indicators: the quality of social interactions and social roles, the state of the organizational sub-systems, structural characteristics of the system, the quality of organizational resources, the characteristics of the cultural layer in the organization.

В управленските системи непрекъснато възниква необходимостта от оценяване на качеството на управлението. В този контекст проблематизирането на „доброто управление“ може да бъде смислено занимание.

Ако приемем, че управлението е човешка дейност, насочена към постигане целите на социалните системи (Бънкова, 1985)<sup>1</sup>, разсъжденията могат да се пренесат в предметното поле на дейността – кога една дейност е *добра*? - Възможен отговор е: когато води до постигане на желаните цели. Тук вниманието се насочва към *целевата обусловеност* на управлението. Доброто управление води до постигане на желаните цели.<sup>2</sup> Това, на пръв поглед, аргументирано твърдение, обаче, изисква проблематизиране. Човешката дейност (включително управлението) е сложно явление и може да се разглежда като поредица от действия, водещи до междинни резултати (подцели). Те нямат значимостта на крайната цел, но са „нещо, без което не може“ и в този смисъл имат самостоятелна необходимост / ценност. Когато говорим за целите като критерии за добро управление, трябва да имаме предвид както крайните, така и междинните (етапните) цели (подцели).

Целевата обусловеност на управлението дава важен, но недостатъчно надежден ориентир за оценка на качеството на управленската дейност. „Пирова победа“ (за постигането на целта е платена толкова висока цена, че постигнатият резултат се обезсмисля). „Нищо, но от сърце“ (резултатът не е стойностен, но участниците са вложили много старание и енергия). „Закипи навред безсмислен труд“ (важно е да се прави нещо, независимо от това има ли цел, посока, смисъл,...). Тези и множество

---

<sup>1</sup> „От функционална гледна точка обикновено управлението се дефинира като процес на обединяване на частите на цялото с оглед реализиране на целенасочено поведение в определена околна среда.“ (Бънкова, 1985, с. 26) „От структурна гледна точка управлението е насочено към реализацията на цел, взаимодействие на функционално обособените части на някаква цялостност...“ (пак там, с. 27)

<sup>2</sup> С. Петранов свързва доброто управление с постигнатите резултати – дали те съответстват на поставените цели (Петранов, 2010, с. 490).

други типични за езика ни фрази подсказват следното: въпросът за цената (средствата, ресурсите) не може да бъде подминат. Целта е важна, но всеки път към целта ли е приемлив? Ако в една организация произвеждат 100 тона метал с разход на ресурси X, а в друга – същото количество метал с разход на ресурси 10 пъти X, има ли основание да се твърди, че и в двете предприятия е налице *добро управление*? На помощ идва разграничението между *ефективност* и *ефикасност*. Единият термин има отношение към постигането / непостигането на целите. В другия се визира отношението на целите спрямо вложените ресурси.<sup>3</sup> Има и опити разграничението да върви по линията: правене на *правилните неща* (смисълът е – да се прави това, което е необходимо, което трябва да се прави) v правене на нещата по *правилния начин* (тук вниманието се насочва към *начина* като характеристика на дейността)<sup>4</sup>.

Разбирането, че оценката за качеството на управлението по необходимост изисква да се държи сметка и за вложените ресурси, логично води до обосноваване на критерия „минимакс“. „Естественят“ стремеж към рационално управление предполага преследването на максимален ефект чрез рационално (икономично, минимално) инвестиране (разходване) на ресурси. Можем да си представим величина, представена като обикновена дроб – числителят е постигнатият резултат, а знаменателят – вложените ресурси. Постигането на по-висока стойност на цялото предполага нарастване на числителя (резултата) и/или намаляване на знаменателя (вложените ресурси).

Критерият „минимакс“ носи в себе си противоречивата същност на управлението (в частност – на ръководната дейност). Ч. Хенди и П. Дракър посочват, че ръководителят постоянно трябва да избира между решаването на краткосрочни и дългосрочни проблеми, между икономичността и ефективността, доверието към подчинените и необходимостта от контрол върху дейността им, рутината и нововъведенията.<sup>5</sup>

Продължение (или вариант) на тези разсъждения е разбирането, че критерий за добро управление е дали мениджърите постигат *възможния максимум при съществуващите условия*.<sup>6</sup> Това е големият въпрос за *способността пълноценно да се използват ресурсите на организацията* (при конкретна среда, условия). Тук се проблематизират само две страни на този много-много сериозен въпрос.

За какво наемаме хората (твърдим, че те са най-ценният ресурс на организацията) и какво изискваме / очакваме от тях? Отношението на по-голямата част от мениджърите може да се представи така: наемам човек за конкретна работа – от него искам да прави това, за което съм го наел. Изглежда логично. Но чрез самата постановка *конкретен човек за конкретната работа* като че ли вече е зададено ограничението: „ще правиш това (и само това!?), за което си нает (за което ти се „плаща“). Така ситуацията е подредена<sup>7</sup> и удобна за мениджъра. И същевременно е

<sup>3</sup> В различни текстове ефективност и ефикасност не се дефинират по един и същи начин. Нека приемем, че *ефективно* е онова управление, което води до постигане на желаните цели; а с *ефикасно* да обозначим управлението, което води до постигане на целите по добър (икономичен, рационален, ...добър) начин. Според П. Дракър нещо да се прави по „ефективен начин“ означава опит *да се постигне най-доброто в дадените условия*; „ефикасен начин“ означава, че се прави *опит да се постигне дадено, известно нещо, като наличните условия се използват разумно, включително ресурсите – по възможност икономично* – цит. по (Бънкова, 2004, с. 40); вж. също (Дракър, 2001).

<sup>4</sup> По въпроса за ефективността на равнище управленски (делови) решения вж. (Георгиев, 2005, с. 75 и сл.).

<sup>5</sup> Вж. (Станчева, 2000, с. 17).

<sup>6</sup> По същество това е разбирането на П. Дракър за ефективност – вж. (Бънкова, 2004, с. 40).

<sup>7</sup> Да не забравяме, че управлението може да бъде характеризирано като *подреждащо въздействие*.

налице сериозна бариера пред пълноценното използване на потенциала и компетентностите на служителите.

Антитезата: служителите притежават много по-големи възможности от тези, заради които сме ги наели. Не е ли разумно да създадем условия, които да ги стимулират да изявяват своите ценни за организацията способности? Изглежда логично при втория подход ресурсът на хората в организацията да бъде използван по-добре.

Друга страна на въпроса: може ли да се твърди, че възлаганата на служителя работа отговаря на неговите способности?<sup>8</sup>

- Когато човек изпълнява трудови задачи, чрез които може да направи най-доброто, което умее да прави, това носи множество ползи: а) изпълнителят е удовлетворен, тъй като има възможност да реализира способностите си („не съм учил 20 години, за да върша...“); б) като правило висококвалифицираният труд предполага изпълнението на по-желани и престижни роли; в) висококвалифицираният труд създава повече добавена стойност и т.н.
- Ако системно работя на равнището способностите си, това създава предпоставки за закрепването на едно високо (за дадения момент) постижение и (може да) мотивира стремеж към следващо, по-високо постижение (усъвършенстване, развитие). Така стойността ми нараства (а с това и стойността на организацията, за която работя). Ако системно ми възлагат задачи, които не изискват да поддържам постигнатото равнище, аз (в някакъв смисъл) се деквалифицирам. Стойността ми пада (а с това и стойността на организацията, за която работя).

Управлението може да се разглежда като *обединяване* частите на едно цяло (система), като *интегративно* действие. „Мениджмънтът е процес, при който един или повече индивиди *координират* дейността на останалите с цел да постигнат резултати, които е невъзможно да бъдат постигнати от всеки, ако действа сам.” (Донъли, Гибсън, Иванчевич, 1997, с. 5). „Мениджмънтът е онази поддейност на бизнеса, която има за свое основно предназначение създаването, поддържането, усъвършенстването и развитието на организацията като *интеграционен ресурс*.” (Ставрев, 1996, с. 13) В известното изказване, че отделният музикант не се нуждае от диригент, но оркестърът, за да звучи хармонично, има нужда от диригент (разбирай: единно ръководство, съгласуване на усилията, поведението, работа по общ план,...) намира израз идеята за необходимостта от съгласуване на усилията. За да може към общата цел да се върви по един добър начин – рационално, икономично, организирано.

В приведения цитат „...с цел да постигнат резултати, които е невъзможно да бъдат постигнати от всеки, ако действа сам.” (Донъли, Гибсън, Иванчевич, 1997, с. 5), вниманието се насочва и към друга същностна характеристика на управлението – стремежът да се постигне *системен ефект*. „Предприятието по правило трябва да е в състояние да произвежда повече или по-добре от ресурсите, които го съставляват. То следва да бъде едно истинско цяло: по-голямо – или поне по-различно – от сбора на съставните си части, като обемът на изходящата продукция трябва да надхвърля сумата на обемите на всички входящи части.” (Дракър, 2001, с. 14) За да се постигне желаният системен ефект („цялото е повече от своите части”), ресурсите трябва да се преобразуват. Това – твърди П. Дракър – е задача на мениджмънта. (пак там)

Разбира се, далеч не всяка съвместна работа е ефективна. В част от случаите (при успешно интегриране на ресурсите) чрез цялото (единното, системата, съгласуваността, общото планиране, добрата организация, ...) наистина се постига

<sup>8</sup> Образно: аз съм състезател на висок скок и мога да прескачам двуметрова височина. Дали моят треньор (ръководител) ме кара да скачам 2 метра, или ме кара да прескачам летва с височина 1 метър!?



синергия<sup>9</sup>. В други случаи („лявата ръка пречи на дясната и обратно”), резултатът от съвместната работа е по-лош, отколкото ако се работи поотделно.

Управлението е *поддреждащо* въздействие.<sup>10</sup> Стременият целите да се постигат по добър начин предполага наличието на представа за това кой е *добрият начин* за... Усилията са насочени към „поддръжане на ситуацията” в съответствие с тази представа. Друга възможност управлението да се опише като поддреждащо въздействие е свързана с разбирането, че управленците решават конкретни проблеми. Когато се сблъскаме с проблем, който не сме решавали (или не знаем как да решим), възможна стратегия за справяне е да се опитаме да сведем непознатото до нещо познато, с което знаем как да се справим. Тази стратегия също дава представа за управлението като поддреждащо въздействие (опитваме се да сведем непознатото до познато, за да се „справим” с него).

Гледната точка за управлението като *поддреждащо* въздействие може да се обобщи по следния начин: чрез управлението ние се стремим да поддържаме организацията в *желаното* от нас състояние.<sup>11</sup>

Критерий за качеството на управленските дейности могат да бъдат *управленските решения*, доколкото „Същността на управлението е да „произвежда решения” на проблемите, съпътстващи функционирането на организацията и реализирането на целите чрез нея...” (Бънкова, 2004, с. 41) Общият поглед към управлението дава достатъчно основания да се обоснове твърдението, че вземането на решения е функция с особена важност – съдържанието на решенията във висока степен определят смисъла, посоката и начина на реализиране на всички други дейности в организацията. Управлението може да се разглежда като вземане на решения и организиране на тяхното изпълнение. Изборът на управленското решение като „бленда” за оценяване качеството на управленската дейност черпи основания и от следния факт: процесът на вземане на решения е „умален модел” на цялостния управленски процес.<sup>12</sup> Системният подход към организациите като основа на съвременните интерпретации на управлението също подчертава значимостта на вземането на решения в системата от управленски функции. (Mullins, 1993)

При изясняване на съвременните разбирания за мениджмънта вниманието често се насочва към следното: мениджмънтът е изкуството да използваме *организацията* като средство за постигане на цели (Бънкова, 1993, с. 5), (Бънкова, 2004, с. 38). *Организацията* е „... средство за извличане на полза от съвместната дейност на хората.” (Дракър, 2000, с. 20). При тази постановка на проблема изглежда важно да обособим повече гледни точки към организацията и организираността.<sup>13</sup>

Организацията може да се разглежда като група хора с обща цел. При това разбиране на преден план изпъква целевата обусловеност – смисълът на съвместната дейност е постигането на *общата цел*. Ако използваме идеи на кибернетиката,

<sup>9</sup> От гръцкото *syn-ergo* – общо действие. В случая *синергия* се използва като синоним на системен ефект – резултатът, който „частите” могат да произведат *заедно*, надхвърля простата сума от резултатите, които произвеждат „частите” *поотделно* („две + две е повече от четири”).

<sup>10</sup> Организацията е стратегия за извличане на подреденост от хаоса (Бънкова, 1993).

<sup>11</sup> Частен случай на *поддържане системата в желаното състояние* е привеждането системата от едно състояние (нежелано) в друго състояние (желано).

<sup>12</sup> Доказателства за тази „представителност” могат да се открият при сравняване на цикъла на вземане на решения и цикъла на управленската дейност, при анализа на същността и съдържанието на задачите и дейностите при вземането на решения и управлението изобщо – вж. (Ставрев 1996, с. 36 и сл.), (Георгиев, 2005), (Станчева, 2000, с. 85 и сл.)

<sup>13</sup> С. Ставрев отбелязва, че когато за дадена организация или социална подсистема се знае какви блага трябва да осигури (и при какви условия), могат да се дефинират разнообразни критерии за измерване и оценка на дейността ѝ (Ставрев, 2007, с. 84 и сл.).

организацията може да се разглежда като *черна кутия*<sup>14</sup> – тогава описателната схема изглежда така: на *входа* на черната кутия постъпват *ресурси*, които се преработват и на *изхода* са налице определени *продукти*. Тук в представата за организацията вниманието се насочва към наличното на входа и изхода, без да се проблематизират процесите на преработване (превърщане) на ресурсите в продукти.

Организациите са *социо-технически системи* – съвкупност от технологии и хора с присъщите им отношения (човек – машина, междуличностни отношения, междугрупови и т.н.). В това определение се проблематизира разнообразието от отношения и отнасяния в организацията, а така също въпросът за приоритетите (например търсим хора за нуждите на конкретна производствена технология, или търсим технология по мярката на хората).

Освен изброеното:

- Организацията е *социална система* – съвкупност от взаимоотношения – формални и неформални, „видими” и „невидими”, между равни и неравни, вътрешноорганизационни и с външни партньори... - в центъра на вниманието са *хората* и техните *взаимоотношения*.
- Организацията е *съвкупност от различни подсистеми* – целева, технологична, подсистема на фирмените задачи, структурна, човешки ресурси и пр. Всяка от тези подсистеми е важна за ефективното функциониране на ЦЯЛОТО.
- Организацията е *структура* – при този подход „светлината пада върху” съвкупността от устойчиви, *съществени взаимосвързки* между елементите и подсистемите (отделните индивиди, организационни звена,...) – именно те придават на ЦЯЛОТО качествена определеност, устойчивост (инертност), възможност за промяна.
- Организацията е *съвкупност от роли*. Ролите се изпълняват от хора, но имат надличностен характер - те „принадлежат” на организацията, а не на конкретните „актьори”. За организацията няма съществено значение името на човека – изпълнител на роля. С това се подчертава, че организацията може да функционира такава, каквато е, независимо от конкретните хора (хората идват и си отиват – организацията остава).
- Организацията е *социален инструмент* за постигане на цели, за удовлетворяване на индивидуални и групови потребности. В това разбиране се акцентира върху съвкупността от *ресурси* за постигане на определени цели.
- Организацията е *културна реалност*. Всяко значимо организационно явление е обект на ценностно осмисляне – за хората то има *смисъл, значение, стойност*. „При нас нещата се правят така!” – в тази фраза са синтезирани ценностите и правилата, възгледите за важните неща, приетите за добри и легитимни начини за справяне с проблемите; добрите и лошите примери... Обобщено – това е манталитетът (груповият манталитет) на организацията. Организационната култура е онази обемаща среда, която задава ориентирите на желаното поведение (и на забраненото), на „организационното добро” и „организационното зло” (Давидков, 2005).

Списъкът „Организацията е...” може да бъде продължен. Смисълът на обособяването на различни гледни точки е да се покаже, че за доброто управление

<sup>14</sup> Сравняването с „черна кутия” може да означава, че: а) не е възможно да се „види” какво се случва вътре в организацията; б) изследователят не се интересува от това, което се случва вътре.

може да се мисли чрез различни понятия, чрез ситуирането на управленската дейност в разнообразни организационни модели, ситуации и контекст.<sup>15</sup>

#### Информационни източници

- Бънкова, А. (1993) Мениджмънт. С., „ГрафикАмат”.
- Бънкова, А. (1985) Социалната система за управление. С., ИСУ.
- Бънкова, А. (2004) Организационната теория и проектирането на организацията. Пловдив.
- Гидънс, А. (2004) Социология. С., УИ „Св. Климент Охридски”.
- Георгиев, Р. (2005) Делови решения: методология и организация. С., АИ „Проф. Марин Дринов”.
- Давидков, Ц. (2005) Управление на организациите (учебник + работна тетрадка). С., СУ–СтФ.
- Донъли, Д., Д. Гибсън, Д. Иванчевич (1997) Основи на мениджмънта. С., Изд. „Отворено общество”.
- Дракър, П. (2000) Мениджмънт – предизвикателствата през 21 век. С., „Класика и стил”.
- Дракър, П. (2001) Практика на мениджмънта. С., „Класика и стил”.
- Петранов, С. (2010) Инвестиции. С., „Класика и стил”.
- Ставрев, С. (1996) Основи на мениджмънта. Пловдив, ПУ „Паисий Хилендарски”.
- Ставрев, С. (2007) Кризата на публичния мениджмънт. С., „Класика и стил”.
- Станчева, А. (2000) Основи на управлението. Варна, ИК СТЕНО.
- Mullins, L. (1993) Management & Organisational Behaviour. L., PITMAN.

---

<sup>15</sup> Разнообразните акценти при описанието и интерпретирането на организациите може да се свърже с въпроса за „най-доброто организационно устройство” – въпрос, който съпътства развитието на организациите, организираността и рефлексите върху тях. Типичен пример в това отношение е разбирането на Макс Вебер за *идеалната бюрокрация* – вж. (Гидънс, 2004, с. 336 и сл.).

# ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ (GOOD GOVERNANCE): НАСЛЕДЕНОТО ПОНЯТИЕ

Тодор Танев

## Резюме

Статията представя критично развитието на съвременното понятие за добро управление. В резултат на кумулативно разглеждане на основните приноси в тази област се очертава неговото съдържание. Критиката включва заключенията, че: (1) понятието добро управление към момента се характеризира с висока степен на неопределеност; (2) то е политизирано във висока степен, тъй като в него се преплитат интересите на големите международни организации (ООН, Световната Банка, Международния валутен фонд, Европейската банка за възстановяване и развитие, ЕС, ЮНЕСКО и пр.) и държавите, които са им подведомствени; (3) подходът на добро управление, ако се развие по определен начин, може да коригира негативните последици от възприемането на неолибералното развитие, наложено от световните организации и развитите западни държави върху други части на света, което ще е в общ интерес. Правят се заключения за насоките, по които може да се развие интегрално понятие за добро управление, каквото липсва.

## Good Governance: The Concept Inherited

Prof. Todor Tanev, Doctor of Political Science

### Abstract

This is a critical analysis of the development of the modern concept of Good Governance. Its contents is outlined as a result of a cumulative research of the main contributions in that area. The critique consists of few conclusions: (1) that the current notion of Good Governance contains a high degree of uncertainty, (2) that it is highly politicized, as it is a mixture of the interests of major international organizations (UN, World Bank, International Monetary Fund, European Bank for Reconstruction and Development, EU, UNESCO, etc.) and the countries participating in them, (3) that the Good Governance approach, if further developed in a certain way, would be capable of reducing seriously the negative consequences of the adoption of neoliberal model imposed by these international organizations as well as the developed Western countries on other parts of the world, which would be in the interest of all parties. Conclusions are made about the ways the now still missing integral notion of Good Governance could eventually be developed.

Под *добро управление* през последните две десетилетия се разбират странно голям брой неща. Затова познавачите определят понятието добро управление съвсем открито като... *неопределено*<sup>1</sup>. С други думи доброто управление е често използвано понятие, но мнението на специалистите за неговото съдържание е, че е несистематично<sup>2</sup>.

Тези пък, които са запознати с едно или друго конкретно разбиране от многото съществуващи автоматично стават „патриоти“ на това, което са прочели, приемайки като единствена гаранция *политическия* авторитет на неговия автор, не толкова баналното съдържание, което е налято от този автор в създадената от него мисловна

<sup>1</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Good\\_governance](http://en.wikipedia.org/wiki/Good_governance)

<sup>2</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Good\\_governance](http://en.wikipedia.org/wiki/Good_governance)

конструкция за качествата на управлението. Оттук нататък го използват убедено само в този вид, който са открили и са склонни да пренебрегват други разбирания, които се изпречат на пътя им даже ако открият точки на съгласие в тях.

Например привържениците на 5-те точки, от които според ЕС се състои доброто управление – *откритост, участие, отчетност, ефективност и кохерентност* – биха изявились сериозни резерви спрямо 9-те точки, от които според ООН се изгражда понятието, стига да ги познаваха – *участие, върховенство на закона, прозрачност, обхватност, ориентация към консенсус, справедливост и включеност, ефикасност и ефективност, отчетност и отговорност, стратегическа визия*.

Вярно е, че някои от елементите са даже идентични, но същевременно други са съвсем различни. Никой от привържениците на европейското разбиране по принцип не би бил срещу който и да било от различните елементи, включени в определението на ООН, но въпреки това не би го използвал. Тук основна роля има психологията – първенството в предпочитанията към дадено разбиране за доброто управление следва от първенството във времето на запознаване с него, както и преклонението пред даден авторитет, например ЕС или пък обратно, ООН.

Малцина се интересуват от интелектуалния проблем, а именно: за доброто управление съществуват *частични твърдения с избирателно фиксирани елементи*, с подчертано *нормативен характер*, композирани в отделни определения с *явна политическа и икономическа цел*. Нито едно от създаваните понятия не е научно. „Добро” (и респективно „лошо“) не спада към научното говорене, а е по-скоро морално, емоционално, абстрактно-оценъчно и неотстранимо субективно интерпретиране на социалната действителност, ако не се посочат ясно обектите, които се оценяват като добри или лоши и критериите и мерките на скалата добро-лошо.

За съжаление случаят със съвременното понятие за добро управление е тъкмо такъв. Никъде не се определя за кое по-точно управление тава дума – макро или микро, икономическо или политическо, стратегическо или тактическо и т. н. Тук не става дума за схоластичен апел към излишна научност. Реално съществува проблем и той не е малък както от политическата, така и от интелектуалната му страна. Оценяват се цели държави, управлението на цели нации, засягат се световни икономически и политически интереси, а същевременно има непълноценност и празнина при формирането на тези оценки. Всеки може да пълни произволно думата „добро” с каквото си пожелае съдържание. И да спори с другите, които правят същото.

Едни от наследените определения се съсредоточават върху чисто *технологичните* аспекти на управлението и разглеждат доброто управление като ловко, умело, сърчно ръководство на обществените дела с ярък лидерски заряд. Други традиционно акцентират само върху рентабилността на постиженията в резултат на управлението, т.е. неговата социална, икономическа и технологична *ефективност*. Трети наблягат върху политическите аспекти на доброто управление, обявявайки го за модерния месия на *демокрацията*, изхода на цивилизацията от формалната представителна демокрация на изминалия век. Доброто управление даже бива издигнато в ранга на синоним на демокрацията, въпреки, че изобщо не е политическа система. Съществуват и много опити за съчетания на подобни подходи.

От концептуална гледна точка съдържанието на понятието днес е не само неустановено, но и тази неустановеност расте все повече с добавянето на нови и нови определения. Опитите за търсене и утвърждаване на интегрално понятие (например Archer 1994; Aktan, Özler 2008) са малко като пропорция в сравнение с броя на постоянно възникващите най-различни определения. Независимо от пъстрата картина никой не отрича нуждата и всеки би се радвал на едно по-общоприето и пълноценно съвременно понятие (не и дефиниция от вида на „две и две прави четири!“) на добро

управление, защото то би намалило дисперсията на мнения по въпроса до разумни граници.

Един по-цялостен опит за създаване на *съвременно интегрално понятие за добро управление* може да се окаже важен за спасението от *концептуална имплозия* на това модерно понятие. Доводите на отделните виждания за доброто управление имат основания и не бива да се отхвърлят с лека ръка, но това не оправдава толерантността към елементарните ограничения, еkleктика, недоглеждане, формализъм или едностранчивост даже ако става дума за авторство на ЕС или Световната банка.

Все по-остро липсва школа, парадигма или традиция, която да бъде основна за едно монолитно и издържано във всяко отношение понятие за добро управление. Засега има основа, която се забравя или подминава от юристите, заети напоследък със създаването на концепции за доброто управление с назидателно или препоръчително съдържание. Тази основа дава управленската наука, развивана доскоро главно от икономистите. Управлението според тях има качество (съвкупност от свойства) и ефективност (социална, икономическа, политическа и пр. резултативност). И двете могат да бъдат преценявани, даже измервани.

Проблемът все пак е, че науката за управлението има и не-икономически аспекти и отдавна е започнала своята еманципация от която и да е наука. Икономическото понятие за добро управление има своите ограничения, които трябва да бъдат преодолени от едно по-цялостно съвременно понятие за добро управление.

Преди опита за конституирането на подобно интегрално понятие обаче е потребен критичен анализ на *заварените* разбирания за добро управление.

### ***Методологическата ситуация с понятието добро управление***

Методологическият кръг изглежда затворен. От една страна *доброто управление предизвиква множество тълкувания*. От друга, на свой ред те се нуждаят от поне известно *единство и централизация на понятието*, за да имат принадлежност към *единна същност*. Принадлежността към подобна общопризната единна същност би легитимира претенцията им за адекватност. Ето защо усилието да се направи крачка към създаването на съвременно и възможно най-обхватно от съдържателна гледна точка и най-полезно за управленската практика интегрално *научно* понятие изглежда оправдано.

Завареното състояние в развитието на понятието за добро управление е проблематично.

Първото, които бие на очи е, че няма никакво единство по въпроса *кое управление* се описва. Яснотата по този въпрос е повече от важна. Защото в атмосферата на подобна неопределеност неволно се появява ефектът на *методологическа ентропия*, т.е. при неопределени условия е естествено да се говори за по-простите и по-елементарните форми, а не за по-сложните и по-висши, но обобщенията да се прехвърлят тъкмо върху висшите. Съответно в случая с доброто управление най-често по интуиция се обобщава кое е доброто управление изобщо на основата на характеристиките на всекидневното оперативно или най-много тактическото управление, като заключенията смело се прехвърлят и върху стратегическото равнище.

Така мнозинството от съществуващите претенции за цялостно понятие всъщност са не повече от *списъци от известен брой отличителни черти* на тактическото управление, примерно 5, 6, 7 и даже 8 или 9. За да достигнат до тях, авторите на такива понятия обобщават емпиричните си наблюдения върху дадена област на живота. По този начин всеки се чувства способен да твори определения за доброто управление и

вярва, че съдържанието му е поначало оправдано. С толкова много различни списъци от характеристики обаче е трудно да се върши не само научна работа, но даже и правенето на що-годе мотивирана практическа оценка на управленската дейност на централни и местни ръководства.

Например омбудсманът на Република България третира понятието за добро управление, като го определя като „компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща обществения интерес, ръководейки се от а) върховенство на закона и правата на човека, б) прозрачността и ефикасността в работата на администрацията на всички нива, в) отчетността на държавните и общинските органи, г) гаранциите за гражданско участие в процеса на вземане на решения, д) равните възможности и приобщаване, е) политиката на съгласие и баланса на интереси в обществото (Омбудсмен на РБългария, 2006). Тук проличава чисто *нормативният* подход на юридическия разсъдък. Това съдържание силно напомня съдържанието на понятието добро управление, давано изключително от юристите на световните организации.

Друг пример на твърде автономен опит за творчество на понятие за добро управление е чл. 41 на Хартата на основните права на ЕС, където наред с правата на гражданите да бъдат избирани или да имат достъп до документи се определя и правото им на „добра администрация”, под което се разбира селекция от известни юридически *процедури*, осигуряващи правото на всеки: 1) засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок, 2) да бъде изслушван преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка с неблагоприятни последици за него, достъпа до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността, задължението на администрацията да мотивира своите решения, 3) право на обезщетение от страна на Съюза за вредите, нанесени му от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения, както и 4) да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и трябва да получи отговор на същия език<sup>3</sup>.

Трети пример е съвременната западна политическа доктрина, основана на човешките *права*. Поддръжниците на идеята, че доброто управление е онова, което опазва преди всичко човешките парва се занимават с процеса на вземане на решения и процедурите, чрез която държавните институции ръководят обществените дела и разпределят публичните ресурси така, че в първа и последна сметка да гарантират реализирането на правата на човека. Това наричат добро управление ([UNESCAP](#), 2009). Терминът „добро управление и добра администрация” тук се употребява в контекста на устойчиво развитие, за да се заяви, че публичните институции трябва да вземат своите решения, да управляват обществените ресурси и да гарантират човешките права без да допускат злоупотреби и корупция и като съблюдават върховенството на закона.

Така най-често списъците от качества на онова, което наричат „добро управление” са *инструмент*, с който може да се определи грубо степента на демократичност и стабилност в дадена развиваща се страна. Това се прави от международните инстанции, за да оправдаят отпускането на международна помощ за развитието ѝ. Те третират доброто управление като *политическа гаранция* за успеха на своите евентуални икономически усилия в тази насока. Поне така е тръгнал интересът към понятието през средата на 90-те години на XX век.

Подборът на елементите на подобни *индуктивно* композирани опити за определение на доброто управление се диктува всеки път от конкретния контекст,

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/bg/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303BG.01000101.htm>

трайно ангажирал вниманието на неговите създатели, т.е. в зависимост от собствените им разбирания за добре функциониращо общество. Подходът е добре застъпен сред практиците, занимаващи се с въпроса – представители на световни организации.

Броят на „добрите” черти на управлението, попаднали в съдържанието на понятията, постигнати по този начин е нарочно *ограничен* от авторите. Това се прави неслучайно. Ограничението покачва относителната тежест на подбраните специфични черти. Създава се илюзията сякаш предварително е съществувал някакъв критерий за техния подбор по приоритетност. Авторите добре съзнават, че ако такива списъци са по-обширни ще падне и тежестта на елементите в тях.

При критично вглеждане обаче *понятията-списъци* изглеждат разградени, търпящи неконтролирано добавяне на нови черти. Ограничението на броя на качествата на доброто управление до „най-важните” не е достатъчно сериозно действие, което да превърне списъка в относително затворен и изчерпателен системен кръг от взаимосвързани характеристики, т.е. неговите интегрални характеристики.

Разбира се, съществува и обратният *дедуктивен* подход, застъпван преди всичко от класическата икономическа и правна наука, но не само от тях. Отново се достига до списъци от „добри” черти на управлението. Изходната позиция тук обаче изобщо не е практическата необходимост на дадена идеология за мотивиране на политически действия спрямо държави и нации. При дедуктивния подход списъците от черти на доброто управление се получават в резултат от стриктното следване на дадена научна традиция. За да квалифицира едно държавно управление като добро, класическата икономическа школа например би акцентирала върху това, доколко то спомага за гладкото функциониране на свободния от вмешателства пазар. Традиционните прависти пък биха възхвалявали управлението, което хвърля основните си усилия за законовия ред в правовата държава. Идеята за ефективността е крайгълен камък на икономическата теория така, както правата на човека и законността – на правната. Оттук и твърденията на всяка от двете школи, че разбирането за добро управление, което е най-точно е тяхното. Него считат за универсално, затова и задължително във всеки конкретен контекст. В първия случай доброто управление се концентрира в характеристики, свързани с ефективността и ефикасността, във втория – *нещо напълно различно* – в черти на управлението, гарантиращи законосъобразността на управленските решения и подкрепата им за опазване на правата на човека. Но това са две разбирания, които нямат общо помежду си, като и едното, и другото претендира за изчерпателност и универсалност! А какво ще се получи, ако добавим и различните гледни точки на административната наука, на политическата наука, а защо не и философията?

Въпреки богатото съдържание на нюанси на понятието за добро управление, които повечето подходи съдържат, те могат да бъдат критикувани за липса на системност или теснота на основата, върху която градят своите дефиниции. Нещо повече, те водят в последна сметка до отъждествяване на доброто управление с много по-обширни или аморфни територии, като справедливостта, равенството, религията, прагматизма или още нещо. Такова всепоглъщащо „понятие на понятията” е до голяма степен лишено от смисъл. Един различен подход в методологическо отношение би могъл да допринесе за ограничаване на доброто управление до обект на специфично човешко право, а не алегория и обобщение на всички или почти всички права.

Със своята присъща *частичност* множеството понятия търпят критика и взаимно се оборват. От една страна изглежда, че не може да се постигне универсално понятие за добро управление, но, от друга страна, под „добро управление” не трябва да се разбират и твърде много различни същности. Това оправдава търсенето на нещо по средата – едно все пак *по-универсално и обхватно централно понятие за добро управление*.



### **Политизация на понятието добро управление**

Понятието за добро управление е старо колкото света и винаги, при това ежедневно, е привличало общественото внимание към себе си във всички цивилизации, общества и държави. Много от принципите на доброто управление се оказват *непреходни* независимо от епохите. Описанията им се повтарят във вековете. С голямо единодушие във времето то се тълкува като обществено *ефикасно* и икономически *ефективно*. Това е доброто *по принцип* управление – управление, което „има за свое основно предназначение създаването, поддържането и развитието на организацията като интеграционен ресурс“, опосредстващ процеса на използване на ресурси за справяне с обкръжаващата среда, за да функционира обществения механизъм – т.е. „да създава ред“ (Ставрев 1999).

Тук обаче става дума главно за оперативно-тактическото управление. Както пише Робърт Киейн, „хората се нуждаят не само от ефективно управление, но също и от правилния вид управление“ (Keohane 2001). А кое е „правилното“ управление? Критериите стават *морални и политически*. Кои са добрите черти на висшето стратегическо, например държавното управление? По този въпрос мненията не са така монолитни, както когато става дума за ефикасно управление на процесуално равнище. Мненията зависят от епохата и най-вече политическата интерпретация. Управлението на надоперативното равнище засяга политическите *властни* отношения. Такова понятие се използва за *практическа преценка* – „похвала“ или „набеждаване“ на съществуващи политически режими с определени последици за тях. Ето защо *политизацията на понятието е неизбежна*.

Обществото е организация, организацията е функция на управлението. По този начин мисълта за това как да се управлява добре е и най-старата социална мисъл. Тя е по-стара от цивилизацията, връстник на човека.

Ние познаваме само най-новата отсечка в историята на това усилие, т.е. записаните по някакъв начин разнообразни мисли за доброто управление. Шумерите са изобретили колелото, селскостопанските сечива, пивоварството, писмеността, а с клинописа са оставили за поколенията своя управленски опит. Това включва разбиранията за управлението на държавата, града, производствените дейности или семейството от първите цивилизации в Двуречието до наши дни. Колко пъти държавници от едни епохи прилагат управленския опит от други или на общества, спрямо които иначе не хранят особени симпатии.

Едва от последните години на ХХ век обаче под добро управление някои разбират вече *не* просто добро управление, т.е. оптималното *състояние* на администрацията („добро“ възприето като прилагателно), а специфично *явление* („добро“ като първата част от понятие, съставено от 2 думи).

Според подобно виждане *явлението* добро управление (за разлика от състоянието) се е появило напоследък в резултат на безпрецедентни развития в обществата и държавите, настъпили най-вече като последица от глобализацията, информационната и технологичната революция. Твърди се, че явлението е заимствало черти на традиционното добро управление, известни от векове, но действителната му същност произтича от нови особени характеристики, които доброто управление е придобило едва напоследък.

Според някои от застъпниците на това радикално виждане явлението добро управление даже представлява най-новото *уникално* състояние на демокрацията, идещо да замести представителната демокрация от ХІХ-ХХ век (например Hirst 2000). Някои говорят за възникването на „световна държава“ или „глобална публична политика“

тъкмо в този смисъл и предричат възможността от достигането до не-държавен политически ред например в Европа (Schmitter 1996). Подобни автори разглежда доброто управление в съвременния му уникален контекст като *радикално нов тип представителство*, заместващо остарялото партийно посредничество при политическото представителство на интереси.

Така схванато доброто управление до голяма степен слива политиката с управлението. Сливането се осъществява в модерните функционални форми на широко участие на различни заинтересовани обществени субекти в *самото управление*. Такива са например нашумелите напоследък политически *мрежи* и нарасналите по своето значение публично-частни партньорства като частен случай на управленска мрежа. При всеки от тези случаи се наблюдава прякото включване на неполитически субекти в процеса на вземане на политически решения. Разбира се, не става дума за всеки възможен случай на вземане на политическо решение, нито всички политически решения, а преди всичко за тези, които насочват веригите на социалното управление. Доскоро (т.е. цялата епоха от преди Уудро Уилсън и Макс Вебер до последните десетилетия на ХХ век) те са били изключителна територия единствено на политиците. Съвременните форми на демокрация чрез разширено участие на заинтересовани социални субекти в публичните политики допълват, конкурират, а даже и изместват остарелите, отдалечени от прякото управление форми на политическо участие от ХІХ и ХХ век, при които се търси единствено разширено участие във вземането на политически решения (Брайкова 2007).

Това донякъде екстравагантно мнение не стига дотам, че да мотивира останалите съвременни автори и организации да се съобразяват с него. Те продължават да дефинират понятието по стария утвърден начин чрез изброяване на напълно познати и даже *тривиални* черти. Единственото, което прави впечатление е много силно нарастналият интерес към понятието, изразен в огромния брой опити след средата на 90-те години на ХХ век то да бъде на всяка цена дискутирано, определяно и регламентирано по един или друг начин и постигнатото разбиране да бъде „внедрено” в обществената практика.

Тези елементи на понятието за добро управление се препотвърждават от времето на Вавилонската кула, пирамидите, древна Атина, после Рим или Забранения град на изток, някогашна Венеция, Ватикана и Лондон до днешен Брюксел и Сеул. Тук попадат разсъжденията за общественото управление на Платон и Аристотел, Конфуций и Сун Дзъ, Монтескьо и Макиавели, Уудро Уилсън и Макс Вебер, половината от съвременните нобелови лауреати по икономика и всички теоретици на демокрацията.

Музиката и литературата на отдалечените исторически времена може и да са трудно разбираеми в днешно време, но записаните с йероглифи закони, съдебни случаи или управленски практики звучат напълно съвременно. За разлика от естетиката на изкуството основната логика на управлението е почти толкова малко преходна, колкото и всяка друга рационална формула.

Други елементи на понятието за добро управление обаче са валидни единствено за *отделната епоха*. Както се казва, съдържанието остава, формата се мени исторически. Отвъд територията на вековното универсално, общо, генерично понятие следват множество конкретни тълкувания на неговото съдържание.

Разнообразието им е неизбежно поради няколко причини. Първо, менят се *историческите интерпретации* за обществената ефикасност и особено за справедливостта. Не съществува и единство по въпроса за *критериите*, с които се оценява напредъка на дадено управление в областите на ефективността, ефикасността и постигането на обществена справедливост. Освен това разните конкретизации на понятието добро управление се разминават и поради възможността за *добавяне* на още

елементи към неоспоримото му ядро. Така претенциите за изчерпателно универсално понятие се развиват от различните разбираня, акценти и добавяния.

Отделен факт е, че понятието за добро управление, върху което стъпва общественото мироздание е по тази причина толкова *сложно и многопосочно*, че не може да се побере в една-единствена и трайна форма. Така например юдейско-християнският неудържим порив към рационалност подхранва общество, изградено върху пазарния индивидуализъм, а това предписва на общественото управление ограничената роля на пазител на правомерната конкуренция. Подобно виждане коренно се разминава с колективистичната философия на управлението в Южна Корея или Китай, поддържана от конфуцианските ценности, която очаква от правителството да регулира пазара. Кое от двете понятия е правилното? Нито едното, или с други думи едновременно и двете – *зависи* от базовата философия.

Внезапната поява на идеята за доброто управление в областта на международните отношения без съмнение се корени в проблемите на епохата от началото на 90-те години (вж. Archer 1994). През цялата студена война западните правителства се борят в името на “свободата” – за свобода на личността, против тиранията на държавата. Рухването на комунистическата система на изток означава за тях постигане тъкмо на този вид свобода, т.е. тържеството на личния избор, демокрацията и човешките права. С това един цял цикъл е затворен. Внезапно на Запада се налага да намери на всяка цена *нови политически идеи*, които да заменят негативния дневен ред на доскорошния конфликт.

Не по-малко се оказва предизвикателството пред западните икономики. Политическият триумф на икономическия капитализъм е последван почти изведнъж от сриването на европейските комунистически икономики (пак там). Западните икономики изпитват върху себе си натиска да снабдят с капитал и ноу-хау източните. Първоначалната еуфория от двете страни на повдигнатата желязна завеса изчезва, когато става ясно, че трансформирането на страните от централна и източна Европа в модерни пазарни икономики ще е много сложно, трудно контролируемо и твърде скъпо струващо начинание. Още повече, че тази трансформация съвпада по време със спада в западните икономики. Политическите рискове от провал са огромни. По тази причина западните правителства изпитват спешна нужда от пакет *нови икономически идеи*.

Те откриват икономическата част от идеите, от които се нуждаят, почти наготово – в собствения си опит със стабилизирането на Третия свят през 80-те години. Това е суровата *неолиберална* икономическа политика за справяне с неуправляемия дълг и острия икономически спад – хиперинфлацията, хроничния дисбаланс на плащанията по дефицита, фискалните кризи, бързия ръст на заетостта в публичния сектор, влияещ зле на данъчните приходи, корупцията и извращенията на публичната администрация, прекомерното засилване на държавното регулиране на икономиката, спада в международната конкурентоспособност. Като пример за приликата между последиците от кризата в Третия свят и Източна Европа може да се приведе България, където повечето трудности през първото десетилетие могат да се опишат по аналогичен начин.

За да се справят с тази трудност, донорските държави от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) настояват правителствата на страни, страдащи от огромен дълг или икономически спад да въведат неолибералните мерки, назначени от Световната банка, Международния валутен фонд, Европейската банка за реконструкция и развитие, Световната търговска организация, Програмата за развитие на ООН и т. н. Първите програми за структурно приспособяване са безжалостни. Те създават остър спад в националния доход, рязко увеличение на безработицата, влошени обществени услуги, и специално навреждат на уязвимите социални групи.

Политическите решения са в крайна сметка морални избори (Sabine 1961). Независимо от подозрителността, която местните правителства предизвикват с многобройните случаи на корупция, слаба организация, колебливост, нестабилност или нелоялност все пак над всичко стои общочовешкото разбиране, че ръководните институции по света трябва да следват определени *морални норми* за начин на живот и човешко добруване без разлика от произхода. Заострянето на и без това прекомерния контраст между условията на живот в богатите и бедните страни вследствие на наложените крайни неолиберални мерки предизвиква естествена критика в донорските страни.

Затова при оценката на тези последици *Световната банка* променя политиката си спрямо Третия свят след 1988 г. като намалява първоначално зададеното темпо на икономическите реформи и препоръчва *социални мерки* – защитата на засегнатите групи от прекомерни лишения и финансова поддръжка за тези обществени сектори, които са с основополагащо значение за дългосрочното развитие, особено образованието и здравеопазването.

Така модифицираната неолиберална икономическа формула на реформи е възприета спрямо източноевропейските икономики след 1989 г. след като е натрупан опита с възстановяването на Третия свят. *Добавена* е политическа част, която е взета от реториката след II Световна война. Така системата от икономически мерки, изпробвани върху Третия свят, се свързва в единство с политическите идеи, рекламирани в Източна Европа по време на Студената война. На практика това е опит за *симбиоза между бруталните икономически реформи, прилагани по-рано в Африка и Латинска Америка с политическата философия на западния триумф след 1989 г.*

Чак напоследък си пробива път мнението, че *алтернативата на неолиберализма* – подходът на доброто управление, разбирано по един различен начин, би могла да осигури не само по-справедливо, но и по-равномерно и стабилно развитие (Archer 1994). Свободният пазар се оказва неспособен да гарантира общественото развитие сам във вакуум, без съществените връзки с държавата и гражданското общество. *Пазарът* се нуждае от подкрепата както на *държавата* (държавния сектор), така и на *гражданското общество* (неправителствения сектор). Той има такива недъзи, че в определени случаи трябва да бъде въздържан отвън, чрез различни правителствени мерки (политически и административни) и граждански натиск, за да не работи против себе си. Само държавата в съдействие с гражданското общество може да създаде и поддържа така важната обществена и законова среда за пазара. Съвсем като пример държавата се грижи за преразпределението на доходите така, че да се намали броя на неплатежоспособните индивиди, което разширява възможностите на пазара. Или пък факт е, че масовото образование и здравеопазване са в ръцете преди всичко на държавата – условия, без които производството и впоследствие пазарът би търпял сериозен дефицит на човешки ресурси. По-нататък, държавата и гражданското общество тушират големите неравенства и несправедливости, които пазарът сам причинява – това намалява социалното напрежение и покачва доверието, което от своя страна е пазарно условие и т. н.

Освен западният неолиберален диктат спрямо развиващите се икономики в Източна Европа определен политически ефект върху разбирането за добро управление има и неговият западноевропейски зародиш.

Идеологията на доброто управление поначало е силно повлияна от европейската политическа мисъл и европейските модели на държавно регулиране (Harlow 2006). Френското административно право е проникнало дълбоко във всички континентални европейски правни системи далеч не само чрез Наполеоновия кодекс, който на места е пряко копиран. Едновременно с него се прилага атрактивния за европейците германски

принцип на баланс и пропорционалност, особено след като се създават възможности за това на Изток с политическата либерализация там. Едва ли не задължително изглежда и внедряването на скандинавската институция на обществения защитник (омбудсман).

Тъй като *концепцията за добро управление е европейска в значителна степен* тя може да бъде разглеждана като проводник на западноевропейското културно влияние и икономическа хегемония в източната периферия на континента, решила да се присъедини към западния съюз (Aktan, Özler 2008). Все пак не трябва да се подценява фактът, че източноевропейските страни доброволно и даже с готовност желаят да приемат това, без явно да го считат за скрита форма на западноевропейски диктат върху своята култура, общество, икономика или политика.

Това, което постоянно ги отдалечава от желаната пълна адаптация към новата и в немалка степен чужда за тях културна система е, че тази система излиза твърде скъпа за тях в много отношения. Тя е трудна за прилагане в действие по не една причина и, по-лошо, въпросната система все по-ясно показва, че *е добра само в контекста на развития свят*. Натрупват се доказателства, че главно богатите страни и международни организации могат да възприемат безостатъчно ценностите и така да си осигурят привилегиите от системата на новото глобално управление, охранявана от наложената система на международното административно и търговско право, както и глобалните институции.

Някои изследователи алармират за появата на отрицателния ефект на „стари” и „нови” участници в обединение, каквото е ЕС, при което „старите” *диктуват* правилата на съюза, с които „новите” няма как да не се съгласяват, ако желаят да участват точно в този съюз. „Новите” вярват, че обединенията могат да изиграят ролята на обществени блага за тях, като не могат да им откажат поне елементарните привилегии, на които се радват тези членове, които „плащат”. Те разчитат на това, че след като обединенията са веднъж създадени, тези, дошли по-късно (или са стояли настрана по време на създаването) могат да участват без да „плащат” като пътника без билет. Само че основателите на съюза са помислили за това и изискванията на доброто управление са тъкмо лоста, с който си служат, за да прехвърлят непропорционално висока част от цената за построяването на обединението върху новопрстигащите. Новите членове на ЕС нямат друг изход, освен да приемат правилата на аранжираното за тях „добро управление” като вече създаден кодекс от обвързващи правила и задължения за членство.

Европейският контекст на доброто управление създава и друг политически проблем. Той идва от слабата възможност за смекчаване на хегемонистичния контекст на изискването за въвеждане на скроен в Западна Европа модел на добро управление в Източна Европа. Това заключение правят тези автори, които намират самия ЕС в първоначалния му вариант обусловен от изискванията на доброто управление. За целта трябва да се повярва в хипотезата, че ЕС е създаден (или поне създаването му е сериозно насърчено) от многонационалните фирми, стремящи се към по-големи пазари и водени от своята потребност от по-големи пазари, сериозни регулации над национално равнище и стабилност на разменните курсове, поради което са подкрепяли европейската интеграция. По този начин тези международни икономически гиганти държат ЕС да остане организиран в първоначалния му неолиберален и пазарно ориентиран образ, който веднъж вече са постигнали. Ако е така, естествено международните тръстове не биха се нуждаели от каквито и да било новости, развалящи постигнатата европейска пазарна ориентация. Затова доброто управление в неговия европейски вариант ще остане система от правила, които ще бъдат запазени в автентичния си вид, близък до неолибералната идеология.

Институционното изграждане на ЕС трябва да вижда преди всичко *доброто управление* на равнището на *целия съюз*. Това би следвало да означава изграждането и укрепването на институциите на *сътрудничеството*, а не институциите на *координацията*, както е досега. Координацията е тъкмо проводник на наложено влияние, а сътрудничеството – изход от тази ситуация. Координиращите институции съществуват, за да оказват натиск върху по-късно включилите се в съюза. Обратно, институциите на сътрудничество намаляват възможностите за облагодетелстване на инициаторите на съюза, а по-късно включилите се могат да се отклонят по свой път на по-ниска цена (Krasner 1991, цит. по Aktan, Özler 2008). Тук говорим не за повече практики на коопериране, а направо за повече и по-силни институции на сътрудничеството. Такива кооперативни институции създават филтри пред силните „стари“ държави да извличат изгоди чрез кооперирания *ad hoc*, като институционализират кооперативните практики и модели на действие.

Може ли да се избегне или намали до задоволителни граници вредното политическо свръх влияние върху понятието добро управление?

„Деполитизацията“ на понятието в никакъв случай не трябва да е пълна. Политическото му съдържание трябва да се държи в *оптимални граници*.

Управлението, разположено на което и да е равнище над оперативното управление *трябва* да притежава традиционните демократични черти. Това означава, разбира се, нещо повече от настойчивото натрапване на модела на либерална демокрация от страна на западните (преди всичко англосаксонските) правителства и формализма на процедури - познатите свободни избори за законодателни и изпълнителни органи, провеждани в уредените конституционно срокове, наличието на законодателство, укрепващо свободните пазарни отношения и т.н. Под добро управление на висшето държавно равнище би трябвало да се разбира преди всичко управление, уважаващо различията, управление, което зачита диалога, неотменимите норми на общественото съгласие (а не консенсуса!), постигането на обществените компромиси, разширеното участие в политически мрежи от обществени субекти, вземащи отговорни решения по конкретни управленски проблеми.

В този смисъл доброто управление като модел на демокрация е преди всичко онова, което още през XV век просветеният ренесансов лидер Федерико да Монтефелтро е назвал като негова основа – *човечността*. Това е още правото на щастие, защитено от постановките на американската Декларация за независимост.

### ***Авторите на понятието***

Понятието добро управление за пръв път изпъква и привлича вниманието на съвременните държавни ръководители и международни финансисти към себе си през 1990 г. От този миг нататък интересът към него изживява истински бум. По случайно съвпадение или по-скоро не, началото на този процес са две речи, произнесени скоро една след друга от двама различни политици, но по един и същ повод. Първата е на френския президент Франсоа Митеран пред африкански държавни ръководители, а втората – на тогавашния британски външен министър Дъглас Хърд пред подобна международна аудитория.

И двете речи прогласяват тезата, че разпределението на помощи за Третия свят, особено Африка, отсега нататък ще зависи от изпълнението на политически условия, свързани с конкретен начин на държавно управление.

Днес, две десетилетия по-късно понятието добро управление се използва при повечето анализи на общественно-политическото развитие. С него се описва как държавните институции *трябва* да направляват обществените дела и как да управляват

публичните ресурси така, че да гарантират на първо място *правата на човека* и заедно с това демократичната стабилност, справедливостта и устойчивото развитие. Очевидно е, че става дума за *политическо* понятие с определен идеологически заряд, което развива своето съдържание в посока към утвърждаване на ценностите на модерната западна демокрация с определена прагматична цел. Разбира се, съществуват далеч повече ситуации освен политическите, в които понятие с потенциала на доброто управление са не само приложими, но и особено смислени.

Така или иначе разбирането за доброто управление все още най-често имплицитно се основава върху сравнението между неефективни икономики, съчетани с недемократични политически институции от една страна с жизнеспособни икономики, кореспондиращи на демократични политически системи от друга. Съответно актуалност придобива мотивът, че *след като* най-успешните управления в съвременния свят са тъкмо либералните демократични държави на Запад, то техните политически и управленски стандарти трябва да служат за модел под формата на известен брой основни изисквания, които другите държави трябва да следват.

Тъй като терминът добро управление може да се приложи спрямо различни равнища на управление, той се използва и спрямо обществени организации, и спрямо държави, дори спрямо наддържавни обединения.

Всъщност промоцията на доброто управление сред развиващите се страни се извършва не толкова от образцовите западни държави, където то битува, а по-скоро от *най-значимите световни организации, породени някога от тези държави*. Тези световни икономически и политически организации са днес главните агенти, налагащи свободното пазарно стопанство като световна норма, при това отдавна не само в интерес на големите западни демокрации, но преди всичко на свободния международен пазар. Политическото отглеждане на свободното пазарно стопанство, наричано от тях добро управление е фокус на тяхното заинтересовано поведение. Въпросните организации, сред които на първо място Световната банка, Международния валутен фонд, Световната търговска организация, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, ООН, Европейският съвет и т. н. искат с напътствията си да наложат модел на управление в държавите, който съответства в крайна сметка на логиката и интересите на големите организации. Техните определения за добро управление в днешно време са водещи, те не само се цитират или възприемат като безусловни, но и се прилагат в управленската практика доколкото това е възможно или желано.

Обикновено такива определения са еkleктични и не особено системни. По всичко личи, че при създаването им е преследвана задачата да се съчетават ред характеристики на управлението от един или друг характер, които биха пригодили функционирането на възприелото ги правителство към функционирането на съответната международна институция. Докъдето се простира тази тенденция е най-добре изразено от дългосрочната изследователска програма на Световната банка „Световни индикатори за държавно ръководство“<sup>4</sup> (The [Kaufmann-Kraay-Mastruzzi Worldwide Governance Indicators](#)). Тя се развива от 1996 г. насам под формата на система от ежегодни емпирични изследвания в 200 страни, като се използват 640 източника на данни, произведени от над 30 световни организации. Те обхващат най-общо следните 6 ключови измерения на държавното ръководство (Governance). Подборът им е факт, който говори сам по себе си какво се разбира под добро управление на това най-авторитетно и високо световно политическо равнище:

---

<sup>4</sup> <http://www.nsd.uib.no/macrodataloguide/set.html?id=50&sub=1>

1. Индикатори, измерващи степента на изразяване на мнение от гражданите и *отчетност на правителствата*
2. Индикатори за *политическа стабилност* и липса на насилие
3. Индикатори за *управленска ефективност*
4. Индикатори за *качество на регулацията*
5. Индикатори за *върховенство на закона*
6. Индикатори за *контрола на корупцията*

Никой не може да отрече значимостта на подобни измервания. Дали обаче това са точните индикатори, отразяващи реалните проблеми на управлението в тези 200 страни, повечето от които явно развиващи се, дали няма пропуснати други индикатори или дали може използваните да се йерархизират по важност отникъде не става ясно.

Интересът на световните икономически организации към установяването на степента, в която дадено правителство отговаря на *предписанията* за добро управление, което да подхожда на свободните търговско-икономически отношения не е случаен. Основният смисъл на съществуване на съвременните международни организации е да създават възможности за отделните държави да преодоляват проблемите на икономическата игра помежду им, като например високата цена на транзакциите, информационните асиметрии и пр. Световната банка и Международният валутен фонд официално са публични институции, създадени да подпомагат колективното действие и сътрудничество на глобално равнище срещу пазарните провали и „провалите на държавните ръководства”, пише нобеловият лауреат по икономика Джоузеф Стиглиц (Stiglitz 1999) в своята прочута реч по случай настъпването на новото хилядолетие, в което наред с всички навлиза и Световната банка.

Тези международни институции обаче са се появили и съществуват само след серия от споразумения между правителствата на *национални* държави, които стават техни членове. Независимо от това международните организации, веднъж създадени, започват да предявяват изисквания пред своите основателки – държавите – които имат различна логика понякога в противоречие с държавната. Наднационалните изисквания, съобразени главно с философията на международната икономика ги изправя често срещу националните правителства, които имат задачата да балансират тези международни икономически изисквания с чисто национални проблеми, част от които са от неикономическо естество. Стремещт към каквото и да било протекционизъм, даже в оправдани от дадена ситуация граници бива анатемосван. Световните организации търсят начини да блокират центробежните действия, идещи „отдолу”.

Говори се за в тази връзка, че въпросните организации са установили за пръв път в историята нещо като „световно управление”, подчинено на съответните норми на „*световно добро управление*” (Global good governance), които искат да наложат на своите членове. Националните правителства на която и да е държава са разположени на по-ниския етаж на националните държави, сравнително изолирани са едно от друго и разполагат с ограничени средства да реагират срещу политическото индоктриниране на нормите на доброто управление във вида, в който то е замислено в централите на световните организации, ако пожелаят да установят друг различен модел на добро управление, съответстващ в по-голяма степен на техния национален случай.

Световните организации проповядват единствено пълното тържество на частната собственост над другите, преди всичко над държавната, както и защитата на пълната пазарна свобода с политически средства. *България* е добър пример за последиците от натиска на МВФ, когато в резултат от политическите и икономическите промени през 90-те години на XX век се стигна до такова раздържавяване, което е белязано с небивало съотношение между частната и държавна собственост в полза на частната, каквото трудно може да се намери даже в много либерални режими. Никой не



си направи сметка дали това съотношение съответства на икономическата изостаналост на страната или дали интерферира с местната социо-политическа култура по положителен или отрицателен начин.

За тържеството на частната собственост и свободната конкуренция без оглед на други критерии на социалното съществуване международните организации акцентират не само върху икономически, а и върху политически елементи на доброто управление, които спомагат тържеството на икономическия идеал. Тяхната „глобална икономическа конституция“ (на света) разчита на защита на пълната свобода на международната търговия (протекционизма е обявен за грях), глобален кодекс на корпоративната отговорност (без отсенки на отговорността на националния капитал), пълно предимство на опазването на правата на отделния човек, борбата с корупцията (на национално равнище).

Това не са просто пожелания и въпрос на идеология. „Глобалната икономическа конституция“ се укрепва все по-силно от постоянно възникващи структурни образувания. Такива са *междуправителствените* структури на световните организации като МВФ, ОИСР и СТО, а това значи съюзяване на субекти с реална политическа власт. Така чрез участващите в структурите национални правителства международните организации биват косвено овластени от националните държави. Чрез тази власт те са в състояние да налагат модели на поведение във всеки отделен член и да изискват изпълнение на взетите наддържавни решения.

Универсалните политико-управленски изисквания, които едни държави и организации отправят към други държави постепенно се кодифицират като „глобално административно право“, с което нараства легитимността на въпросния натиск, като се подменя реалният му субект със „света като цяло“. Не е изненада, че опитът за създаване на „глобално административно право“ по западен образец включва такива основни елементи, като ефективни обществени служби, независима правна система, законова рамка, която да гарантира привеждането на договорите в изпълнение, отговорна администрация що се отнася до публичните плащания, независим одит на администрацията, върховенство на закона и спазване на човешките права, плуралистична институционална структура и не на последно място свободни масмедии (Harlow, цит. по Aktan, Özler 2008). Така „глобалното административно право“ свързва правно, политическите гаранции за свободния глобален пазар с някои основни проблеми на справедливостта при разпределението на световните ресурси и сигурността.

Картината обаче не е така монолитна. Световните организации, за които става дума имат различни собствени системи на управление и са структурирани сами по себе си по различен начин. Това създава *невъзможност* за единното им действие във всеки един отделен случай. Например организациите на ООН са разчетени върху еднаквата сила на гласа на всяка държава-членка независимо от големината и тежестта ѝ в някакво отношение. Затова пък търговските организации като Световната банка и Международния валутен фонд са устройени така, че гласовете на отделните страни-членки са пропорционални на техния БВП. Тази група организации не е отговорна по какъвто и да било начин пред населението на страните-членки, затова пък отговарят в някаква степен пред министрите на съответните страни. С други думи съществува сериозна пукнатина между вътрешното функциониране на международните институции и идеологията на доброто управление, която проповядват. Очевидно е, че има сериозни по своите последици политически нюанси на определенията за това кое държавно управление е „добро“.

Търканията между световните организации и масата национални правителства по съдържанието на доброто управление са довели до известно *универсализиране* на

принципите му след средата на последното десетилетие на XX век (Harlow 2006). Световните организации реагират, като променят постепенно акцентите и инструментариума на своето въздействие върху националните правителства. Например Световната банка отначало е подкрепяла проектите за едромащабен икономически растеж, но след средата на 90-те години на XX век се преориентира към проекти за намаляване на бедността. Банката доказва, че в тези проекти още повече се налага правителствата да се придържат към общоприети правила за добро управление, за да имат подобни проекти някакъв приличен ефект. Международният валутен фонд по подобен начин се насочва към проекти за намаляване на корупцията, като политическите изводи за местните правителства остават същите – или добро управление, или бедност и хаос.

Постигнатият „микс“ от елементи на доброто управление вследствие на трудния диалог между световните организации и националните правителства към днешния момент обвързват в единство елементи с подчертано икономически и с подчертано морално-политически характер, като първите идват по линия на организациите, а вторите – по линия на правителствата. Така наред с приватизацията, аутсорсинга на държавни служби, децентрализацията, раздържавяването и антикорупционните мерки в състава от изисквания за добро управление се включват правото на добро управление, добра държавна служба, демократично управление, правна реформа, подсилване на гражданския сектор и т.н., сред които на челно място са мерките за засилване на представителството на гражданите във всеки критичен аспект на управлението. Появява се „кливидж“ вътре в съдържанието на съвременното понятие за добро управление. От една страна са аргументите на глобалното управление – твърдолинейните икономически либерали и техните разбирания за добро (СТО, СБ, ОИСР и т. н.). От друга са по-меките политически и морални аргументи с привкус на „космополитизъм и социалдемокрация“ (Harlow 2006).

Световната уравниловка на доброто управление е лоша тенденция като всяка крайност. Нормите и принципите на доброто управление трябва в разумна степен да действат в различна културна среда и да съответстват на различни политически системи, за да изпълняват ефикасно своята мисия. Иначе доброто управление би се превърнало в западна идеология под формата на т. нар. „универсални и глобални ценности“, западни по своя произход, които трябва да бъдат приети навсякъде другаде по света формално и затова неефективно. Намирам стремежът на българската първа еврокомисарка Кунева като плаха поддръжка на тази безпътна тенденция. Балканите, достатъчно ориенталска част от Европа, далеч от католицизма и близо до византизма, обхваща цели 13 държави, 20% от европейската територия и близо 100 милионно население, споделящо общи ценности.

### ***Съществуващите определения: Европейския съвет (ЕС)***

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 XX век, което го свързва с международните финансови организации и ООН. Въпреки това няма друго наддържавно обединение или държава извън ЕС, приела по-присърце развитието на разгърнато, широкообхватно и работещо разбиране за доброто управление. Европейските източници твърдят, че „доброто управление се е превърнало в парадигма,

посредством която се осъществяват на практика ценностите на демокрацията, човешките права и върховенството на закона.” Това са съответно трите главни ценности, които залягат в основанията на европейското разбиране за добро управление.

На своята Трета среща на върха във Варшава през 2005 г. държавните и правителствените глави на страните-членки на Съвета на Европа декларират, че: “ефективната демокрация и доброто управление на всички нива са от съществена важност за предотвратяването на конфликти, утвърждаването на стабилитета и подпомагането на икономическия и социален прогрес, и следователно, за създаването на устойчиви общности, където хората искат да живеят и работят, сега и в бъдеще”<sup>5</sup>.

Доброто управление в европейските му измерения е поставено като необходимо изискване за всички нива на публичната администрация. На висшето държавно равнище то 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. Става дума 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.” Очевидно европейските органи схващат доброто управление *едновременно като стратегическа и тактико-оперативна величина.*

*Най-старото* определение за добро управление на Европейския съвет в „Резолюция за човешките права, демокрацията и развитието” още от 28 декември 1991 г. (ЕС 1991, Article 5) гласи: „Съветът набляга върху важността на доброто управление. Въпреки, че суверенните държави имат право да институционализират собствените си административни структури и да основават собствените си конституционни уредби, справедливото развитие може да бъде ефективно и устойчиво само ако се спазват следните основни принципи на управление: *сериозни икономически и социални политики, демократично вземане на решения, адекватна правителствена прозрачност и финансова отчетност, създаване на среда, благоприятстваща развитието на пазара, вземане на мерки за борба с корупцията, както и респект към върховенството на закона, човешките права и свободата на печата и изразяването...* Тези принципи ще са централни...”

Европейските принципи на добро управление са най-експлицитно дефинирани в „Бялата книга” за европейското управление (Commission of the European Communities 25.7.2001). В този прочут за евробюрокрацията и европолитиките документ „в основата на доброто управление и на промените” са поставени 5 принципа: *откритост, участие, отчетност, ефективност и кохерентност.* Всеки от тях е от значение „за установяване на по-демократично управление.” Те са опора на демокрацията и върховенството на закона в държавите-членки и следва да се прилагат на всички нива на управление – глобално, европейско, национално, регионално и местно. Те са особено значими за Европейския съюз, за да е в състояние той да отговори на предизвикателствата на съвременната епоха.

1. *Откритост.* Институциите на ЕС трябва да работят по по-открит начин. Те, заедно с държавите-членки, следва активно да съобщават за това какво прави ЕС и какви решения взема. В тази своя дейност те трябва да използват език, който е

---

<sup>5</sup> <http://www.law.uni-sofia.bg/Kat/T/IP/T/ED/DocLib/Декларация%20относно%20правата%20на%20човека%20и%20върховенството%20на%20закона>

достъпен и разбираеми за широката общественост. Това е от особено значение, за подобряване на доверието в сложната дейност на институциите на ЕС.

2. *Участие.* Качеството, адекватността и ефективността на политиките на ЕС зависят от гарантирането на широко участие по цялата верига на формирането и осъществяването на европейските публични политики – от тяхното конструиране до изпълнението им. Подобряването на нивото на участие е вероятно да създаде повече доверие в крайния резултат и в институциите, които осъществяват политики. Активирането на участието зависи най-вече от отделните правителства всеки път, когато са ангажирани с прилагане на политиките на ЕС.

3. *Отчетност.* Ролите в законодателната и изпълнителната власт трябва да бъдат възможно по-ясни. Всяка от институциите на ЕС трябва да обясни и да поеме отговорност за това, което върши за Европа. Същевременно в обратна посока има аналогична нуждата от по-голяма яснота и отговорност и от страна на държавите-членки и всички, които участват в разработването и прилагането на политиките на ЕС на всякакво равнище.

4. *Ефективност.* Политиките трябва да бъдат ефективни и навременни, да постигат онова, което е било необходимо на основата на ясни цели, точна оценка на бъдещото въздействие и, когато е необходимо, на миналия опит. Ефективността зависи също така и от пропорционалното прилагане на политиките на ЕС и вземането на решения на най-подходящото ниво.

5. *Кохерентност.* Действията трябва да бъдат съгласувани с политиките. Те трябва да са съответно лесно разбираеми. Необходимостта от съгласуваност в Европейския съюз нараства – обхватът на задачите е по-голям отпреди, разширяването на Съюза увеличава разликите, предизвикателствата като промените в климата и демографските процеси пресичат през границите на секторните политики, върху които е изграден ЕС. Регионалните и местните власти все повече участват в политиките на ЕС. Постигането на кохерентността изисква политическо лидерство и голяма отговорност от страна на институциите за осигуряване на последователност в рамките на твърде сложната европейска система.

Всеки от петте принципа е важен сам по себе си. Независимо от това никой от тях не може да бъде постигнат чрез изолирани действия. Политиките не могат да бъдат ефективни, ако не са създадени, изпълнявани и налагани по един начин, който да допуска възможно по-широк кръг участници.

Прилагането на въпросните пет принципа засилва общите принципи на Съюза на *пропорционалност* и *субсидиарност*. Изборът на нивото, на което следва да се осъществи действие (от ЕС до местно), както и изборът на инструментите на политиките трябва да е пропорционален на преследваната цел. Това означава, че преди започването на дадена инициатива е важно да се провери дали (а) публичното действие е наистина необходимо, (б) повдигането на политиката на европейско равнище е наистина наложително и (в) избраните мерки са пропорционални на тези цели.

В преследване на основополагащата тройна европейска ценност – укрепването на *демократията*, *човешките права* и *върховенството на закона*, Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво от 2007 г.<sup>6</sup> си поставя следните три непосредствени цели:

1. Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси
2. Местните власти постоянно да подобряват своето управление

<sup>6</sup> <http://self.government.bg/decentralization/?id=408&cid=600052&ssid=8>

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 ангажменти 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 *дванадесет Принципа на добро демократично управление*. Тези Принципи на добро демократично управление съответно са:

1. *Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори* – да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес:
  - Изборите се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство и без никакви измами.
  - Гражданите са в центъра на обществената активност и са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот.
  - Всички мъже и жени имат право на глас при вземането на решения или директно, или чрез легитимни посредници, които представляват техните интереси. Такова широко участие се изгражда върху принципите свобода на изразяване, свобода на събиране и сдружаване.
  - Всички гласове, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, трябва да са взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.
  - Постоянно се правят опити да се балансира между различните законни интереси с цел да бъде постигнат широк обществен консенсус по отношение на това, какво в най-голяма степен е в интерес на цялата общност и как то може да бъде постигнато.
  - Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдават правата и законните интереси на малцинството.
2. *Отзивчивост* – да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите от страна на местните власти:
  - Целите, правилата, структурите и процедурите се адаптират към нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите.
  - Обществените услуги са осигурени и се отговаря в разумни времеви рамки на гражданските запитвания и оплаквания.
3. *Ефикасност и ефективност* – да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси:
  - Резултатите отговарят на цели, по които е постигнат обществен консенсус.
  - Цели се максималната възможна полза при разпределение на наличните ресурси.
  - Системите за управление на изпълнението спомагат за оценка и повишаване на ефикасността и ефективността на услугите.
  - Редовно се извършват одити за оценка и подобряване на изпълнението.
4. *Откритост и прозрачност* – да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това как се решават общественно значимите въпроси:
  - Решенията се вземат и се привеждат в сила в съответствие с установените правила и норми.

- Трябва да се осигури публичен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона.
  - Трябва да се осигури публичен достъп до информация за взетите решения, прилагането на определени политики и постигнатите резултати по начин, който дава възможност да се следи ефективно и да се допринесе за работата на местните власти.
5. *Върховенство на закона* – да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост:
- Местните власти спазват законите и се подчиняват на съдебните решения.
  - Въвеждат се правила и разпоредби в съответствие с предвидените от закона процедури и се привеждат безпристрастно в сила.
6. *Етично поведение* – да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси:
- Общественото благо се поставя над личните интереси.
  - Въвеждат се ефективни мерки за предотвратяване и борба с всички форми на корупция.
  - Своевременно се декларират конфликти на интереси и лицата, които са въввлечени в тях трябва да се въздържат от участие при вземането на съответните решения.
7. *Компетентност и капацитет* – да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения:
- Професионалните умения на тези, които са ангажирани в процесите на управление се повишават непрекъснато с цел да се подобрят техният принос и постигнати резултати.
  - Държавните служители се мотивират непрекъснато да подобряват своята работа.
  - Създават се и се използват практически методи и процедури с цел да се превърнат уменията в капацитет и да се постигат по-добри резултати.
8. *Иновации и отвореност за промени* – да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики:
- Търсят се нови и ефикасни решения на проблемите и се дава приоритет на модерни методи за предоставяне на услуги.
  - Създава се готовност за въвеждане на нови програми и използването на натрупаният чужд опит.
  - Създава се климат, благоприятстващ промените в интерес на постигането на определени резултати.
9. *Устойчивост и дългосрочна ориентация* – да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения:
- Нуждите на бъдещите поколения се вземат под внимание при прилагането на настоящите политики. Цел е да не се пренасят за бъдещите поколения напрежения и проблеми били те екологични, структурни, финансови, икономически или социални.
  - Непрекъснато се взима под внимание устойчивото развитие на общността. Решенията са насочени към покриване на всички разходи.
  - Чертае се широка и дългосрочна перспектива за бъдещето на обществото, като се мисли за това от какво се нуждае то с оглед постигането на устойчивото му развитие.

- Управлението се съобразява с историческите, културните и социални обвързаности, на които се основава далечната перспектива.
10. *Стабилно финансово управление* – да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове:
- Цените на предоставяните услуги не надхвърлят реалната им стойност и не намаляват прекомерно много търсенето, особено в случаите когато се отнася за важни публични услуги.
  - Следи се за целесъобразност при финансовото управление, включително при сключване на договори и използване на заеми, при изчисляване на ресурси, приходи и резерви, и при използване на допълнителни приходи.
  - Подготвят се многогодишни бюджетни планове с широко обществено обсъждане.
  - Рисковете са правилно преценявани и управлявани включително чрез публикуване на консолидирани отчети и, в случай на публично-частни партньорства, чрез реалистично разпределяне на рисковете.
11. *Човешки права, културно разнообразие и социално единство* – да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот:
- Човешките права, които са в сферата на влияние на централните и местните власти се зачитат, защитават и прилагат и се взимат мерки за борба с дискриминацията на каквато и да е основа.
  - Културното разнообразие се приема като преимущество и се полагат постоянни усилия всички да откриват своите интереси в специфични общности, да се идентифицират с тях и да не се чувстват изолирани.
  - Насърчава се социалното единство и интеграцията на изостаналите райони.
  - Гарантира се достъпът до важни услуги, особено за най-непривилегированите части от населението.
12. *Отчетност* – да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия:
- Всички вземащи решения органи, било то колективни или еднолични, носят отговорност за своите решения.
  - Решенията се докладват, обясняват и могат да се санкционират.
  - Съществуват ефективни средства срещу злоупотреби и срещу такива действия на местните власти, които накърняват правата на гражданите.

Това са ценни препоръки. Те определено се отнасят до качествата на управлението. Проблемът им може да се открие в липсата на каквато и да било системност в подбора и подредбата. Описаните качество не се отнасят по никакъв начин към каквото и да било интегрално или поне монолитно понятие за добро управление.

Борислав Цеков (Цеков, 2009) обобщава европейските нормативни схващания за категорията добро управление, изразени в основни документи, регламентиращи правилното поведение на правителствата. Съветът на Европа, отчитайки нарастващото значение на дейността на публичната администрация, а оттам и отражението ѝ върху правата на гражданите, си поставя за задача да формулира мерки, които да подобрят положението на гражданина във всички процедури и действия, които го свързват с администрацията. С оглед на това се предлага приемането на правила, които да

гарантират справедливост в отношенията между гражданите и административните органи.

През 1977 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа приема Резолюция 77 (31) за защитата на човека във връзка с актовете на администрацията<sup>7</sup>. Смята се, че тази резолюция е първата значима стъпка за установяване на добрата администрация, като правна концепция, доколкото принципите, отразени в нея понастоящем са общоприети като същностни за правото на добра администрация. Съветът на Европа приема серия от препоръки, формулиращи принципите на добрата администрация:

- Препоръка No. R (80) 2 относно упражняването на дискреционна власт от административните органи;
- Препоръка No R (87) 16 относно административните процедури, които засягат широк кръг лица;
- Препоръка No R (2000) 10 за кодексите за поведение на публичните служители;
- Препоръка (97) 7 от 1 април 1997 г. относно местните обществени услуги и правата на техните ползватели;
- Препоръка (97) 24 от 6 ноември 1997 г. относно двадесетте водещи принципа за борба с корупцията.

По-нататък, през 2003 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) приема Препоръка 1615 (2003) относно институцията на омбудсмана: В т. 10, vi и vii от тази резолюция ПАСЕ препоръчва на държавите-членки на Съвета на Европа:

„vi. след изготвянето на примерен текст от Комитета на министрите, да въведат на конституционно равнище индивидуалното право на добра администрация;

vii. след изготвянето на примерен текст от Комитета на министрите, да приемат и прилагат кодекс на добрата администрация, който да бъде ефикасно разгласен сред обществеността, за да информира гражданите за техните права и легитимни очаквания.”

Принципът на доброто управление е *обявен* за водещ за административната практика на Европейския съюз и задължава институциите на съюза да спазват определени правила за поведение в отношенията си с обществеността. Хартата за основните права на ЕС в чл. 41 установява правото на всеки човек на безпристрастно и справедливо административно обслужване в разумен срок. Съдът в Люксембург признава това право не само на всяко физическо лице, но и на юридическите лица на територията на ЕС. Важно е да се наблегне, че доброто управление добива качествено нов статут в сравнение с когато и да било в миналото – на основно човешко право. Според въпросния чл. 41 на Хартата *правото* на добро управление е издигнато в ранг на основно право на гражданите на ЕС (вж. Хартата на основните права на ЕС, 2007)<sup>8</sup>. Включването на доброто управление в този основополагащ документ тъкмо под формата на *основно човешко право* действително е безпрецедентен факт в историята. Той подсказва възможността от съществуване на принципно *нова страница* в историята на това явление, съпътствало човешката история.

Още преди правото на добра администрация да бъде закрепено в Хартата, 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 гражданите. Кодексът, както и дефиницията за „лошото

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/texts\\_documents/Conv\\_Rec\\_Res/Resolution\(77\)31.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Conv_Rec_Res/Resolution(77)31.asp)

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/bg/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303BG.01000101.htm>



управление” излизат изпод перото на Европейския омбудсман. До *лошо управление* (maladministration) се стига когато публичният орган „не действа съгласно правилото или принципа, който е определящ за него” и обикновено става дума за злоупотреба със служебно положение, излишно забавяне във времето, дискриминация, неизпълнение на задължения, непредоставяне или отказ за предоставяне на информация, процедурни грешки, назаинтересованост, липса на прозрачност и др. На базата на договорите, създаващи Общността, в редица свои решения двете съдебни институции обосновават различни аспекти на правото на добра администрация, като подчертават значението на процедурните гаранции за правата на гражданите в противовес на административната дискреция.

Член 46 на същата Европейска харта за основните права налага на Европейския съюз да поддържа „открит, прозрачен и постоянен диалог с представителните институции и гражданското общество.” Вероятно тази инструкция да се консултират правителствените решения с неправителствените организации ще бъде конституционализирана и ще се отнася до всички въпроси на европейското право.

*Европейската банка за реконструкция и развитие* (ЕБРР) от своя страна също се докосва в своята Конституция (EBRD Constitution)<sup>9</sup> до принципите на доброто управление, като изисква от вземащите кредит „да са посветени на принципите на многопартийната демокрация, плурализма и пазарната икономика и да прилагат тези принципи.”

### **Съществуващите определения: Световната банка (СБ)**

Световната банка е не само сред първите, които дефинират и използват за целите си своя версия на понятието за добро управление. До ден днешен банката е особено активен инициатор на нови идеи и употреби на това понятие.

Още през 1992 г. се появява нейното ранно определение, което е все още сравнително дълго и еklekтично (World Bank 1992)<sup>10</sup>: „Доброто управление според Световната банка е синоним на стабилно управление на развитието... То е с централно значение за създаването и поддържането на среда, която благоприятства настъпателното и морално справедливо развитие и е съществено допълнение към стабилните икономически политики. Правителствата играят ключова роля в осигуряването на обществени блага. Те установяват правилата, които правят възможно пазарите да функционират ефикасно и, макар и спорно, те изглаждат провалите на пазара. За да изпълняват своята роля, те се нуждаят както от приходи, така и от служители, които да събират приходите и да произвеждат обществените блага. Това от своя страна налага система за отчетност, адекватна и надеждна информация и ефикасност в управлението на ресурсите и осигуряването на обществените услуги.”

Очевидно тази ранна формула за доброто управление е то да се отъждествява с гарант на международното развитие. Икономическите отношения ще са по-ефективни, ако бъдат подкрепени от адекватни политически мерки. Така тандемът икономически – политически мерки за развитие заляга в основата на въпросното виждане за доброто управление. „... Инвестирането в хората, ако се извършва по правилен начин, води до най-твърдата основа на продължително развитие. И удачната икономическа роля на правителствата е по-голяма, отколкото просто да стоят зад пазарите, когато те откажат

<sup>9</sup> <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/institutional/basicdocs.shtml>

<sup>10</sup> [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469072&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000178830\\_9810191106175](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469072&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000178830_9810191106175)

да функционират добре. Държавата формира самата същност на развитието, като определя и защитава правата на собственост, поддържайки ефективна законова, правна и регулаторна система, подобрявайки ефикасността на обществените услуги и околната среда..." (пак там).

Годините до края на XX век бележат съществен напредък, задълбочаване и конкретизиране на понятието. В историческия „Доклад за световното развитие” посветен на „навлизането в двадесет и първи век” – *Entering the Twenty-First Century: World Development Report 1999-2000*<sup>11</sup> – авторите на документа определят доброто управление като „традициите и институциите, чрез които се упражнява властта в дадена страна в името на общото добруване”.

Това включва (1) процеса, посредством който въпросните власти в страната се подбират, наблюдават и сменят, (2) капацитетът на правителството да управлява ресурсите, с които разполага по ефективен начин и да осъществява стабилни политики и (3) уважението на гражданите и държавата към институциите, които ръководят икономическите и социалните взаимодействия между тях. Това означава, че качеството на държавното управление се преценява по това как се подбират представителите на властта, дали са отговорни пред хората, дали създават добри публични политики и имат капацитета да ги прилагат и дали са в състояние да управляват ресурсите, с които разполагат достатъчно ефективно (Aktan, Özler 2008).

По традиция *децентрализацията* се посочва като една от най-съществените реформи, тъй като тя е най-мощното средство за ограничаване на ролята на политическия център в държавите, съответно правителството и държавната администрация. Усилията на банката са насочени към възможно най-пълно редуциране на централното ръководство на икономиката и заместването на тази практика с открита пазарна икономика.

Още едно средство според Световната банка, което помага на подобен вид добро управление е увеличаването на *съревнованието* между различните правителства. Към това трябва да се добави катализирането на взаимния контрол между властните структури, увеличението на тяхната обществена отговорност и социална ефикасност.

Банката добавя към съдържанието на доброто управление и важни политически компоненти, които нямат пряко икономическо значение, но могат да се окажат важни опори на цялостната философия на описвания управленски идеал: ограничаване на социалните и политически напрежения в държавите и подсилване на местната културна независимост.

Доколкото се отнася до Световната банка, интересът ѝ към управлението на публичната сфера поначало се дължи на нейната загриженост за *ефективността* на действията и усилията за развитие. От тази гледна точка разумното управление на развитието в най-широкия смисъл на думата е от решаващо значение за осигуряване на адекватна възвръщаемост и ефективност на програмите и проектите, финансирани от нея самата, т.е. отчасти мотивите на тази финансова организация са егоистични, съвсем не идеалистични или идеологически.

Напоследък обаче основните цели на Световната банка се пренасочват към подпомагане на държавите от третия свят за *намаляване на бедността* там и насърчаване на устойчивото развитие доколкото това е възможно. Затова акцентът на Световната банка през последните години е изместен от собствените мотиви към

---

11

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:22295143~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html#fulltext>

контекста на съответната страна, в който тя оказва своята интервенция. По този начин Световната банка се ръководи от естеството на дейността си и възможностите за действия, които обектите на подпомагане сами предлагат. Така ключовите измерения на управление, определени от Световната банка в момента са:

- Управлението на обществения сектор;
- Отчетността;
- Правна рамка на развитието;
- Прозрачност и информираност.

### ***Съществуващите определения: Международният валутен фонд (МВФ)***

Определението на *Международния валутен фонд* за добро управление е следното: „Доброто управление се характеризира с участие, прозрачност, отчетност, върховенството на закона, ефективност, справедливост и др.” (IMF 2007)<sup>12</sup>. Контекстът на това виждане е разбирането, че доброто управление се отнася до управлението на правителството във връзка с икономическата стабилност.

Виждането на МВФ за добро управление е свързано на първо място с макроикономическата стабилност на монетарната система както и на световната икономика, външната жизнеспособност и системния икономически ръст в страните-членки. Затова МВФ се намества в управлението на страните. По тези причини тази намеса е разбираемо ограничена до икономическите аспекти на държавното ръководство. Въпреки това подобно на Световната банка инструментите на МВФ и нейната мисия се променят с течение на времето като Фондът започва да осигурява подпомагане и съвет за страните в преход в своята Програма за засилено структурно преустройство (Enhanced Structural Adjustment Facility Programme).

Приносът, който МВФ може да окаже за доброто управление чрез своите съвети по публичните политики и където това е възможно своята техническа помощ се концентрира в 2 сфери<sup>13</sup>: (1) Усъвършенстване на мениджмънта на обществените ресурси чрез реформи в институциите на публичния сектор, като Централната банка, административните служби и процедури, контрола и пр. и (2) Поддръжка на развитието и укрепването на прозрачна и стабилна икономическа и регулаторна среда благоприятстваща ефективността на дейностите на частния сектор, като ценова политика, режимите на търговия и обмен, системи за банкиране и пр.

### ***Съществуващите определения: Организацията на обединените нации (ООН)***

*Организацията на обединените нации* дава най-детайлната засега формула за добро управление. Причина за това е, че многоцелевата международна ситуация налага включването на неопределено множество характеристики. Подбора на най-важните от тях е направен очевидно по пригодност (Judgmental approach), поради което в крайна сметка списъкът е от една страна дълъг, от друга – незавършен. Формулата е съобразена преди всичко с областта на външнополитическите и международните търговски отношения, проблемите на сигурността културното сътрудничество в световен план и т.н. Тези съображения вероятно са били основата за подбора по пригодност.

Определението на ООН за добро управление е записано в основополагащия документ, с който се фиксира генералната политика на Програмата за развитие на ООН

<sup>12</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2007/01/pdf/chap1.pdf>

<sup>13</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>

от далечната 1994 година. Доброто управление се свежда до *9 основни характеристики*, включени в документите на различни институции на ООН (вж. UN–ESCAP и UN–UNDP Principles: Report, Governance for Sustainable Human Development, the UNDP)<sup>14</sup>:

1. *Участие*: мъже и жени да участват наравно в процеса на вземане на решения, било то пряко или чрез легитимни посреднически институции, които представляват техните интереси. Участието трябва да бъде информирано и организирано, а не стихийно. Това е задача на управлението. Същото предполага свобода на сдружаванията на гражданите, както и организирано гражданско общество.

2. *Върховенство на закона*: еднакво задължителна за всички законова рамка, безкомпромисно опазване на човешките права, независима съдебна власт и т.н. – това са изисквания, които са незаобиколими. Върховенството на закона означава, че законовата рамка трябва да е справедлива и прилагана непредубедено, особено законите свързани с човешките права.

3. *Прозрачност*: този принцип почива върху свободата на информационния поток. решенията да се вземат и прилагат при наличие на свободна и достъпна информация за всички участници. Особено важни качества на информацията са тя да не е ограничена и да не е асиметрично разпределена сред управляваните и управляващите.

4. *Обхватност*: това е изискване за добро управление, според което институциите и процесите трябва да се отнасят и да обслужват всички участници, при това в нормални срокове).

5. *Ориентация към консенсус*: доброто управление трябва да отчита изключителното значение и необходимостта от посредничество между различни интереси при очертаването на общия интерес и доколкото е възможно консенсус за политиките и процедурите, чрез които този общ интерес ще бъде осъществен.

6. *Справедливост и включеност*: никой от членовете на обществото не трябва да остане потенциално изключен от участие във вземането на решение, особено внимание трябва да се обърне на най-уязвимите обществени групи, съответно да се вземе предвид тяхното мнение и интереси. На всички трябва да се признае правото да преследват своето добруване.

7. *Ефикасност и ефективност*: доброто управление произвежда управленски продукт, който удовлетворява обществените нужди при най-добри рамки на използване на обществените ресурси и опазване на околната среда.

8. *Отчетност и отговорност*: отчетността трябва да е повсеместна и да засяга всички вземащи решения, т.е. представителите на трите сектора – правителствения, частния и гражданския. Никой от тях не е привилегирован така, че да не дава отчет за взетите решения пред членовете на обществото.

9. *Стратегическа визия*: доброто управление задължава обществените ръководители да имат качеството стратегическо мислене, без което те просто губят свойствата на ръководители на това висше равнище. Според документа стратегическото мислене е широк и дългосрочен поглед върху развитието с яснота за потребностите на подобно едромасхабно стратегическо развитие. Това мислене включва разбиране за историческите, културните и социалните дълбочини на стратегическата перспектива.

Борислав Цеков (Цеков 2007) обобщава правата на гражданите по отношение на държавните власти, което ма пряка връзка със съдържанието на доброто управление. Взаимообвързаността на доброто управление и спазването на човешките права е развито в редица конвенции и резолюции на органи на ООН, например:

<sup>14</sup> <http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/Publications/Governancereport.pdf>

- Чл. 2 от Международния Пакт за Гражданските и Политическите права;
- Кодекса за поведение на Полицейските служители, приет от Общото събрание на ООН на 17 декември 1979 г. (Resolution 34/169);
- Конвенцията срещу транснационалната организирана престъпност от 15 декември 2000 г.;
- Конвенцията срещу корупцията от 31 октомври 2003 г.;
- Резолюция 2005/68 за Ролята на доброто управление за насърчаване и защита на човешките права (Комисия по човешките права на ООН).

В доклада си от 1992 г. „Борба с бедността и устойчиво развитие: конфликт на целите”<sup>15</sup> едно от подразделенията на Организацията на обединените нации – Комитетът за планиране на развитието определя следните 7 атрибута на доброто управление:

1. Осигурено *представителство* на териториалните и етнокултурните общности, наличие на механизми за разрешаване на конфликти и за мирна смяна на правителството, както и за институционално обновяване;

2. Проверки на изпълнителната власт, ефективно и информирано законодателно тяло, ясни линии на *отговорност* от върха на политическите лидери надолу през всички нива на бюрокрацията;

3. *Отворена* политическа система на правото, която насърчава активността и бдителността на гражданското общество, чиито интереси са представени в структурите на отговорно управление и което гарантира, че обществените служби се основават на закона и съгласието;

4. *Безпристрастна* система на правото, наказателното право и обществения ред, която утвърждава основните граждански и политически права, защита на личната сигурност и осигурява контекста на последователни, прозрачни правила за икономическите трансакции, които са необходими на съвременното икономическо и социално развитие;

5. *Професионално компетентно*, способно и честно обществено обслужване, което работи в рамките на отговорна, водена от правилата регулаторна рамка, в която принципите на заслугите и обществения интерес са от първостепенно значение;

6. Способността да се поема *стабилно* финансово планиране на разходите и икономическа система за управление и на финансовата отчетност и оценка на дейностите в публичния сектор;

7. Обръщане на внимание не само на централните държавни институции и процеси, но и на капацитета на по-ниските и *местните* органи на управление, както и върху проблемите на политическата децентрализация и административна децентрализация.

Доброто управление има широкообхватна програма, която включва *ефективни политики* за управление и администрация, спазване на върховенството на закона, защита на правата на човека и ефективно гражданско общество. Въпреки това трябва непременно да се отбележи, че то не е ограничено единствено до политически и обществени проблеми, а включва и правилното управление на икономика, както и прозрачността и лоялната конкуренция в бизнеса. В това широко определение за добро управление се включва и *устойчивото развитие*, особено по отношение на ползването на природните ресурси и управлението на околната среда.

---

15

<http://www.google.bg/#sclient=psy&hl=bg&tbs=clir:1%2Cclirl%3Aen&q=Poverty+alleviation+and+sustainable+development:+conflict+of+objectives+&aq=&aqi=&aql=&oq=&pbx=1&fp=880c0cfb2b8e618>

За да бъде ефективно и устойчиво, добро управление трябва да се основава стриктно на *работещата демокрация*, която зачита принципите на правовата държава, свободния печат, активното гражданското общество, независимостта и ефективността на публичните органи. Работещата демокрация се опира на институции, като Комисията по правата на човека и доброто управление, Бюрото за превенция на корупцията и Комисията за лоялна търговия. Комисията гарантира и насърчава защитата на правата на човека, а също така осигурява прозрачност и отчетност в действията на правителството.

В политическо отношение *демократичните практики*, сред които най-вече прозрачността в политиката и администрацията са важен съвременен аспект на доброто управление. Доброто управление изисква прозрачност и ефикасност във всички правителствени агенции, разположени на всяко от равнищата на държавното управление. Според водещите американски теоретици на демокрацията демократичните практики следват най-вече от плуралистичната политическа система, която не само допуска, но и позволява съществуването на разнообразие на политическите и идеологическите мнения.

Добро управление отчасти почива върху идеята за *ограничаване на държавната власт*. Доктрината за разделение на властите е само част от този процес. Не трябва да се забравят и други форми, които придобиват постепенно значимост, като аутсорсинга на административни услуги от държавни към частни организации, споделянето на власт, доскоро принадлежала единствено на централното държавно ръководство в рамките на публично-частни партньорства, политически мрежи и т.н.

Днес принципът за разделение на властите се разбира като принципа на взаимни *проверки и баланси* (checks and balances) между основните властни структури въз основа на конституционната система. Това, което е най-важно днес не е разделението на властите само по себе си, а това, което следва оттук нататък – взаимните проверки и баланси. Една от важните функции на Парламента е проверката на изпълнителната власт. Тя се осъществява с различни средства, включително одобрението на бюджета, контрола на държавните разходи и парламентарния контрол на правителството. Що се отнася до съдебната власт, нейно задължение е защитата на конституцията и съответно проследяването на това дали приеманите закони не са в противоречие с конституцията. Съдебната власт по принцип стои между гражданите и държавата като гаранция срещу превишаването или злоупотребата с власт от страна на изпълнителната власт, нарушаването на конституционните и законовите норми както от изпълнителната, така и от законодателната власт.

Друга основна част от доброто управление, върху която в съвременността се поставя особено силен акцент е насърчаването и защитата на *правата на човека*. Причината е ясна: ако се спазва принципът на народния суверен това означава, че никоя излъчена от този народ власт, било то законодателна, изпълнителна или съдебна, не може по чисто логически причини да застане даже за миг над който да е член на обществото. Затова естествено правата и свободите са заложили и се гарантират от Конституцията. Те включват 4 групи – човешките, икономическите, политическите и гражданските права. Съответно сумата от права, защитавани от доброто управление са в много широките рамки, като се започне от човешкото право на живот или защита от мъчение, мине се през правото на собственост, изборителните права и пр. и се стигне до свободата на изразяване и новото право на добро управление, включено към последната група на гражданските права. Създаването на Комисията по правата на човека в ООН е част от тази линия на институционализиране на доброто управление в глобален план.

Отчитайки важността на описаните параметри на доброто управление ООН прие *Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР)*<sup>16</sup> с обхват до 2015 година:

Цел 1: Преодоляване на крайната бедност и глада.

Цел 2: Постигане на всеобщо начално образование.

Цел 3: Насърчаване равенството между половете и овластяване на жените.

Цел 4: Намаляване на детската смъртност.

Цел 5: Подобряване на здравето на майките.

Цел 6: Борба с ХИВ / СПИН, маларията и другите епидемични заразни заболявания.

Цел 7: Осигуряване на устойчивост на околната среда.

Цел 8: Създаване на партньорство за развитие в глобален мащаб.

Вероятно преследването на тези цели и тяхното изпълнение се свързва пряко със съдържанието на понятието за добро управление, дадено от най-голямата международна организация.

### ***Съществуващите определения: ЮНЕСКО***

*ЮНЕСКО* също има своя дефиниция за добро управление, обновена през юли 2007 година: „Доброто управление е идея, която е влязла в редовна употреба в областите на политическите науки, публичната администрация и най-вече управлението наред с такива понятия, като демокрация, гражданско общество, политическо участие, права на човека и устойчивото развитие. През последното десетилетие то е тясно свързано с реформата в публичния сектор. Доброто управление е управление, което отговаря на настоящите и бъдещите нужди на обществото.”

Като подразделение на ООН ЮНЕСКО по разбираеми причини свързва доброто управление не толкова с националните правителства, колкото с контекста на *глобалното управление*. Според експертите на организацията, натоварени със задачата да дадат адекватна на нейната мисия дефиниция на доброто управление използването на „колективната власт” за създаването на „един по-добър свят” няма алтернатива. Според тях управлението е сбор от много хора и институции, свързани в непрекъснат процес, чрез който противоречащи си или различни интереси могат да бъдат уравнивешени с оглед укрепването на *съвместните* действия на хората в целия свят.

Възникващото глобално управление, *някога* просто мрежа от междуправителствени отношения, *вече* включва не само правителствата и неправителствените институции, но също и неправителствени организации (НПО), граждански движения, транснационални корпорации, академичните среди и средствата за масово осведомяване. Експертите на ЮНЕСКО изрично подчертават, че възникващото глобално управление не означава световно правителство, нито някакъв световен федерализъм. То е просто глобализирани принципи на ефективното, ефикасно и справедливо управление. Това изисква силна ангажираност с демокрацията основани на гражданското общество<sup>17</sup>.

В съвременния си вид от първото десетилетие на XXI век доброто *не е инструмент в ръцете на световните икономически организации* управление става глобално. Характерно за новото му съдържание е съответствието на новия феномен – появата на *глобално гражданско общество* като мрежа от множество движения – поради което съдържанието на съвременното понятие за добро управление е засилено

<sup>16</sup> [http://www.undp.bg/millennium\\_goals.php?=&lang=bg](http://www.undp.bg/millennium_goals.php?=&lang=bg)

<sup>17</sup> <http://www.onlineunesco.org/diccion/ONLINE%20UNESCO%20DICTIONARY%20-%20good%20governance.htm>

чувството за човешка солидарност. То отразява рязкото увеличение на капацитета и волята на хората да поемат контрола върху собствения си живот. Според ЮНЕСКО Организацията на обединените нации трябва да продължи да играе важната си роля в тази насока, но все по-малко ще е в състояние да върши това, което е нарастващия принос на глобалното добро управление.

***Съществуващите определения: Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)***

В много подобен дух *Организацията за икономическо сътрудничество и развитие* (OECD) формулира 8 основни принципа, които са залегнали в основата на определението на доброто управление<sup>18</sup>. Това са:

1. участие и консенсус,
2. отговорност,
3. прозрачност,
4. отзивчивост и откритост,
5. ефективност и ефикасност,
6. справедливост,
7. всеобхватност,
8. стриктно спазване на принципа на върховенство на закона.

Приложението на тези принципи превръща управлението в гарант на правовата държава. Те осигуряват неговата откритост, прозрачност и отчетност пред институциите на демокрацията. Доброто управление е справедливо в отношението си към гражданите и техните дела. То поддържа и укрепва механизмите за консултиране с гражданите по всички важни въпроси и разчита на тяхното активно съдействие при вземането на решения. Публичните услуги, които доброто управление осигурява са ефективни и ефикасни. Законите, от които се ръководи са дело на прозрачни процедури, а самите закони са приложими и легитимни според общественото мнение. Информацията за формирането, съдържанието и осъществяването на публичните политики е последователна, пълна и смислена. Управлението се отличава с високи етични стандарти. Доброто управление би следвало да е устроено преди всичко така, че да свежда корупцията до минимум, да взема предвид като равнопоставена гледната точка на малцинството, като при вземането на решения винаги отчита гласовете на най-уязвимите в обществото. Според експертите от ОИСР доброто управление се изразява най-пълно в съчетанието на няколко фактора, преди всичко *надеждност, предвидимост и отговорност* на управлението (OECD 2001)<sup>19</sup> чрез спазването на управленски принципи, като:

1. Легитимност чрез масово участие, интерактивност с управляваните, облягане на управлението върху тяхната инициативност и специфични знания
2. Упълномощеност: управляваните да разполагат с роли, като посредничество, инициатива и съдействие
3. Уважение към местни култури и разбирания
4. Справедливост и равенство в отношенията между управляващи и управлявани
5. Ефективност на управленските действия поради компетентност
6. Ефективност на управленските действия поради подходяща управляема техническа и оперативна среда

<sup>18</sup> <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237>

<sup>19</sup> [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_go2454/is\\_4\\_171/ai\\_n29232959/](http://findarticles.com/p/articles/mi_go2454/is_4_171/ai_n29232959/)



Тази група добавени принципи са всъщност уточнение на първоначално формулираните. От тях може да се направи извод, че понятието за добро управление на ОИСР спада по принцип към фамилията на „икономическите” определения (т.е. това е виждане за държавно управление, което е в пряка или косвена помощ на добре функциониращата национална и преди всичко международна икономика), но не в тесния, а широкия смисъл, тъй като отбелязва културни, морални, когнитивни и други аспекти от по-широката периферия на факторите с пряко икономическо действие.

### ***Българското определение: Омбудсманът на Република България***

Основните критерии за добро управление и добра администрация, изведени в редица документи и актове на Съвета на Европа, Европейския съюз, ООН и международните финансови институции са адаптирани на национално равнище към българската обществена и институционална среда преди всичко от институцията на омбудсмана на Република България. Така например омбудсманът е извършил синтез в неговия документ „Политики на омбудсмана на Република България”. Те са основни предпоставки за формирането на „компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща обществения интерес”, когато е осигурено:

- Върховенство на закона и на правата на човека;
- Прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на всички нива;
- Отчетност на държавните и общинските органи;
- Гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения;
- Равни възможности и приобщаване;
- Политика на съгласието и баланса на интереси в обществото.

Омбудсманът на РБългария организира голяма международна конференция през 2006 г. [„Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация.”](#) На нея бе направен опит да се лансира идеята за развиване и укрепване на „правото на добро управление” като фундаментално право на гражданите пред Европейския омбудсман и омбудсманите на няколко страни-членки на ЕС (Омбудсман, 2006).

### ***Обобщение за класическото понятие и новия подход към доброто управление***

Униформеният начин, по който се е схващало доброто управление в отминалите исторически епохи и различни континенти зависи от равнището на управление, за което се отнася то.

1. На най-ниското *оперативно* равнище традиционно идеалът за управление е ефективността – постигането на управленския ефект на най-ниска цена. Тази характеристика няма как да се интерпретира по особено различен начин, тъй като има обективни количествени измерители. В значителна степен този тип добро управление съвпада с *икономическата ефективност*. Става дума за често споменаваните в различни определения качества, като ефикасност в работата на администрацията на всички нива, наличието на добър организационен капацитет, управленска компетентност, стабилно финансово планиране на разходите, надеждна система за управление и на финансовата отчетност и оценка на дейностите в публичния сектор, наличие на механизми за разрешаване на конфликти,.

2. На по-високото *тактическо* равнище, където решенията се отнасят до рутинното справяне с проблемите от страна на цели организации, териториално-управленски единици или държавни ведомства най-често споменаваните критерии за

добро управление се концентрират в ефикасността – постигането на максимален управленски ефект в рамките на наличните ресурси, т.е. *управленска ефикасност*. В това отношение водещи в определенията са качества на управлението, като надеждност, предсказуемост, законосъобразност, отговорност пред гражданския и частния сектор, отчетност на държавните и общинските органи, последователни, прозрачни правила за икономическите транзакции, водена от правилата регулаторна рамка, наличие на механизми за институционално обновяване, ефективно и информирано законодателно тяло.

3. На най-високото *стратегическо* равнище на държавното управление критериите в историята обикновено се свеждат до някакво разбиране за справедливостта. В това отношение особено важно е наличието на стратегическа визия. На практика това е почти изчерпателният списък от *демократични* черти на доброто управление на ООН – 5 от общо 9 качества (т.е. ООН до голяма степен изравнява доброто управление с демократичността). Сред тях формалните нормативни принципи на правовата държава доминират:

- Върховенство на закона и на правата на човека (включва изисквания за еднакво задължителна за всички законова рамка, безкомпромисно опазване на човешките права, независима съдебна власт, следване на принципите на правовата държава, наличие на механизми за мирна смяна на правителството, проверки на изпълнителната власт, ясни линии на отговорност от върха, отворена политическа система на правото, която насърчава активността и бдителността на гражданското общество, обществените служби се основават на закона и съгласието, безпристрастна правна система, утвърждаване на основните граждански и политически права, защита на личната сигурност и т.н.);

- Участие (включва изисквания за политическата и административна децентрализация, гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения, уважение към гражданските сдружения, равенство между половете и овластяване на жените, осигурено представителство на териториалните и етнокултурните общности);

- Прозрачност (включва изисквания за прозрачност и откритост, решенията да се вземат и прилагат при спазването на всеобщо утвърдени правила, наличие на свободна и достъпна информация за всички участници);

- Обхватност (включва изисквания общественият интерес да заема първостепенно място, институциите да обслужват всички засегнати, при това в нормални срокове и т.н.);

- Справедливост, включеност, отговорност (включва изисквания за равни възможности и приобщаване, никой от засегнатите да не остане потенциално невключен от участие във вземането на решение, особено внимание към най-уязвимите обществени групи – вземане предвид на тяхното мнение и интереси, отговорност, политика на съгласието и баланса на интереси в обществото, честно обществено обслужване, всеобщо прилагане на принципа на заслугите).

Така, че *обобщено* за доброто управление изобщо в неговия *класически смисъл* би трябвало да се говори за триединен идеал – *ефективно, ефикасно и справедливо управление*.

През XXI век обаче за първи път говорим за безпрецедентна нова ситуация в съвременната демокрация, предизвикана от денационализацията на държавите и глобализацията в икономически, по-малко политически и в известна степен в културен план. При новата ситуация партиите, партийното представителство на социални интереси, властовите потоци в държавната организация – с една дума „голямата” политика – отстъпва място на конкретните политики в различните обществени сфери, с което се повдига въпросът за доброто управление на тези политики. На преден план в

епохата на глобализация излиза особена политикономическа управленска единица – конкретната политика (policy), която компенсират нарастващата неефективност (Танев 2010) на доскорошния модел на управление в рамките на националната държава, основано на политиката (politics). Тъкмо това е *ситуацията, която изисква намирането на универсален нов подход*, съчетаващ в системен модел политическите и икономическите аргументи при вземането на управленски решения.

Такъв действително нов подход към управлението би бил необходим и смислен, защото правителствата биха могли да го прилагат с еднаква сила и към политическите, и към икономическите аспекти на социалните проблеми в рамките на конкретните политики. Макар и да е известно, че същият подход не се прилага в еднакви мащаби в източна Европа, Централна Африка и в индустриализираните страни, политическият език е много сходен – езикът на фискалната дисциплина, свободния пазар и демократичната реторика (Archer 1994). Въпреки това много аспекти на връзката между доброто управление и националния просперитет все още са недостатъчно възприемани от повечето национални правителства. Наред с това *съществуват големи разлики между отделните страни в схващането им за добро управление и даже за необходимостта от следването на неговите принципи*.

Най-съвременният подход на доброто управление би могъл да интегрира там, където неолиберализмът се оказва разрушителен, т.е. би могъл да бъде негова алтернатива. Този подход почива върху факта, че функциите и отговорностите на производителите (икономиката), политиките и правителството (държавата) и независимите граждани (гражданското общество) са тясно свързани. Там, където неолибералното мислене търси начин да измести правителството от обхвата на икономическата дейност и проявява тенденция да отрича важността на социалните фактори, подходът на доброто управление не само че забелязва и може да се справи с *единството на социални, икономически и политически измерения на социалния проблем*, който трябва да се реши, но и много по-ясно вижда как те могат позитивно да си взаимодействат и взаимно да се допълват.

Новият системен подход би се характеризирал с по-голяма толерантност, хуманност и сложност, отколкото неолибералния си предтеча. Това, което се случва в развити демокрации като Швеция и Дания след последната мащабна административна реформа там и може би Германия и Холандия в последното десетилетие е пример за посоката на „доброто управление.“ Там не са постигнали максимума, но се движат в тази посока. Тъкмо тези страни особено много държат на *европейските общностни политики*.

Сред практическите предимства на новия подход на добро управление, които вече се очертават в *развитите демокрации* могат да се посочат поне следните (пак там):

1. Новият подход акцентира върху икономиката и конкуренцията, но за разлика от неолиберализма приема *ограниченията пред пълната свобода на пазара* като значими за самия икономически прогрес;

2. Правителството и държавата повече не се възприемат като „безотговорни консуматори“ на обществени ресурси, което да дава основания за тяхното подценяване и ограничаване, а напротив – *правителството се разглежда като особено значимо за икономическото развитие* не само като компенсиращ недъзите на пазара организационен център, но и като организатор на четири услуги с фундаментално значение за дългосрочния прогрес: общественото образование, общественото здравеопазване, икономическата инфраструктура и върховенството на закона;

3. Подходът на доброто управление *укрепва функционирането на определени политически принципи*, съществени за икономиката и развитието – по-специално

върховенството на закона и човешките права, които никоя друга инстанция в обществото не може да поддържа.

*Никъде и никога пазарът не е замествал доброто управление*, а където е имало опит това да стане, той е завършвал със спасяващата намеса на държавата на пазара, особено в пазарните икономики, а не в левичарските държавни системи. Не на последно място качеството на управление е признато като основно по своето значение за гарантиране на качеството на живот на гражданите. По всички тези и още много други причини се приема, че тъкмо доброто управление е основният определящ фактор за устойчивостта и силата на демокрациите.

Ако може да се направи някакво обобщение за общото и повтарящото се съдържание на определенията за добро управление, давани от различни световни надправителствени организации под формата на пакет изисквания към националните правителства на по-неразвитите държави срещу помощи, вероятно най-близо до смисловата медиана е определението за добро управление, вписано в Програмата за обществено управление и самоуправление (PUMA) на *ОИСП*, за която стана дума. Това е може би най-цялостният опит за насърчаване на доброто управление, който е сравнително нов, създаден на базата на целия предходен натрупан опит от международните организации в това отношение. Тъкмо с това си качество той може да служи за обобщение.

Аспекти на доброто управление, спонтанно или целенасочено откривани в най-ново време гравитират около способността да се упражни власт, както се осигуряват на управлението системно качества:

1. Техническа и управленска компетентност (оперативно качество)
2. Организационен капацитет (оперативно качество)
3. Надеждност, предсказуемост, законосъобразност (тактическо качество)
4. Отговорност (тактическо качество)
5. Прозрачност и откритост (стратегическо качество)
6. Справедливост, демократичност и участие (стратегическо качество)

Съответно:

*Техническата и управленска компетентност* зависи от знанията, но те постепенно нарастват сред правителствата и администрациите в съвременността. Общественото управление е „мръднало” в това отношение особено силно в сравнение с предходните исторически епохи. Няма съвременно правителство на повече или по-малко развита страна, членовете на което да не са професионалисти в своите области и да не разполагат с управленски знания или най-малкото опит, който ги е запознал със стила и типа на решенията на колеги, които от своя страна също са ерудирани. (Отстъпленията от това правило, каквито за съжаление се забелязват често в България, водят до все по-катастрофални последици.) Достъпът до образование се е подобрил в сравнение с всички предходни епохи, а заедно с това и умението да се ползва чуждото знание, ако собственото не достига. Днес въпросът не е толкова в липсата на управленски знания, умения и капацитет, отколкото във волевото нарушаване на връзката между знанията (какво трябва да се прави) и решенията (какво действително ще се прави). Извършването на управленски действия в ущърб на обективните параметри на ситуацията води неизменно до нарушаване на управленската ефективност и нарушаване на обществената отговорност на управляващите. За съжаление все още моделът на добро управление не включва филтри срещу политическия тип решения в администрирането, чиято логика е да се дава приоритет на аргумента „нашите” (партията, клана, спонсорите, интереса) пред „хората” (националния интерес, стратегически правилното решение, обективната необходимост).

*Организационният капацитет* е пряко свързан с отнасящото се до управленската компетентност. Наличието на квалифициран персонал не е достатъчно, ако правителствените агенции не са в състояние да се възползват от техните умения. Капацитетът на правителствените органи е ключов фактор за предоставянето на най-важните условия за бизнеса и обществото – законова основа, равен старт, спазване на правилата, антимонополизъм, сигурност, хомеостазис, социална кохезия и пр. Всичко това, разбира се, е свързано с грижата за цялата организация, а не частния интерес. Затова проблемът при управленския капацитет най-често се изразява в прекомерната централизация, липсата на гъвкавост, липсата на ефективност. Основния отговор в такива случаи е осигуряването на повече автономност по оперативни въпроси на управляващия апарат в замяна на повече отчетност на изпълнението. Понякога същият проблем е липсата на постоянство и дисциплина в администрацията, произтичащи или свързани по някакъв начин с корупцията. В такива случаи обикновената реакция е съсредоточена върху укрепването на основните системи за управление и известно задълбочаване на бюрократизацията във Веберов смисъл.

*Надеждността, предсказуемостта и законосъобразността* означава, че решенията, взети от правителството се основават на закона и че частните юридически и физически лица са защитени от произволни решения. Надеждността изисква управление, свободно от изкривени стимули по линия на корупцията, деспотизма, покровителство и пр., изобщо – от частните интереси тогава, когато се управлява публична организация, цялото общество, нацията. Общественият интерес може и да е труден или направо невъзможен за формулиране, но никой не може да отрече логиката, че той съдържа гаранции за собствеността, личните права и социалната стабилност. Надеждността и предсказуемостта изискват определена степен на политическа стабилност. Правителствата трябва да бъдат в състояние да излъчват стабилност на ангажиментите, които са поели и да убеждават частния сектор, че решенията им няма да се променят в крайна сметка поради политическата несигурност или даже хаос. Въпреки, че всичко това не е непременно свързано с определена политическа система в краткосрочен план, в дългосрочен демократията е по-добра среда за стабилността, като използва гъвкавия баланс на интересите между групите, съобразен с индивидуалните права – общественото съгласие, а не химерата на консенсуса или наложената частна воля, представяща се като „обществен интерес“.

*Отговорността* е една от основните демократични ценности. Политиците и държавните служители разполагат с огромни правомощия, следващи от ръководеното от тях прилагане на закони и подзаконови актове, а също и от ресурсите, с което разполагат организациите, които те управляват. Техните правомощия нямат конкуренция, затова следва въпросът за тяхното собствено съдържане в името на принципа. Това не е лесно и не е особено вероятно да се случва без наличието на предварително установени механизми. Отчетността е основен начин да се гарантира, че тази сериозна потенциална енергия се използва по предназначение и в съответствие с обществения интерес. Първият механизъм е яснотата по въпроса кой и за какво е отговорен. Вторият се основава на това, че държавните служители и политиците могат да бъдат подведени под отговорност за своите решения или тяхното изпълнение. Тази елементарна основа подлежи на разширение. Отговорността на ръководителите може да се усили чрез въвеждане на различни формални изисквания към тях – обикновено за докладване, за допускане на външен контрол (като независим Сметната палата, омбудсман) и т. н. Демократичната отчетност е още една форма на политическа отчетност, която се отнася до отговорността на министрите пред парламента.

*Прозрачността* и отворените системи за информация за работата на управлението е важен аспект на доброто управление, тъй като става дума преди всичко

за публичната ориентация за вземането на решения и взетите вече решения. Това е от съществено значение както за публичния, така и за гражданския и частния сектор, тъй като и трите сектора разчитат на това управлението да генерира разумни решения, особено в областта на инвестициите. Правовата държава изисква откритост и добра информация в смисъл на обем и качество, което съдържа необходимите и достатъчни стойности за нормалното устойчиво развитие на трите сектора. Този аспект на доброто управление предполага външните наблюдатели и широката общественост да имат необходимия достъп за проверка на изпълнението и спазването на закона.

*Участието* е аспект на доброто управление, напоследък свързан не толкова с формалната демокрация (избори и други форми на контрол върху управлението), а все повече със заинтересованото съучастие в процеса на формиране на публични политики и вземане на решения във връзка с решаването на конкретен обществен проблем. Участието осигурява на правителството достъп до важна информация за приоритетите и потребностите на хора, общности и организации от публичния, гражданския и частния сектор. Правителствата, които включват публични процеси са във все по-изгодна позиция да вземат трайни решения. Участието по време на мандата започва да измества първоначалната политическа подкрепа за получаване на мандата и това е резултат от появяващата се практика на добро управление.

Ако се интегрират повечето отделни дефиниции на доброто управление, дадени от различни източници до момента се очертава следната картина. Доброто управление се схваща преди всичко като политически и икономически ред, който включва представителство, участие и контрол, ефективно гражданско общество, върховенство на закона, децентрализирана и прозрачна администрация, поела задължение да се отчита пред обществото, висок морал на гражданските служби, правила и ограничения пред администрацията, съществуването на алтернативни методи на представителство в съответствие с конкуренцията и пазарната икономика, а също така и съответствие между управлението и дигиталната техническа революция (т.е. възприемане на основните технологични тенденции в управлението на държавата) (Aktan, Özler 2008). За съжаление този списък не е системен. Тези качества не са в йерархичен ред. Те са по-скоро пожелателни. Различни допълнителни качества могат да бъдат вписвани или да изместват споменатите. Така че обобщеното съдържание на доброто управление подлежи на критика.

### ***Обща критика на понятието развитие до момента***

При определянето на съдържанието на съвременното понятие за добро управление се набляга върху политическите гаранции за свободния световен пазар, но остават скрити други важни негови аспекти.

Прекомерната политизация на създаваните понятия и тяхната употреба е сериозен недостатък на почти всички опити до момента.

Политическият авторитет на международните инстанции, чиито юристи считат, че разбират от управление и смело нормират неговите качества определено не е достатъчен аргумент. Точно толкова под въпрос е и самият авторитет на преките автори на размитите нормативни тези за доброто управление, след като произхождат от научна област, която не прави разлика между стратегия и тактика, мениджмънт и лидерство, микро и макроуправление.

Доброто управление е в дълг и към онова, което се нарича „морална икономия“. Би следвало да се разработят хоризонтите на такова разбиране за доброто управление, което е имплицитно отговорно пред членовете на обществото за количеството и качеството на своите постижения. Неговите структури би следвало да нямат никаква

свобода на решение извън и независимо от обективните обществени интереси. Гражданското участие отвъд обикновеното гласуване следва да се цени като основна институция за легитимиране на управленския процес. Безспорно важен по-нататък е проблемът за намаляване на асиметрията на публичната информираност, липсата на прозрачност на правителствените решения и умишлено оставената от властимащите по света в окаяно състояние система за публичен контрол върху правителствата. Става дума за засилване на мерките за включеност за сметка на съществуващите традиционни практики на изключеност.

Ако световните организации действително са загрижени за подобни проблеми, те трябва поне да ги споменат в своите документи, свързани със съдържанието на социалното, а не само политикономическо понятие за добро управление. Те трябва да направят нещо и със себе си, ако играта им е честна – международните организации като МВФ са прекалено силни в сравнение с повечето държави, където оперират. Отношенията между подобни страни в договори са неравностойни, което нарушава смисъла на договарянето: международната организация е по определение по-силна от отделната държава-членка, а тя съществува тъкмо заради своите членове. Жест на добра воля е вземането на мерки за неупотреба на прекалена власт от страна на международните свръх-организации, за което има не един прецедент в международната практика. Нещо повече, международните организации проявяват често двоен стандарт в отношенията си с по-бедни и по-богати страни.

Основен проблем на досега развиваното понятие за добро управление е стремежът му към универсалност. Обратно, добро управление за едни култури не е също толкова добро в други култури, ако си припомним най-малкото класическото наблюдение на Алмънд и Верба, че е по-скоро необходимо даден особен тип политическа култура да съответства на местната политическа система, където оперира, отколкото да е по чужд американски образец, ако целта е да се поддържа демократичната стабилност. Разпространяваните виждания за доброто управление не виждат ценностите точно по същия начин, както недовиждат моралния аспект на управлението.

Досегашните опити за развиване на понятие за доброто управление не вземат достатъчно под внимание не само политическата култура, но също и човешката природа. Това, което се счита за „добро“ съответства на един-единствен модел на човешко мислене – рационалният максимизаторски инстинкт. Дали той е толкова разпространен, или може да се предположи, че съществува доста по-разпространен от него тип на оптимизаторско мислене – „не искам максимума, а еквивалента на вложеното от мен, ако е различен от максимума“.

И накрая, но не по важност идеята за доброто управление внушава идеята за нейерархично, не-центристко, морално плуралистично по вида си демократично управление, опиращо се на мрежи. С една дума тъкмо модерният смисъл на доброто управление предполага замяна на остарялото линейно управление с мрежово, но никъде този факт не се споменава като част от някое от развиваните понятия.

Добронамерените към понятие, като „добро управление“ трябва да се съгласят с мнение, каквото изразяват Актан и Йозлер (Aktan, Özler 2008), а именно, че „парадигмата за дорото управление е все още в ембрионалното си развитие като разрешение на древния конфликт на идеите за етиката“.

По-критичните като професор Ставрев обаче си задават не без основание въпроса защо умни и образовани хора участват на сериозно в тази празна откъм смисъл игра – да определят като добро управление едни или други съвкупности от политически изисквания. „Доброто управление“ в този смисъл е толкова безсъдържателно и още по-лошо – спекулативно, колкото и „добрите“ картини, хора и

т. н. щом не са уточнени и стриктно следвани критерии и ограничения, без които разговорите за „доброто“ еди що си, преминават в най-обикновено бърборене от Радичковски тип. Те лично не виждат причини да се включват в дебат по една подобна изсмукана от пръстите тема независимо от авторитета на хора и институции, ангажирали се лекомислено в него.

### *Литература:*

Archer, R. Markets and Good Government : The way Forward for Economic and Social Development? UN Non-Governmental Liaison Service, 1994Aktan, C., H. Özler. Good Governance: A New Public Managerialism. Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt 4, No: 14, 2008

Arrow, K. J. The Limits of Organization. Norton, New York. 1974.

Barry, B. Understanding the Market. In: Loney, M. (ed.) The State of the Market. Sage, London 1987.

Dobriansky, P. Principles of Good Governance, by, Under Secretary of State for Global Affairs URL: [www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky\\_2003](http://www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky_2003).

European Commission. Resolution of the council and of the member states meeting in the council on human rights, democracy and development, 28 November 1991. Brussels, 1991

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

Harlow, C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. In: The European Journal of International Law, Vol. 17 #1, 2006

Hirst, P. Democracy and Governance. In: Pierre, J. (Ed.). Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford, 2000

International Monetary Fund. Good Governance: The IMF's Role. August 1997. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>

Sabine, G. A History of Political Theory. London, 1961.

Schmitter, P. Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories. In: Marks, G., F. Scharpf, P. Schmitter, W. Streeck (Eds). Governance in the European Union. London, 1996

Stiglitz, J. The World Bank at the Millennium. In: The Economic Journal, Vol. 109 #459, 1999

Thomas, V. World. Bank Development Report in Finance and Development, September 1991.

UN-UNDP Principles of Good Governance in the 21st Century, IN: Graham, J., B. Amos, T. Plumptre, Policy Brief # 15, Institute on Governance, Ottawa 2003.

United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? [www.unescap.org/pdd](http://www.unescap.org/pdd)

World Bank. Governance and Development Report, World Bank 1992.

UNDP. Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries. <http://www.unohrrls.org/UserFiles/File/Publications/Governancereport.pdf> . 2006

World Bank. World development report 1992. [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469072&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000178830\\_9810191106175](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469072&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000178830_9810191106175)

World Bank. Entering the 21st Century: World Development Report 1999-2000. [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:22295143~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html#fulltext\\_2000](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:22295143~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html#fulltext_2000)



Омбудсман на РБългария. [Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация](#). Материали от едноименната международна конференция. С., 2006

Омбудсман на РБългария. Правото на добро управление и на добра администрация (щрихи и разсъждения) С., 2007

Цеков, Б. „Какво е „добро управление“? В: Институт за модерна политика, 2009  
<http://www.modernpolitics.org/>

## ПРАКТИКИ

# СЪВМЕСТИМО ЛИ Е С ПРИНЦИПА НА РАЗДЕЛЕНИЕ НА ВЛАСТИТЕ СЪЩЕСТВУВАНЕТО НА АДМИНИСТРАЦИИ, ПОДЧИНЕНИ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ?

Алеко Джилджов

### Резюме

Целта на тази статия е да изследва дали и доколко практиката за съществуване на административни структури на подчинение на Народното събрание е съвместима с принципа на разделение на властите. Идентифицирани са общо 19 държавни институции, чиито ръководни органи изцяло или частично се избират от Народното събрание.

Аргументира се тезата, че намесата на Народното събрание в конституирането на органи на изпълнителната власт, съгласно чл.84, т.7 от Конституцията е ограничена само и единствено до избора на членове на Министерския съвет и определянето на структурата на правителството. В този смисъл каквото и да било участие на Народното събрание в избора на ръководни органи на административни структури, каквито са администрациите, отчитащи дейността си пред Народното събрание, представлява превишаване на правомощията на Народното събрание, установени в конституцията, и навлизане в периметъра на изпълнителната власт.

Предлага се да се спре създаването на нови независими държавни органи към Народното събрание като се аргументира необходимостта от постепенна промяна на статута на седем от тези институции като администрации на подчинение на Министерския съвет.

На 3 юни 1993 г. Министерският съвет приема едно решение, чиито последици трябва да се преосмислят всеки път, когато се създава поредния „независим” държавен орган. С Решение № 214 от 3 юни 1993 г., Иво Любомиров Инджев е освободен от длъжността главен директор на Българската телеграфна агенция. За да вземе това решение Министерският съвет е третира БТА като администрация (ведомство, комитет) без ранг на министерство. Решението е обявено за нищожно от 5-членен състав на Върховния съд като издадено от некомпетентен орган. В решението на Върховния съд<sup>1</sup> е посочено, че БТА има статут на национална институция, произтичащ пряко от Конституцията, поради което агенцията е изключена от системата на изпълнителната власт (т.е. на Министерския съвет) и не е част от държавната администрация по смисъла на чл. 105, ал. 2 от Конституцията, така че не попада и под общото ръководство, което Министерският съвет осъществява на това основание. Това обуславя извода, че Министерският съвет не разполага с правомощия спрямо нея и е обоснована компетентност на Народното събрание да избира и освобождава ръководителя на БТА. Малко по-късно – на 30 юли 1993 г., Иво Любомиров Инджев отново е освободен от длъжността главен директор на Българската телеграфна агенция, този път с решение на Народното събрание. Конституционния съд отхвърля искането на 59 народни представители да установи противоконституционността на това решение поради липсата на компетентност на Народното събрание да го постанови.

<sup>1</sup> Решение на Върховния съд № 1214 от 14 юли 1993 г. по дело № 196 от 1993 г.

В случая с директора на БТА въпросът кой е компетентен – Народното събрание или Министерския съвет – е намерил отговор, но въпросът къде минава разделителната линия между законодателна и изпълнителна власт продължава да стои открит.

Целта на тази статия е да изследва дали и доколко практиката за съществуване на административни структури на подчинение на Народното събрание е съвместима с принципа на разделение на властите.

В Конституцията на страната са определени няколко сходни на БТА институции, чието ръководство изцяло или отчасти се избира от Народното събрание. Това са:

- Сметната палата<sup>2</sup>
- Омбудсмана<sup>3</sup>
- Инспекторатът към Висшия съдебен съвет<sup>4</sup>
- Една трета от съдиите в Конституционния съд<sup>5</sup>

По данни на Административния регистър<sup>6</sup>, поддържан от Администрацията на Министерския съвет, към 1.1.2011 г. съществуват следните административни структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание:

- Комисия за защита на конкуренцията
- Комисия за защита на личните данни
- Комисия за защита от дискриминация
- Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори
- Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия
- Комисия за регулиране на съобщенията
- Комисия за финансов надзор
- Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност

Това обаче не са всички органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание. Този списък може да бъде разширен – Народното събрание избира и:

- Управителя и подуправителя на Националния осигурителен институт<sup>7</sup>
- 3 от 5-те членове на Съветът за електронни медии<sup>8</sup>
- Председателя на Националният съвет за българите, живеещи извън Република България и 5 от 9-те членове<sup>9</sup>
- Управителя и подуправителите на Българската народна банка<sup>10</sup>
- Председателя на Икономическия и социален съвет<sup>11</sup>

---

<sup>2</sup> Чл.91, ал.1 от Конституцията – Народното събрание избира Сметна палата, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета

<sup>3</sup> Чл. 91а., ал.1 от Конституцията - Народното събрание избира омбудсман, който се застъпва за правата и свободите на гражданите

<sup>4</sup> Чл. 132а., ал.2 от Конституцията - Главният инспектор се избира от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители за срок от пет години, а Инспекторите се избират от Народното събрание за срок от четири години

<sup>5</sup> Чл. 147 от Конституцията

<sup>6</sup> <http://www1.government.bg/ras/index.html>, посетен на 18.01.2011 г.

<sup>7</sup> Чл.37 от Кодекса за социално осигуряване - управителят и подуправителят на Националния осигурителен институт се избират от Народното събрание

<sup>8</sup> Чл.24 от Закона за радиото и телевизията

<sup>9</sup> чл. 19. от Закона за българите, живеещи извън Република България

<sup>10</sup> Чл. 12. от Закона за Българската народна банка

<sup>11</sup> Чл. 7. от Закона за икономически и социален съвет

- Членовете на Надзорния съвет на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол<sup>12</sup>.
- Директора на Националната здравноосигурителна каса<sup>13</sup>

Фактът, че Народното събрание участва в избирането, изцяло или частично, на общо 19 държавни институции поражда въпроса доколко тази практика е приемлива и дали тя не противоречи на принципите на разделение на властите.

Разделението на властите е фундамент на модерната държава<sup>14</sup>. В „За духа на законите” Монтескьо, с когото се свързва идеята за разделение на властите, посочва, че „за да се образува едно умерено управление, трябва да се комбинират властите, да се урегулират те, да се направят умерени, да се приведат в действие, да се прибави, така да се каже баланс към едната, за да може тя да уравни друга<sup>15</sup>”

Едно синтезирано обобщение на съвременната интерпретация на принципа на разделението на властите в началото на ХХI век дава Киров. Ударението се поставя едновременно върху два взаимно свързани елемента – възпирането и сътрудничеството. Тяхното постигане е възможно чрез изграждането на система за взаимен контрол и баланс, при която никоя институция на публичната власт не следва да действа в пълна изолация от другите. В американската конституционна литература разделението на властите (separation of powers) и взаимният контрол (checks and balances) се разглеждат като два отделни, но тясно свързани принципа<sup>16</sup>.

Радев<sup>17</sup> цитира Щайн, според когото разделителният принцип означава и принципна забрана на отделните конституционни органи да създават допълнителни свои структури, когато това води до изземване на функции от органи на другата власт.

Как в Конституцията са разпределени правомощията между законодателна и изпълнителна власт що се отнася до управлението на администрацията?

Конституцията<sup>18</sup> възлага осъществяването на общото ръководство на държавната администрация на Министерския съвет. На основание на това конституционно правомощие той ръководи държавната администрация като това ръководство включва правото да създава, преобразува и закрива всички административни структури без ранг на министерства.

С Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по конституционно дело № 3 от 1994 г. Конституционният съд сложи край на започналата през 1991 г. дискусия за това дали министерствата трябва да бъдат единствените административни структури, както например е предвиждала Търновската конституция. В това решение се посочва, че „Конституцията не посочва изчерпателно държавните органи в областта на администрацията. Министерският съвет в рамките на своята компетентност в съответствие с [чл. 105, ал. 2 от Конституцията](#) може да учредява административни органи, които не са предвидени от Конституцията, включително и централни ведомства без ранг на министерства.”<sup>19</sup>

Въпросът е участието на Народното събрание в избирането на органите за управление на тези административни структури представлява ли акт на ръководство, с което върховният законодателен орган се намесва пряко в общото ръководство на тези

<sup>12</sup> § 14 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол

<sup>13</sup> § 79 от Закона за здравното осигуряване

<sup>14</sup> Радев, Димитър. Принципът на разделение на властите, София, 2002 г., стр.184

<sup>15</sup> Монтескьо, Шарл. За духа на законите. София, 1984 г., стр.128

<sup>16</sup> Киров, Пламен. Публичната власт. София, 2004 г., стр.154 - 155

<sup>17</sup> Радев, Димитър. Цит. съч., стр.84

<sup>18</sup> Виж чл.105, ал.2.

<sup>19</sup> Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по конституционно дело № 3 от 1994 г.

администрации или не? Както се изразява Радев<sup>20</sup> извън създаването на закона ролята на законодателството спира, а разликата е много тънка и е важно да се съблюдава откъде започва областта на функционална реализация у другата власт. Категорично становище по този въпрос изразява Стоилов<sup>21</sup> като посочва, че съгласно чл.84, от конституцията Народното събрание притежава редица компетенции в областта на изпълнителната власт сред които и избирането и освобождаването на ръководителите на БНБ и на други институции. В тези и други подобни случаи – посочва Стоилов – няма съмнение, че Народното събрание не извършва законодателна дейност, защото то не създава юридически правила. Така парламентът участва в споделянето, в разделянето на самата изпълнителна власт заедно с излъченото от него правителство.

С оглед отговора на този въпрос ключова е разпоредбата на чл. 84, т.8 от Конституцията, даваща право на Народното събрание да избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон. Това е единственото основание, въз основа на което Народното събрание може да се ангажира с избор на орган, различни от министерствата.

Какво е институция, кои са другите институции и могат ли това да са административни структури? Формулировката на този текст ясно обозначава характера на институциите, чиито ръководители могат да се избират от Народното събрание. Очевидно идеята е, че става дума за други институции със статут сходен на този на БНБ. А БНБ е централната банка на страната. Банка, а не държавна администрация. Други такива например са БТА, БНТ, Сметната палата и БНР.

Намесата на Народното събрание в конституирането на органите на изпълнителната власт, съгласно предходната т.7 на чл.84 на Конституцията е ограничена само и единствено до избора на членове на МС и определянето на структурата на правителството. В този смисъл каквото и да било участие на Народното събрание в избора на ръководните органи на административни структури, каквито са администрациите, отчитащи дейността си пред Народното събрание представлява превишаване на правомощията на Народното събрание, установени в конституцията, и навлизане в периметъра на изпълнителната власт. В подкрепа на тази констатация е и фактът, че повечето от тези публични институции са натоварени и със задължението периодично да се отчетат пред Народното събрание. Изборът на ръководни органи и представянето на отчет съставляват ключови елементи от осъществяване на общо ръководство.

Понятието „институция” обаче може да има и по-широко значение от институциите, които Народното събрание може да избира. Така например често се употребява изразът „президентската институция”, „държавните институции” като събирателни за всички държавни органи и т.н. Законът за администрацията, който урежда структурата на администрацията на изпълнителната власт, предвижда една особена категория централни органи на изпълнителната власт - ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт<sup>22</sup>. За разлика от независимите институции, както Конституционният съд няколко пъти нарича институциите, аналогични на БНБ, тук институциите са определени като държавни. Следователно можем да направим следното обобщение: Народното събрание може да участва в избирането само на независими институции, аналогични на БНБ, които нямат характер на административни структури. Министерският съвет

<sup>20</sup> Радев, Димитър. Принципът на разделение на властите, София, 2002 г., стр.109

<sup>21</sup> Стоилов, Янаки. Държавната власт. София, 2001 г., стр.89 - 90

<sup>22</sup> Закон за администрацията, чл.19, ал.4, т.4.

осъществява общо ръководство на институциите, в това число и създадените със закон, които имат характер на администрации и са част от управлението.

В същия смисъл се е произнесъл и Конституционния съд, разглеждайки споменатия по-горе случай с освобождаването на директора на БТА.<sup>23</sup> Поначало – се посочва в решението - на Народното събрание принадлежи компетентността да избира и освобождава ръководителите на определени от Конституцията и закона институции - чл. 84, т. 8. В рамките на конституционните правомощия на Народното събрание е да извършва персонални промени в ръководството на една национална институция. В едни случаи Конституцията направо посочва институцията (напр. Българската народна банка в чл. 84, т. 8), в други те се определят от закон. Тъй като законите се приемат от Народното събрание, когато решава това, то трябва да държи сметка и за принципа на разделение на властите, утвърден от Конституцията като нейно основно начало (чл. 8), и за други конституционни принципи, които могат да имат значение при предоставянето на разглежданото правомощие. С други думи, Народното събрание е носител на конституционното правомощие да избира и освобождава ръководителите на някои институции.

Друмева не отрича, че избирането на висши длъжностни лица има изпълнителен характер, но гледа на тях като на присвоени от страна на законодателната власт в хода на историческото развитие<sup>24</sup> - по този начин според нея парламентът снабдява с демократична легитимност избраните от него държавни органи<sup>25</sup>.

Анализът на дейността на разглежданите институции показва недвусмислено, че ако трябва да бъдат определени към коя от трите власти принадлежат, а именно – законодателна, изпълнителна или съдебна – то те категорично са органи на изпълнителната власт. Радев определя преплитането на функции, тяхното концентриране в един орган като напълно противоречащо на разделиението на властите и сигурен признак за обратната формула – единството на властта<sup>26</sup>. Не ще и съмнение, че подобна практика е в разрез както с класическата доктрина за разделение на властите на Лок и Монтескьо, така и на модерните идеи за разделение на властите.

Какви могат да бъдат причините за налагането на тази практика и защо тя продължава при положение, че очевидно парламентът се намесва в работата на изпълнителната власт? Основната причина обаче е начинът по който се имплементират някои директиви на ЕС в българското законодателство. В общия случай съществуват директиви, които изискват с определен проблем да се занимава независим държавен орган. Такъв например случаят с Комисията за защита на личните данни. Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни изисква всяка държава-членка да определи един или повече държавни органи отговарят за контрола на прилагането на разпоредбите на директивата. Тези органи се ползват с пълна независимост при упражняване на функциите, които са им възложени. Целият проблем е в това как се възприема изискването тези органи да се ползват с пълна независимост. Във всички подобни случаи в България се създават нови, независими органи. Повечето европейски страни, особено старите членки не следват подобен подход.

<sup>23</sup> Решение на Конституционния съд № 15 от 28.09. 1993 г. по конституционно дело № 17 от 1993 г.

<sup>24</sup> Друмева, Емилия. Конституционно право. София, 2008 г., стр.141

<sup>25</sup> Пак там, стр.476

<sup>26</sup> Радев, Димитър. Принципът на разделение на властите, София, 2002 г., стр.83

Можем да си представим колко далече може да стигне навлизането на законодателната власт в сферата на изпълнителната? Чисто хипотетично ако тази практика продължава постепенно Народното събрание би могло изцяло да изведе най-важните дейности от обхвата на изпълнителната власт. Може ли например ДАНС да стане структура към НС за да бъде независима? Може ли Народното събрание да поеме управлението на Агенция „Митници” и на НАП за да им гарантира независимост? Може ли други клонове на управлението под предлог независимост да бъдат отрязани от министерствата и взети на пряко управление на парламента, например горите като общонационално богатство, енергетиката като ключова за страната, Патентното ведомство, Агенцията по храните и т.н. Ако се следва досегашната практика очевидно няма такива ограничения, но това все повече и повече би разширявало намесата на законодателната власт в сферата на изпълнителната и би довело до смесването на властите.

Практиката от последните месеци потвърди опасенията, че наличието на подобен статут не гарантира автоматично независимост. Тъй като това е един от основните аргументи в подкрепа на идеята да се създават такива структури, с които се нарушава разделението на властите, можем да твърдим, че изборът от Народното събрание не гарантира независимост, но за сметка на това намалява възможностите да се проследи ефективността от тези структури като в същото време те не подлежат на парламентарен контрол от страна на Народното събрание. Разглеждайки образа на българския депутат Пиргова посочва, че при първенстващата роля на законодателната власт спрямо изпълнителната и съдебната в една парламентарна система, депутатът освен представителна играе и властова роля при формирането на другите власти. Освен да представлява електората си в законодателството, депутатът има интерес и да властва. Този властови интерес е по-силен от интереса да представляваш тъй като дава влияние и възможност за бързо включване в преразпределителните процеси. Това прави депутатът сложен политически субект със свой собствен интерес<sup>27</sup>.

Не са лишени от основание и внушенията от един такъв подход, че държавната администрация е силно политизирана система, че в нея работят служители, които са зависими и манипулирани. Тази идея противоречи на духа конституционното изискване за политическа неутралност при изпълнение на задълженията, доразвита в Закона за държавния служител. За служителите в държавната администрация недоверието в политическата неутралност става все по-болезнен проблем.

В заключение необходимо е на първо време практиката да се създават независими държавни органи към Народното събрание да бъде прекратена.

Следващата стъпка би следвало да бъде преминаване към постепенна промяна на статута на тези комисии като администрации на подчинение на Министерския съвет, чиито ръководни органи се избират от Министерския съвет. Тази препоръка засяга:

1. Комисията за защита на личните данни
2. Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори
3. Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия
4. Комисия за регулиране на съобщенията
5. Комисия за финансов надзор
6. Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност

<sup>27</sup> Пиргова, Мария. Българският парламентаризъм в условията на глобален преход. София, издателство „парадигма”, 2002, стр. 79.

7. Членовете на Надзорния съвет на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол<sup>28</sup>.

Поради квазисъдебните си функции Комисия за защита на конкуренцията и Комисията за защита от дискриминация би следвало да запазят статута си.

Дискусионен е въпросът за ръководствата за НОИ и НЗОК.

Литература:

Друмев, Емилия. Конституционно право. София, 2008.

Киров, Пламен. Публичната власт. София, 2004.

Монтескьо, Шарл. За духа на законите. София, 1984.

Пиргова, Мария. Българският парламентаризъм в условията на глобален преход. София, издателство „парадигма”, 2002.

Радев, Димитър. Принципът на разделение на властите. София, издателство „Лик”, 2002.

Стоилов, Янаки. Държавната власт. София, издателство „СиБи”, 2001.

Решение на Конституционния съд № 15 от 28 септември 1993 г. по конституционно дело № 17 от 1993 г.

Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по конституционно дело № 3 от 1994 г.

Закон за администрацията

---

28 §14 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол



## ПРЕВОДИ

### НОВОТО ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ: КЪМ ЕДИН ДИНАМИЧЕН СИНТЕЗ

Жослин Бургон,  
Почетен президент на  
Канадското училище по публична администрация

#### Резюме

В статията на Жослин Бургон се обосновава разбирането за реформите в публичния сектор, започнали след 80-те години на миналия век, като за едно „незавършено пътуване“. Според автора, уважаван в цял свят практик и изследовател на публичната администрация, организациите от публичния сектор и техните администрации все още не са адекватни на глобалния контекст и на сложните проблеми, които обществото очаква от тях да решават.

Бъдещите реформи в публичния сектор ще надхвърлят рамката на традиционните взаимоотношения между правителството и гражданите по повод предоставянето на услуги; те ще трябва да отговорят на въпроса как публичното управление ще работи *заедно с гражданите* за постигане на резултати с висока публична ценност. Администрацията трябва да претегли стойността на собствените си резултати спрямо критериите за постижение в рамките на *цялата система на публичното управление*, и, което е може би най-важно, критериите за принос към *развитието на обществото като цяло*.

Според Бургон, по-широкото определение на публичните резултати, съчетано с по-мощния възглед за ролята на публичното управление, изисква да се осъществи „новият“ синтез на публичната администрация. Целта е публичното управление може да подобри капацитета си да ползва колективната интелигентност на обществото, да извлича знание и да осмисля нововъзникващите ситуации и тенденции в социалната система.

### New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Synthesis

The Honourable Jocelyne Bourgon,  
President Emeritus, Canada School of Public Service

#### Abstract

Public sector reforms, launched since the 1980s in many countries, have reached some important successes, but nevertheless represent an *incomplete journey*, because public sector organizations and their administrations are not yet aligned, in theory or in practice, with the global context or with the complex problems they are expected to address.

Future public sector reforms will go beyond the traditional relations between governments as providers of services to citizens to explore how governments can work *with* citizens, to produce results of high public value.

These reforms will require a broader definition of public results, an expanded view of the role of government and a dynamic understanding of the field of public administration. They will likely need support from a *“new” synthesis of public administration* that takes into account the solid foundations inherited from the past; the current realities of practice; the lessons learned over the last quarter of century as well as new insights from other disciplines.

This paper explores what these reforms and supporting ideas may look like. It also proposes some concepts that will be important in a “new” synthesis to guide elected officials and public servants in facing the challenges and dilemmas of serving citizens in the 21st century, starting with the familiar topic of government performance.

### Въведение

Публичните администрации в различните страни (както и процесите на техните реформи) имат своите специфични особености. Те са продукт на различни обстоятелства, отразяват различни потребности и изразяват различни възгледи относно ролята на публичното управление в обществото. Въпреки това, реформите в публичния сектор след 80-те години на миналия век имат и някои важни сходства. Например, по правило правителствата са фокусирали усилията си върху:

- подобряване на изпълнението, ефикасността и производителността;
- прилагане на ориентирани към гражданите подходи за предоставяне на публични услуги;
- повишаване на удовлетвореността на потребителите;
- отчитане значението на хоризонталните политики;
- засилване на откритостта и намиране на начини за по-широко включване на гражданите (Bourgon 2007).

Въпреки всичко, тези трансформации представляват едно *незавършено пътуване*. Темпът на реформите не бива да спада, защото организациите от публичния сектор и техните администрации все още не са адекватни – както на теория, така на практика – на глобалния контекст и на сложните проблеми, които обществото очаква от тях да решават.

Бъдещите реформи в публичния сектор ще надхвърлят рамката на традиционните взаимоотношения между правителството и гражданите по повод предоставянето на услуги; те ще трябва да отговорят на въпроса как публичното управление ще работи *заедно с гражданите* за постигане на резултати в висока публична ценност. Това е основното направление, в което следва да се отправят правителствата и обществата, ако искат успешно да решават възникващите сложни проблеми във все по-нестабилна социална среда. Това е и пътят, по който публичното управление ще успее да помогне на обществото да превърне предизвикателствата във възможности, да оползотвори шансовете от пробивите и да използва като източник на енергия непредвидимите сътресения и кризи.

Тези реформи ще изискват по-широко определение на понятието за „полезни публични резултати”, по-разкрепостен поглед към ролята на публичното управление и ново, динамично разбиране на процесите в полето на публичната администрация. Те вероятно ще имат необходимост да се опрат на един „нов” синтез на публичната администрация, който отчита: стабилния фундамент, наследен от миналото, настоящите реалности в полето на практиката, поуките от последната четвърт на миналия век и нови гледни точки, предложени от други научни дисциплини. Настоящата статия има за цел да обрисова възможните контури на тези реформи и на обосноваващите ги идеи. Също така, разглеждат се някои понятия, които вероятно ще имат особено значение за „новия” синтез и ще насочват изборните политически представители и на държавните служители при посрещането на предизвикателствата и дилемите на служенето на гражданите в условията на ХХІ век. Отправна точка е един популярен и широко дискутиран проблем – проблемът за изпълнението, или за резултатите, постигнати от публичното управление.

## Предефиниране на изпълнението: постигане на публично значими резултати

Изпълнението на организациите от публичния сектор в демократичните общества е пряко свързано с капацитета им да постигат резултати, които имат висока публична ценност и то по начин, който води до утвърждаване на демократичните принципи (Van Doogen, Thijs & Bouckaert 2004). Ефикасните организации, отличаващи се с висока производителност и удовлетвореност на клиентите, се приемат като еталон в частния сектор.

Такъв тип постижения са необходими, но недостатъчни, за да се осигури високо качество на изпълнението в публичния сектор. Изпълнението в публичния сектор трябва да включва *едновременно* резултати, изразяващи постигане на целите на публичните политики и граждански резултати.

### *Резултатите от публичните политики*

В системата на публичното управление нито едно организационно звено, агенция или министерство не работи изолирано от другите; нито една дейност, услуга или програма не е самодостатъчна. В повечето области на политиките публичното управление постига желаните резултати посредством микс от инструменти, като закони, регулации, данъчни облекчения, парични трансфери и социален маркетинг (Salamon 2002). Освен това, публичното управление може да постигне ефективност, само ако използва за целите на политиките *широки мрежи от организации* – някои правителствени, но повечето не – фокусирани към постигане на общи резултати.

Ако искат да постигнат висококачествени резултати, публичните администратори не бива нито за миг да губят от погледа си цялостната картина. Резултатите от отделната програма или на отделната агенция са важни, защото дават представа за пряката връзка между входящите ресурси (най-вече парите на данъкоплатците), създаваните продукти и удовлетвореността на потребителите. Но истинският измерител на успеха е доколко една програма или агенция допринася за съвкупните резултати на публичното управление и за развитието на обществото като цяло (Bourgon 2008a).

Например, училището с най-добро изпълнение не е непременно това, в което са постигнати най-високите индивидуални резултати. Дадено училище може да има пониско ниво на най-добрите индивидуални резултати, но в действителност да има повисок принос към цялостните постижения на образователната система. Аналогично, високото ниво на удовлетвореност от конкретна медицинска услуга не е задължително гаранция за успех, ако тези резултати са постигнати за сметка на ценни ресурси, които биха могли да бъдат насочени за постигане на по-важни приоритети на здравната политика.

Успехите на отделни администрации, постигнати за сметка на цялостните резултати на публичното управление не изразяват нито добро изпълнение, нито качество. В действителност, най-значими за гражданите и за изборните представители обикновено са резултатите, които надхвърлят мащаба на отделната програма, обособената услуга или изолираната организация. Агенциите и министерствата трябва да претеглят стойността на собствените си резултати спрямо критериите за постижение в рамките на *цялата система на публичното управление*, и, което е може би най-важно, критериите за принос към *развитието на обществото като цяло*.

Следователно, едно от най-големите предизвикателства към правителствата и към публичните администрации е да проектират и реализират своите програми, услуги и дейности като интегрална част от *верига резултати, носещи добавена публична стойност*. На равнището на критериите, оценяващи значението на резултатите за

развитието на обществото като цяло, припокриването на публичната администрация и демокрацията е най-пълно и смислено. Това са съвкупните резултати, постигнати чрез усилията на всички социални субекти – от публичния, частния и гражданския сектор. Те дават представа на гражданите и правителствата за състоянието на тяхното общество и водят до оформяне и балансиране на колективния интерес, който, на свой ред, насочва действията на публичното управление.

Държавните служители могат да изиграят важна роля за подобряване качеството на публичната администрация, като преценяват задълбочено доколко тяхната дейност допринася за постигането на най-значимите за гражданите резултати и като търсят и намират начини за подобряване на изпълнението на публичния сектор като цяло. Правителствата в различни региони по света започват да отделят по-голямо внимание на резултатите, постигнати като цяло от системата на публичното управление. Но все още са редки случаите, когато фокусът се поставя върху критериите за преценка на резултатите от гледна точка на ефекта върху обществото като цяло. Тези тенденции подсказват, че резултатите в мащаба на системата на публичното управление и на обществото като цяло ще заемат все по-важно място в реформите на публичния сектор. Това е направление, много по-перспективно, отколкото въвеждането на индикатори на изпълнението на микроравнище, така типично за последните 20 години.

### *Гражданските резултати*

От организациите в публичния сектор на демократичните общества се очаква да функционират в съответствие с идеалния стандарт на демократичните принципи и те наистина правят това по най-различни начини. Тези демократични принципи осигуряват:

- провеждането на парламентарен контрол;
- отчетност на заемащите публични длъжности за начина на упражняване на властта;
- прозрачност чрез гарантиране на достъпа до информация;
- разпространение на информация с оглед по-добро разбиране на проблемите на публичните политики;
- улеснен достъп до органите на властта;
- механизми за поощряване участието на гражданите в политическия цикъл, което на свой ред е условие за разбиране и подкрепа на инициативите на публичното управление.

Тези принципи и измерителите за тяхното прилагане изразяват въведеното от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) понятие за „управление, отличаващо се с откритост и включване“ (ОЕСД 2008); няма съмнение, че през последните години бе осъществен съществен напредък в реализирането на тази идея. Например, всички страни от ОИСР с изключение на една са приели и прилагат законодателство, гарантиращо обществения достъп до информация. Правителствата във всички страни членки на организацията прилагат активно комуникационните технологии с цел подобряване на услугите и разширяване на достъпа до тях. На повечето места си наблюдава редовно нивото на удовлетвореност на потребителите. Някои страни са създали центрове за обслужване на гражданите с оглед поощряване на междуведомствената координация и интегрирана система за предоставяне на услуги. Нараства броят на експериментите по посока на разнообразни форми на ангажиране на гражданите и оправомяно тяхно участие в публичното управление.

Но целият описан напредък не означава, че задачата е изпълнена. Предизвикателството пред публичното управление е да постига *едновременно* резултати от политиките и граждански резултати, а не едните или другите, или едните за сметка на другите. Добрите резултати от публичните политики укрепват удовлетвореността от управлението, а гражданските резултати увеличават неговата легитимност. Съчетаването на удовлетвореност и легитимност води до по-силно и трайно доверие на гражданите в управлението, в публичните институции и организациите от публичния сектор, а оттук - и към лицата, заемащи публични позиции, като пазители на публичния интерес.

През последните години силен акцент (може би по-силен от необходимото) бе поставен върху предизвикателството да се привличат гражданите в инициативите за нови политики (вж. напр. OECD 2008; United Nations 2007). Напливът от разнообразни начинания, подкрепящи идеята за „управлението, отличаващо се с откритост и включване”, обаче предизвика и известно объркване и загриженост (Bourgon 2009). По-конкретно, следва да се отбележат:

- опасенията, че консултациите с гражданите могат да доведат до забавяне на решенията и осуетяване на необходимите навременни действия (Irvin & Stansbury 2004);
- загрижеността, че процесът на консултации може да бъде поставен под *контрола на групи със специфични интереси*;
- неяснотата сред държавните служители какво точно очакват от тях политиките и гражданите и как да бъдат съчетани тези очаквания;
- опасението, че участието се превръща в догма, според която „повече” гражданско участие е *винаги по-доброто решение*, а участието се разглежда *единствения правилен начин* за осъществяване на публичното управление.

Всички тези опасения имат основания и на тях трябва да бъде отговорено по адекватен начин. По-съществен обаче е друг проблем – по време на един управленски мандат по принцип се реализират твърде малко на брой *нови* и значими инициативи в сферата на политиките, които да представляват широк публичен интерес. В същото време, всяко правителство реализира хиляди програми и услуги (по силата на действащите политики и законови норми), към които се насочва преобладаващата част от публичните разходи. Тези текущи дейности са продукт на политическа воля, политически решения и политически избор, предприети от предаващите си властта правителства, които също трябва да отчитат колективните интереси на гражданите. Повечето от тези дейности също могат да бъдат подобрени значително, ако се осигури определено включване на гражданите при протичането и оценката на реализацията им, а това означава подобряване качеството едновременно на резултатите от политиките и гражданските резултати.

*Експлицитният* ангажимент за подобряване на гражданските резултати предполага осъществяване на по-значима роля на гражданите в следните направления.

Прозрачност и отчетност. Тук се има предвид преди всичко разширяването на приложното действие на идеята за отчетност от традиционната форма на процесуална отчетност на упражняването на правомощията към публична отчетност за постиганите резултати в мащаба на цялата система на управлението и на развитието на обществото като цяло. Това изисква въвеждане и поддържане на всеобхватна система за публична отчетност, нещо от рода на национална балансирана точкова карта, която позволява сравнение с други страни, намиращи се на сходно ниво на развитие. По-нататъшно усъвършенстване би било постигнато чрез разработване на система за оценка на споделяната (колективна) отчетност за резултати, постигнати чрез едновременните усилия на множество актьори.

Достъп. Като се използват постиженията на технологичния прогрес (съчетани с организационните форми на е-управлението и законодателството за достъп до информация), следва да се улесни достъпът на гражданите до управлението (в т.ч. до знанието, притежавано от управлението). Това би ускорило развитието на модерна колективна инфраструктура на знанието, която да бъде в услуга на гражданите през XXI век. Подобна инфраструктура би подпомогнала функционирането на мрежите, би стимулирала общностната иновация и би предоставила на управлението ценния ресурс на колективната интелигентност.

„Чуваемост”. Разширяване на възможностите за интегриране на „гласа” на гражданите в най-значимите аспекти на управленските програми и дейности, за да се стимулира иновацията и да се увеличи добавената публична стойност. Наред с традиционните проучвания на удовлетвореността, този подход може да включва: изясняване на възможностите за интегриране на обратната връзка в системите за оценка на програмите и цялостния ци съл на усъвършенстване на изпълнението; изграждане на комуникационни платформи, които дават възможност на гражданите да обменят мнения и да взаимодействат помежду си и с доставчиците на услуги с оглед подобряване на резултатите. Тук попада и идеята за отстраняване на препятствията пред чуваемостта на мненията на най-уязвимите членове на обществото – групите с най-ниско ниво на образование, бедните, младите и хората в третата възраст.

Възможност за избор. Разширяване на наличните за гражданите опции отвъд традиционната възможност за избор на доставчик на услугата и/или канала за достъп до управлението. Всяка правителствена програма и повечето дейности, извършвани от публичното управление, се отличават с различна степен на гъвкавост с оглед реакцията на различни потребности или обстоятелства. Държавните служители упражняват дискреционна власт *от името на гражданите*. Предизвикателството е да се допуснат гражданите да упражняват дискреционна власт от свое име в рамките на закона по начин, който зачита професионалната и политическата отчетност.

Действие. Ако се приеме за вярно, че постигането на желаните резултати от демократичното управление зависи от активността на гражданите (която сама по себе си е окончателен критерий за резултатите от демократичното управление), предизвикателството пред правителствата е а поощряват активната роля на гражданите като *създатели на публична стойност* и *активни агенти* в процеса на производство на публични блага. Това изисква актьорите – управленски структури, частен сектор, гражданско общество и граждани – да си партнират и да координират своите решения и действия.

Оптимизирането на резултатите от публичните политики и на гражданските резултати е труден процес на балансиране. Неговия успешен модел може да бъде изработен единствено в практиката, в реалностите на конкретната публична администрация, като се отчитат мисията, контекста, културата и специфичните обстоятелства. Предизвикателството през правителствата и пред публичните администратори е да осигурят *интегрирането* на ориентираното към гражданите мислене и на съответните практически възможности за участие във всички дейности на публичното управление.

Като обобщение, много правителства са направили значими стъпки по посока на постигането на по-добри резултати и за осигуряването на по-голяма откритост и по-пълноценно включване. Но те са изхождали от едно *непълно определение* на публичните резултати и са се придържали към *твърде ограничен възглед* за потенциалния принос на гражданите. Възгледите, ролята и взаимоотношенията на публичното управление с гражданите трябва да бъдат разширени, за да може управлението да служи на обществото в съответствие с изискванията на XXI век.

## Правомощията на правителството и колективната власт

В традиционното разбиране публичното управление се разглежда като основният агент, който служи на публичното благо и дефинира колективния интерес. Според този възглед правителствата формулират дневния ред на необходимите промени, предлагат нови закони и прилагат съществуващите такива. Публичното управление е съвкупният достъпчик на публични услуги, от него се очаква да решава проблемите, да бъде арбитър и да взима решения. Затова е логично, голяма част от реформите в публичния сектор са били насочени към подобряване, а по-късно и към преразглеждане на ролята на правителството за пряко предлагане на услуги на гражданите. Този подход на реформи обаче е недостатъчен, за да се подготви публичното управление за предизвикателствата на XXI век (Kettl 2002).

Спада значението на прякото предоставяне на услуги от страна на държавата. Днес по-голямата част от публичните разходи се извършват под формата на парични трансфери към индивидите или към други ниво на управлението – данъчни облекчения, ваучери, грантове, заеми, както и чрез индиректна доставка на услуги посредством трета страна или публично-частни партньорства. Всичко това е за сметка на прякото предоставяне на услуги от държавата (Salamon, 2002).

Правителствата избягват самостоятелното или едностранно действие. Публичното управление все повече трябва да разчита на други субекти – правителства на други държави, частния сектор, гражданското общество, отделните граждани – за да постигне голяма част от резултатите в обществено чувствителни сфери като безопасност на храните, национална сигурност или ограничаване на бедността. Именно в този контекст понятието *governance* е по-уместно от традиционното *government* (Denhardt & Denhardt 2003). Но поставени в необходимост да споделят отговорности, рискове и власт, правителствата се сблъскват с още по-големи трудности при осъществяването на своята роля. Те трябва едновременно да разчитат на капацитета на другите и в същото време да упражняват контрол, за да се постигне приемливо разпределение на риска между трите сектора – публичния, частния и гражданския.

Гражданите и другите заинтересовани страни са активни агенти и създатели на публична стойност. Все повече проблеми в полезрението на публичните политики изискват активно съучастие от страна на гражданите и другите заинтересовани страни при създаването на нужните на обществото публични блага (Bingham, Nabatchi & O’Leary 2005). Това са ситуации, в които проблемите на политиките надхвърлят законодателната и регулаторната власт на държавата и способността на правителството да действа; особено сложен е казусът, когато решаването на проблемите изисква промяна в индивидуалното или колективно поведение.

Правителствата не могат да се справят с увеличаващия се брой *сложни проблеми на политиките*, вариращи от глобалното затопляне и световната финансова криза до нездравословното хранене, неграмотността и расизма, ако действат сами. Тези и други подобни проблеми изискват активно участие на гражданите и принос от страна на множество заинтересовани страни, без които усилията на държавата са обречени. Признавайки необходимостта да мобилизират колективната власт на обществото, множество правителства започват да допълват традиционните способности на управление с нови подходи, които овластяват другите заинтересовани страни. Тъй като публичното управление все по-често продуцира резултати *съвместно с други субекти*, то включва в „репертоара“ си нови роли (Lenihan, Milloy, Fox & Barber 2007). Правителствата започват да действат като:

- *партньори*, използващи държавната власт за подкрепа и окуражаване на приноса на другите субекти;
- *оправомощители* в една нова рамка на колективна отговорност;
- *обединители*, стремежи се да привлекат заинтересованите страни в изграждането на общности, обединени около постигането на конкретна цел;
- *пазители на колективния интерес*, запазващи си властта и възможността да се намесват, когато публичното благо го налага;
- *лидери* на процеса на обединяване и изграждане на съзнание за общност на целите.

Като резултат, пред правителствата се открива широк спектър от нови възможности, вариращи от самостоятелно действие на основата на директните правомощия до използване на правомощията за организиране на колективната власт на обществото. Публичната администрация също е поставена в много по-разнообразен контекст. Разглеждана в този план, публичната администрация не е твърда структура или съвкупност от обособени системи. Тя е динамична, отворена и гъвкава система, в която разнообразните форми на държавна власт се използват по *различни начини* с оглед постигането на *различни публични цели*.

### **Към „нов”синтез: служене отвъд предвидимото**

Разширеното определение на публичните резултати, съчетано с по-мощния възглед за ролята на публичното управление, предлага едно творческо пространство, където да се осъществи „новият” синтез на публичната администрация.

Всеки нов подход към публичната администрация трябва да признава значението на историята, традициите и конвенциите. Необходимо е да бъдат идентифицирани тези елементи от развитието, които имат трайно значение. Сред тях централно значение има „изпълнителността”, зачитането на правилата – крайъгълен камък и „запазена марка” на всяко добро правителство. От тази класическа традиция трябва да се запази и цени:

- уважението към върховенството на закона и демократичните институции;
- спазването на правилните процедури, в т.ч. осигуряване на справедливост, прозрачност и отчетност при упражняването на властта и изразходването на публични средства;
- изискването държавните служители, в отговор на публичното доверие, да демонстрират интегритет, честност и безпристрастност.

Тъй като не може да съществува „добро управление” без „добро правителство” (ефективно действаща система от публични институции), важно е да се съхрани значението, отдавано на изпълнението в публичния сектор през последните две десетилетия. Новият синтез трябва – като минимум – да съхрани и постави на подобаващо място:

- стремежът на институциите да бъдат по-продуктивни, ефективни и ефикасни;
- вниманието, отделяно на подобряването на предоставянето на услуги и необходимостта от постоянно усъвършенстване в тази насока в отговор на очакванията на гражданите и променящите се условия;
- фокусът върху привличането на други сектори и обществени актьори;
- потенциалът на модерните информационни и комуникационни технологии, трансформиращ ролята на публичното управление, отношенията между управлението и гражданите и ролята на държавните служители.



И все пак, задавала съм си въпроса, дали тежестта на „спазването на правилата” и „фокуса върху изпълнението” – т.е., съчетаването на класическия модел на публичната администрация и нововъведенията, внесени от Новия публичен мениджмънт – ще бъдат достатъчни, за да е способно публичното управление да посрещне предизвикателствата на XXI век (Bourgon 2008b). Според мен, отговорът на този въпрос е „не”. Не защото традиционните подходи не са важни или са загубили релевантността си. Но, в днешния си вид моделите на „спазването на правилата” и „фокуса върху изпълнението” са приложими главно към стабилен контекст, предвидими задачи и начин на мислене, поставящ правителството в центъра на обществените процеси. Днес, обаче, ролята на публичното управление отива далеч отвъд границите на предвидимите дейности и обстоятелства. Правителствата трябва да се справят със сложни проблеми (някои автори използват метафората „изчанчени проблеми”, „wicked problems”, вж. напр. Но, 2008) в непредвидимия контекст на модерната глобална икономика и мрежовото общество, където действат едновременно множество актьори.

Дори бегъл поглед към близкото минало би трябвало да ни припомни колко непредвидим е светът, в който живеем. Преживяхме:

- мащабни нововъведения, като интернет, картографирането на генома или създаването на Европейския съюз, обединил по мирен начин усилията на половин милиард души;
- непредвидими рискове, като кризата с птичия грип през 2003 г. или разрушителните цунами през 2004 г.;
- глобални епидемии като СПИН;
- крупни аварии, като срива на енергосистемата в Орегон през 1996 г., предизвикал верижна реакция в енергийните системи в други части на Северна Америка, които не бяха неизбежни;
- глобални кризи от каскаден тип, като срывът на глобалната финансова система през 2008 г. или очертаващият се глобален недостиг на храни, които също биха могли да бъдат избегнати или овладяни на по-ниска цена.

Засилва се общественият натиск върху правителствата да разширят капацитета си за лидерство и управление пред лицето на сложни предизвикателства като горепосочените (Bourgon, In press).

През последните две десетилетия в световен мащаб качествено нарасна степената на взаимозависимост и обвързаността в множество мрежи; иначе казано, можем да приемем, че светът е станал „по-плосък” (Friedman 2005). Локалните проблеми могат бързо да се трансформират в глобални, а глобалните промени предизвикват широк спектър локални ефекти. В същото време изменения в една част на света могат да доведат до непредвидени възможности в други.

Хора, групи и организации взимат важни решения във все повече точки на света, което води до фрагментаризиране. Техните решения са повлияни от решенията на други субекти и от очакванията им какво биха направили другите, което също допринася за нарастващата взаимозависимост.

С фрагментаризирането и взаимната зависимост идва непредвидимостта. Всяко решение и всяко действие имат ограничен ефект, но мощта на множеството действия, насочени в обща посока може да промени хода на събитията по света със скоростта на светлината.

Тази особеност много точно е уловена чрез формулирането на прочутия „ефект на пеперудата”, според който потрепването на крилата на пеперуда в Пекин може да промени климатичния модел в Мексиканския залив (Morgan 2006, p. 255). Това е един

от новите подходи към дефиниране на понятието „извънредна ситуация“ – разбирането, че нови ситуации възникват като резултат от широка мрежа от взаимодействия и като че ли „от нищото“ (Holland 1998; Goldstein 1999). В този контекст се обяснява изключителното внимание, отделяно на значението на адаптацията, дамоорганизацията и еволюцията (Middleton-Kelly 2003, р. 5), както и принципните ограничения на „грандиозните“, предвиждащи процесите в най-малките им детайли планове (Bovaird 2008; Westley, Zimmerman & Patton 2006).

Трудностите, пред които се изправя публичното управление, сблъсквайки се със сложността и непредвидимостта на проблемите, не се коренят главно в липсата на знание, въпреки че това е част от предизвикателството. Първопричината е в обстоятелството, че конвенционалните подходи към управлението и администрирането не са предназначени за справяне сложни и непредвидими проблеми.

Конвенционалната практика винаги е била насочена към декомпозиране на сложните начинания на по-прости задачи, които могат да бъдат решени чрез прилагане на конкретни политики и програми (Wagenaar 2007). Този подход поставя публичното управление в реактивна позиция; той не осигурява възможност да се идентифицират нововъзникващите параметри на динамично променящия се контекст, а оттук - да се интервенира изпреварващо. Освен това, правителството откликва на призивите „да се направи нещо“ и „да се предприемат действия“ посредством конкретни програми, които едва ли биха могли да постигнат желаните публични резултати, особено когато тези резултати изискват участието на множество актьори, а не просто на правителствените организации.

### ***Къде е изходът?***

Важно е да се изясни, че съществуват и винаги ще съществуват ситуации, в които държавата ще бъде в изгодна позиция и ще има капацитета да действа самостоятелно – когато е в състояние сама да формулира точно проблема, да очертае възможните последици от действието и да е налице достатъчна сигурност относно постигането на желаните публични резултати. Когато действа самостоятелно, правителството обикновено разчита на ролята, инструментите и взаимоотношенията, доказано ефективни в модела, отреждащ на държавата централно място в обществените процеси. Дори и в този случай, обаче, държавата има значителни възможности да се вслуша в „гласа“ на гражданите и да им предостави широк избор на опции за действия, водещи до изграждане на ефективна верига от резултати, носещи добавена публична стойност.

Има също така обстоятелства, в които от публичното управление се очаква да поеме инициативата и да увлече останалите заинтересовани страни. Такива, по правило, са ситуацията на заплахата или криза.

В същото време, става ясно, че редица от най-важните проблеми надхвърлят капацитета на правителствата, ако те изберат да действат самостоятелно. В действителност, голяма част от желаните резултати въобще не са по силите на един-единствен субект; нововъзникващите ситуации и тенденции трудно могат да бъдат оценени правилно без помощта на другите, а рискът от провал е твърде висок, за да бъде понесен еднолично.

За справяне със сложните, нестандартни проблеми е нужен друг подход. Въпреки че комплексността не може да бъде управлявана или контролирана в традиционния смисъл на думата, тя може да бъде трансформирана в актив. За това обаче е нужна нова нагласа – нужно е да се разбере, че сложността и несигурността вече са част от нормалното състояние на нещата (Hauney 2003).

Третирането на публичната администрация като динамична, сложна система и пространство на възникващи възможности открива нов потенциал за постигане на резултати с висока обществена стойност. То стимулира държавните служители да работят заедно с другите за осъществяване на „умни интервенции“ (Klijn 2008, p. 313), които могат да предизвикат желаните промени в социалната система. Тази нагласа може да помогне на публичното управление да извърши преход от реактивна към по-адаптивна позиция.

Публичното управление може да подобри капацитета си да ползва колективната интелигентност на обществото, да извлича знание и да осмисля нововъзникващите ситуации и тенденции в социалната система. Така правителствата могат да получат достъп до почти неограничен ресурс от талант и изобретателност, притежаван от гражданите.

В нашия непредвидим свят способността на обществата да просперира зависи от капацитета им за иновация, за създаване на нови блага и – също толкова важно – да решават общите проблеми (Mulgan 2007). Мощен генератор на нови решения представляват мрежите. Публичното управление може да насочва потенциала на мрежите с оглед обвързването на заинтересовани страни, проблеми, решения и възможности за избор като начин да се постигат обществено значимите цели (Klijn 2008).

За да имат достъп до индивидуалното и колективното знание и за да тласкат напред иновациите, правителствата трябва да разширят и задълбочат своите подходи към управлението съвместно с другите актьори и да използват правомощията си, за да открият простор за таланта и енергията на общностите. Това е в основата на новия, динамичен подход към публичната администрация.

Този динамичен подход има голям потенциал, защото:

- спомага за изясняване кога публичните цели, определени от изборните политически представители, изисква взаимодействие с другите и ангажиране на гражданите;
- предлага много по-широк спектър от възможности за избор при съчетаването на правомощията на правителството с колективната власт на обществото;
- увеличава честотата и разнообразието на взаимодействията в рамките на системата, като по този начин подобрява надеждността, навременността и релевантността на информацията;
- предлага достъп до нови знания, които иначе биха били недостъпни за публичното управление;
- стимулира креативността и иновациите;
- дава възможност на множество заинтересовани страни да формулират съвместно проблемите, което създава основа за по-силна съпричастност към последващите действия.

Динамичният подход е перспективен, защото дава възможност на правителствата, гражданите и другите актьори да си поставят за цел постигане на публични резултати, които биха били недостижими за всеки актьор поотделно.

Но дори публичното управление да си сътрудничи с останалите актьори, винаги ще се случват неочаквани събития и ще настъпват непредвидени кризи. Когато нищо друго не дава резултат, публичното управление винаги ще бъде тази последна инстанция, която трябва да защити колективния интерес. Въпреки че правителствата не могат да планират неизвестното, те могат да действат проактивно, за да ограничат ефектите от кризите.

Ролята на публичното управление през XXI век се разширява в нова посока – към изграждане на „еластичност” или гъвкавост на обществото да „абсорбира” промените и на тази основа да просперира. Това включва оказване на подкрепа на общностите, за да могат да идентифицират и минимизират слабите си страни и за да изградят колективния си капацитет за учене и адаптация.

„Еластичните” общности се отличават с определени характеристики, вкл. наличието на критична маса от активни граждани и на устойчиви, разнообразни мрежи, включващи различни групи от общността и даващи възможност за мобилизиране на хора и други ресурси за реакция спрямо възникващите предизвикателства (Dale & Onyx 2005).

Партиципативният подход към публичната политика и процеса на взимане на решения има ключово място при изграждането на адаптивния капацитет на обществото. Публичното участие, ангажираността на гражданите и споделените отговорности в управлението допринасят за изграждането на „еластичност”, особено когато се поощряват решенията и действията на равнището на общността (Lebel et al. 2006). „Еластичност” или гъвкавост не могат да бъдат формирани у граждани, организации или правителства, действащи изолирано от останалите (McManus et al., 2007). Тези важни характеристики са продукт на връзките и взаимоотношенията, изградени с течение на времето между хората, организациите, общностите, правителствените институции; в основата е натрупаният опит от съвместната работа и увереността, че всеки може да разчита на другите, когато има необходимост (Newman & Dale 2005). Гъвкавостта се формира на базата на доверието, взаимното разбиране, знанието и наличието на ноу-хау, които дават възможност на хората да действат, да се учат, да се адаптират и да се развиват като общност.

Вече са налице ориентири как публичното управление може да формира гъвкавост, особено в сферата на управлението на кризи, сигурността и подготвеността за действие при извънредни ситуации (Menon 2005). Необходими са обаче по-нататъшни усилия. Ценен източник на идеи могат да бъдат изследванията на екосистемите и социалните науки – области, в които е натрупан дълъг опит в проучванията на феномените на гъвкавостта (e.g., Anderies, Walker & Kinzig 2006; Gunderson & Holling 2002; Holling 1973, 2001).

Пред лицето на сложността и несигурността, правителствата по цял свят се учат да използват колективната интелигентност, да поощряват социалната иновация и за формират гъвкавост. Предизвикателство пред практиците, изследователите и учените е да развиват тази област, да споделят постигнатите резултати и да ги интегрират в новата динамична теория и практика на публичната администрация.

### **Заключителни мисли**

Били са необходими векове и големи жертви за изграждане на демократичните общества – едно от най-големите достижения на модерната история. Но това не означава, че нашите подходи към публичното управление и публичната администрация трябва да останат неизменни. Като се опират на силата на демократичните институции, от правителствата се очаква да изпълняват по-динамична, по-сложна, но и по-несигурна роля: да интегрират правомощията на институциите с колективната власт, за да бъдат постигнати резултати с висока обществена стойност в условията на несигурност.

Публичната администрация придобива нови очертания в едно широко пространство от нововъзникващи възможности и при много по-широк набор от опции

за избор. Решенията имат последици не само в конкретните страни, но и отвъд държавните граници, независимо дали това се случва съзнателно или не.

Публичната администрация е продукт на конституционното право и политическите науки. С течение на времето тя възприема идеи и практики от сферата на бизнес мениджмънта, интегрира постижения на икономиката и теорията на публичния избор, обогатява се от взаимодействията си със социалните науки и теориите за развитието на организациите.

Публичната администрация за пореден път отправя поглед към нови пространства, като взимства идеи от много бурно развиващи се области на знанието – теориите за хаоса и комплексността, за динамичните системи, мрежовите теории и концепциите за социалната иновация, еволюционната биология и екологията. Всички тези области предлагат ценни перспективи за бъдещето на публичната администрация.

Като професия, публичната администрация се отличава с уникална вътрешна последователност. Но в същото време тя е призвана да се адаптира и да се развива. Много още трябва да бъде направено, за да се очертаят полезните насоки пред публичната администрация като динамична система от нововъзникващи възможности, способна да трансформира правителствата и публичното управление.

Тази задача може да бъде изпълнена съвместно от практики, изследователи и представители на академичната общност. Следва да се имат предвид следните ориентири.

Нищо не е по-полезно от добрата теория. Ако е правилно изградена и приложена, добрата теория е резервоар на опит и общностно знание. Тя е двигател на развитието на знанието и разбирането на света. Тя е интелектуалната рамка, която ни помага да изградим желаната действителност.

Нищо не е по-опасно от теорията, която не е в крак с времето. Теория, която не се обогатява от опита и не поддържа контакт с действителността, оставя професионалистите в дадената област обезоръжени и незаинтересовани. Практиката предлага истинските критерии за добра теория, а вдъхновението от практиката тласка развитието на дадената научна област.

Изследванията и практиката са две неотделими части на едно общо начинание.

В края на краищата, проверката дали една теория е добра, се отнася до нейната способност да реагира на различни обстоятелства, да удовлетворява различни потребности и да бъде прилагана в различни култури.

## References

Anderies, J.M., Walker, B.H. and Kinzig, A.P. (2006) Fifteen Weddings and a Funeral: Case Studies and Resilience-based Management. *Ecology and Society*, 11(1), 21-32.

Bingham, L. B., Nabatchi, T and O'Leary. R. (2005) The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558.

Bourgon, J. (2007) Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration Theory. *International Institute of Administrative Sciences*, 73 (1), 7-26.

Bourgon, J. (2008a) Performance Management: It's the results that count. *Asian Pacific Journal of Public Administration*, 30(1), 41-58.

Bourgon, J. (2008b) The future of public service: A search for a new balance. *Australian Journal of Public Administration*, 67(4):390-404.

Bourgon, J. (2009) Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? In *Organisation for Economic Cooperation and Development (ed.), Focus*

on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Paris: OECD, 171-177. Retrieved January 2, 2009 from <http://www.oalis.oecd.org/oalis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FB6?OpenDocument>.

Bourgon, J. (In press) New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Public Policy and Administration*, 24(3).

Bovaird, T. (2008) Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems. *Public Management Review*, 10(3), 319-340.

Dale, A., and J. Onyx. (2005) *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development*. Vancouver, BC: UBC Press.

Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2003) *The New Public Service, Serving, not Steering*. Armonk, NY: E. Sharpe.

Friedman, T.L. (2005) *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Goldstein, J. (1999) Emergence as a Construct: History and Issues. *Emergence: Complexity and Organization*, 1, 49-72.

Gunderson, L. and Holling, C. (Eds.) (2002) *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington: Island Press.

Haynes, P. (2003) *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead, UK: Open University Press.

Ho, P. (2008) Governance at the Leading Edge: Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems. *Ethos* 4, 74-79.

Holland, J.H. (1998) *Emergence: From Chaos to Order*. Reading, MA: Helix Books.

Holling, C.S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23.

Holling, C.S. (2001) Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4(5):390-405.

Irvin, R. and Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65

Kettl, D. (2002) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Klijn, E-H. (2008) Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, 10(3), 299-317.

Lebel, L., Anderies, J.M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T.P., and Wilson, J. (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 11(1), 19-37.

Lenihan, D., Milloy, J., Fox, G., & Barber, T. (2007) *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*. Ottawa: Public Policy Forum.

McManus S., Seville, E., Brundon, D., and Vargo, J. (2007) *Resilience Management: A Framework for assessing and improving the resilience of organizations*. Resilient organizations research programme. University of Canterbury: Christchurch, New Zealand. Retrieved January 2, 2009 from <http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml>.

Menon, K.U. (2005) National Resilience: From Bouncing Back to Prevention. *Ethos*, 11(1), 14-17.

Middleton-Kelly, E. (2003) Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In E. Middleton-Kelly (ed.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations* [p. 21-52]. London: Pergamon.

Morgan, G. (2006) *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Mulgan, G. (2007) *Social Innovation: What is it, Why it Matters and How it can be*

Accelerated. Skoll Center for Social Entrepreneurship Working Paper, SAID Business School, University of Oxford, 1-51. Retrieved January 2, 2009 from [http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03\\_07\\_What\\_it\\_is\\_\\_SAID\\_.pdf](http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03_07_What_it_is__SAID_.pdf)

Newman, L.L., and Dale, A. (2005) Network structure, diversity, and proactive resilience building: a response to Tompkins and Adger. *Ecology and Society*, 10(1). Retrieved January 24, 2009 from <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2>.

Organization for Economic Cooperation and Development. (2008) *From Open to Inclusive: Building Citizen-centered Policy and Services*. Retrieved January 2, 2009 from [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/\\$FILE/JT03243619.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/$FILE/JT03243619.PDF)

Salamon, L. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.

United Nations. (2007) *Public Administration and Development*. Report of the Secretary-General. Sixty-second session, General Assembly. Retrieved January 2, 2009 from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027432.pdf>

Van Dooren, W., Thijs, N. and Bouckaert, G. (2004) *Quality Management and the Management of Quality in European Public Administration*. In E. Löffler and M. Vintar (Eds.), *Improving the Quality of East and West European Public Services*, 91-106

Westley, F., Zimmerman, B & Patton, M. (2006) *Getting to Maybe: How the World is Changed*. Toronto: Random House.

Wagenaar, H. (2007) *Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline*. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17-50.

**Превод: Александър Маринов**

## ЗА АВТОРИТЕ

**Александър Маринов** – Доктор по социология, доцент в катедра „Публична администрация“, Философски факултет, Софийски Университет „Св. Климент Охридски“. Автор на монографиите „Административният елит на XXI в.“ С., СиБи, 2010, ISBN 978-954-730-652-3 и „Обществени елити и лидерство в страните в преход“ С., СиБи, 2004, ISBN 978-954-730-204-3. Основни области на научен интерес – административен капацитет, административен елит, модели на административно развитие и реформи.

**Клавдия Сапунджиева** – Доктор на педагогическите науки, професор във Факултета за начална и предучилищна педагогика, Софийски Университет „Св. Климент Охридски“.

**Нели Огнянова** – Доктор на политологичните науки, професор в Катедра Европейистика, Софийски Университет „Св. Климент Охридски“. Автор на Аудиовизуална политика и законодателство на ЕС, Медийно регулиране: принципи и съдебна практика, Право и етика на информационното общество и други публикации в областта на медийното право, комуникационните права, информационната политика и правната интеграция в ЕС.

**Цветан Давидков** – Доктор на социологическите науки, професор в Катедра Стопанско управление, Стопанския факултет на Софийския Университет „Св. Климент Охридски“. Области на преподаване: управление, предприемачество, организационно поведение, национална и организационна култура. Significant publications during the period 2009-2010: *Values of Accumulating Wealth: entrepreneurs in Bulgaria during the period 1991–2004*. S., University Publishing „St. Kliment Ohridski“, 2010 // *National and organizational cultures*. S., Sofia University–FEBA, 2009 // *Power and trust*. In: „Wellbeing and trust: Bulgaria in Europe? (comparative analysis on the European Social Survey (ESS) 2006/2009). Collectors: N. Tilkidziev, L. Dimova. S., East-West Publishing, 2010.

**Светла Димитрова-Ковачева** е съдия в Плевенския окръжен съд с ранг “съдия в апелативен съд”. Член е на Националната мрежа от съдии-координатори по европейско право. Има 32 авторски материала в специализирани правни издания.

**Георги Д. Димитров** е професор по социология, преподавател във Философски факултет на СУ, два пъти Фулбрайтов старши изследовател (2002; 2010). Изследванията му са в областите на история и социология на социологията, гражданско общество и социални трансформации в България, управление и реформи на образованието. По-важни публикации – „България в орбитите на модернизацията“, 1995; „Социология за свободата. Университетски курс по социология“, 2002, „Държавата срещу реформите“ (автор и съставител, 2004), „Антикорупция / Антиобразование“ (автор и съставител, 2005); „Политики за наука в СУ“ (автор и съставител, 2009); „Европейски цивилизационен процес. Избрани студии“ (2011).



**Тодор Танев** – Доктор на политологическите науки, професор в катедра „Публична администрация“ на Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Основни публикации: *“Анализ на публичните политики (Policy Analysis): науката за създаване на конкретни политики”*, Военно издателство, ISBN 978-954-509-408-8, София 2008; *“Стратегическо управление на публичната сфера”*, Военно издателство, ISBN 978-954-509-398-2, София 2008; *“Политическите стратегии”*, Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, ISBN 954-07-1775-2, София, 2003; *“Политическата култура”*, Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, Университетска библиотека № 408, ISBN 954-07-1615-2, София, 2001; *“Принципи на контентанализа на документи”*. Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, София, 1990.

**Алеко Джилджов** – Доктор по политология, Съветник в Администрацията на Министерския съвет на Република България, хоноруван преподавател в катедра „Публична администрация“, Философски факултет, Софийски Университет „Св. Климент Охридски“. Основни публикации: Живле, К., Джилджов, А., Нодингс, П., *“Модернизиране на децентрализираната администрация в България”*, в: “Реформата на областното ниво на управление”, София, 2009 г.; Джилджов, А. *Преструктурирането на административните структури – най-ефективният модел за намаляване числеността на администрацията*, Годишник на Нов български университет, Център по публична администрация, Година III, Том 3, 2008 г.; Джилджов, А. *«Сагата децентрализация на регионално ниво»*, Сп. «Публична администрация», бр.1-2/2006, стр.26-36; Джилджов, А. *«Териториалните звена – бялото петно в българската държавна администрация»*, Сп. «Публична администрация», бр.3/2005, стр.71-77; Джилджов, А. *“Тенденции в развитието на регионалното и местно самоуправление в Европа”*, В: “Децентрализация и интеграция: регионално и местно управление”, София, 2004, Мултитрейд @ Микропритнинг, стр.149 – 174; Djildjov, A. *“Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Bulgaria”*, in: *Mastering Decentralization and Public administration Reforms*, edited by Gabor Petery, OSI/LGI, Budapest, 2002, p.p. 75 – 93.

**The Honourable Jocelyne Bourgon**, PC, OC Distinguished Fellow, Centre for International Governance Innovation President Emeritus, Canada School of Public Service. Madame Bourgon joined the Public Service of Canada in 1973. Since 1989, she has been serving as Deputy Minister in a number of departments. From 1994 to 1999, she served as Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet. Subsequently, Madame Bourgon served as President of the Canadian Centre for Management Development from 1999 to 2003, where her role in creating a learning culture throughout the Public Service of Canada culminated in the creation of The Canada School of Public Service. Madame Bourgon currently holds the position of President Emeritus at the School.