
THE STRATEGY ON INNOVATION AND GOOD GOVERNANCE AT LOCAL LEVEL: THE EUROPEAN INSTRUMENT FOR IMPROVING THE QUALITY OF THE LOCAL GOVERNANCE

Mariyana Anastasova – Tumbakova

University "Profesor d-r Asen Zlatarov"- Burgas, Republic of Bulgaria, mar.tumbakova@abv.bg

Abstract: Ensuring good governance at central and local level in the Member States has been one of the main objectives of European Union policy for decades. The experience gained over the years shows the Community that good governance of public authorities is an important prerequisite for guaranteeing the core values of the international organization *sui generis* and the Member States, namely: democracy, the rule of law and the protection of fundamental human rights. In pursuit of this goal, the Union shall adopt a number of acts, programs and strategies which seek to establish an appropriate legal framework and effective mechanisms to ensure the proper functioning and management of public authorities. In this regard, as early as 2007, the Council of Europe adopted a very good practical instrument aimed at achieving better governance of local authorities and increasing their quality and efficiency, namely: The Strategy on Innovation and Good Governance at local level. This act explicitly regulates the 12 principles of good democratic governance at local level, some of which are, for example: the rule of law; achieving efficiency and effectiveness; ensuring transparency; stability of financial management; ensuring accountability and others. The principles should serve as basis in the work of local authorities. On the next place, the Strategy for Innovation and Good Governance at local level provides for an important initiative to encourage local authorities to achieve effective self-government, namely: awarding the European label for innovation and good governance. The adoption of this strategy, as well as a number of other acts in the analyzed area, is proof that the European Union pays special attention to the issue of achieving the highest possible quality of local governance. This approach is fully justified, as the activity of local authorities is important both for the effective implementation of state policy in the respective territorial units and for raising the standard of living of citizens by providing quality, affordable and innovative public services. Good governance of local authorities is also a prerequisite for creating a stable and favorable environment for business, whose successful operation it turns out a direct impact on economic development and employment in the respective part of the country. This report will present an analysis of the main goals and objectives set out in the European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level, as well as the principles set out in it.

Keywords: European Union, good governance, local authorities, principles of good governance, innovation

СТРАТЕГИЯТА ЗА ИНОВАЦИИ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНО НИВО: ЕВРОПЕЙСКИЯТ ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОВИШАВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА МЕСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Марияна Анастасова – Тумбакова

Университет "Проф. д-р Асен Златаров" - Бургас, Република България,
mar.tumbakova@abv.bg

Абстракт: Обезпечаването на добро управление на централно и местно равнище в държавите - членки е една от основните цели в политиката на Европейския съюз от десетилетия. Натрупаният през годините опит показва на Общността, че доброто управление на публичните органи е важна предпоставка за гарантиране на основните ценности за международната организация *sui generis* и държавите – членки, а именно: демокрацията, върховенството на закона и закрилата на основните човешки права. В изпълнение на тази цел Съюзът приема редица актове, програми и стратегии, чрез които се стреми да установи подходяща правна рамка и ефективни механизми за осигуряване на правилното функциониране и управление на публичните органи. В тази връзка, още през 2007 г. Съветът на Европа приема много добър практически инструмент, насочен към постигане на по - добро управление на местните власти и повишаване на качеството и ефективността им, а именно: *Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво*. Посоченият акт регламентира изрично 12 - те принципа за добро демократично управление на местно равнище, част от които са например: върховенството на закона; постигането на ефикасност и ефективност; гарантиране на прозрачност; стабилност на финансовото управление; осигуряване на отчетност и други. Принципите следва да служат като основа в дейността на местните власти. На следващо място, със Стратегията за иновации и

добро управление на местно ниво е предвидена важна инициатива за насърчаване на местните власти към постигане на ефективно самоуправление, а именно: *присъждане на Европейски етикет за иновации и добро управление*. Приемането на тази стратегия, както и на редица други актове в анализиранията област, е доказателство, че Европейският съюз обръща особено внимание на въпроса за постигане на възможно най-високо качество на местното управление. Този подход е напълно оправдан, тъй като дейността на местните власти е от важно значение както за ефективното изпълнение на държавната политика в съответните териториални единици, така и за повишаване стандарта на живот на гражданите, чрез предоставяне на качествени, достъпни и иновативни публични услуги. Доброто управление на местните власти също така е предпоставка за създаване на стабилна и благоприятна среда за бизнеса, чието успешно функциониране оказва пряко влияние върху икономическото развитие и трудовата заетост в съответната част на страната.

В настоящия доклад ще бъде представен анализ на основните цели и задачи, заложи в Европейската стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, както и на прогласените в нея принципи.

Ключови думи: Европейски съюз, добро управление, местни власти, принципи за добро управление, иновации

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последното десетилетие Европейският съюз (ЕС) и международните организации разработват и приемат все повече политики, механизми и програми, насочени към постигане на добро и качествено управление², включително на местно равнище. В този смисъл, ЕС подкрепя процесите на децентрализация в държавите - членки и на овластяване на местните власти с повече правомощия на различни нива, с оглед осигуряване на тяхното устойчиво развитие и повишаване на капацита им. Анализът на посочените политики на Общността изисква на първо място да се изяснят понятията „управление“ и „добро управление“. В международноправната доктрина се срещат различни възгледи за същността им. Според някои от тях „*управлението обхваща процесите, по които се вземат публични решения, мобилизирането на публични и частни ресурси за тяхното изпълнение и оценката на техните съществени резултати. Местното управление е съсредоточено върху институциите на местното самоуправление*“³ или „*управлението обхваща ролята на публичните органи за създаване на среда, в която функционират икономическите операции и определяне на разпределението на ползите, както и връзката между владетеля и управляващите*“⁴. Според Организацията на Обединените нации управлението е процес на вземане на решение и процес, при който решенията се прилагат или не⁵. Доброто управление е управление, което се основава на следните принципи: върховенство на закона и неутралност; ефективност и ефикасност; отчетност; откритост и прозрачност; зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство. Политиката на доброто управление се състои в изграждането на институционална рамка и приложението на система от мерки и програми, насочени към поддържане на възможно най-високо ниво на съответствие с концепцията за добро управление и преодоляването на несъответствията, установени в практиката⁶, включително на местно равнище.

2. СТРАТЕГИЯ ЗА ИНОВАЦИИ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНО НИВО: ЕВРОПЕЙСКИЯТ ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОВИШАВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА МЕСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Ефективността на държавното управление като цяло е в пряка зависимост от доброто управление на местните органи. Дейността на тези органи е от съществено значение за успешното изпълнение на националните приоритети и политики в различните сектори на обществения живот и за осигуряване на по-висок жизнен стандарт на гражданите. Този възглед е възприет и от Европейския съюз, който през последното десетилетие приема редица важни инструменти, насочени към повишаване качеството на местното самоуправление.

² Świstak, M. (2016). Good governance as a new form of management in the context of the Europe 2020 strategy. *Politeja*, (43), 43-62. Retrieved from www.jstor.org/stable/24920270; Lundström, S., Dressler, M. (2016). *Assessing EU Support to Governance Reform*, Berghof Foundation, Retrieved from <https://www.berghof-foundation.org/>

³ Taylor, Z. (2016). Good Governance at the Local Level: Meaning and Measurement. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, № 26, p. 2 – 3, Retrieved from <https://munkschool.utoronto.ca/>

⁴ Weiss, Thomas G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly* 21 (5): 795–814

⁵ Институт по публична администрация (2015). Европейски практики в доброто управление и административната дейност, Изследвания ИПА 2015, с.6, Достъпна на: <http://www.ipa.government.bg/>

⁶ Пак там, с. 8

Такъв практически инструмент е *Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво* (посочена по-нататък като Стратегията). Тя е приета през октомври 2007г. във Валенсия, на 15 - тата сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление към Съвета на Европа⁷. Впоследствие, през март 2008г. Стратегията е приета и от Комитета на министрите на Съвета на Европа.

Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво се базира на „*заклученията от предходна среща на европейските ресорни министри, които през 2005 г. се обединяват около твърдението, 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*”⁸. Следва да се отбележи, че Стратегията не е правнообвързващ акт за държавите – членки на ЕС⁹, т.е. те сами решават дали да се присъединят към нея и да прилагат провъзгласените в нея принципи. Независимо от този факт, още след приемането на анализирания акт, редица държави - членки стартират процедури за прилагането му, каквито са например: Република България, Белгия, Италия, Испания, Норвегия и други¹⁰.

Основната цел на Стратегията е да „*насърчи централните и местните органи на държавите - членки да прилагат добро демократично управление чрез постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обоснованите очаквания на хората*”¹¹. В този смисъл, повишването на качеството на местните услуги е от изключително важно значение за осигуряване на по - добър живот на гражданите. Местните органи са най - добре запознати с различните проблеми на местното население, каквито са например: недостатъците в съответната национална здравна система, които водят до ограничен достъп до здравни грижи и медицинско лечение, липса или недостиг на специфични здравни и рехабилитационни услуги, неравно третиране на хората с увреждания и други.¹² Именно местните органи следва да приемат адекватни местни политики, програми и механизми, които допълвайки националните такива, да допринесат за ефективното упражняване на гражданските, икономическите и социалните права на гражданите. В тази връзка, въпросът за осигуряването на пълноценното участие на гражданите в процесите на вземане на решения от местните органи заема основно място в съвременните концепции за добро местно управление. Европейският съюз също възприема този подход, доказателство за което е първата

⁷ MCL - 15 (2007) 8. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво. Конференция на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление. 15-та сесия, Валенсия. 15-16 октомври 2007 г.

⁸ Карапчански, С. (2014). Етикетът за иновации и добро управление като европейски стандарт за качество в работата на публичната администрация, *Научни трудове на Русенския университет* - 2014, том 53, серия 5.2, с. 93

⁹ CDLR (2011) 37, European committee on local and regional democracy. Strategy for innovation and good governance at local level. For preparatory action. *Secretariat Memorandum, prepared by the Directorate General of Democracy and Political Affairs, Directorate of Democratic Institutions*; Retrieved from <https://rm.coe.int/1680746d1d>

¹⁰ Botev, Y. (2015). Innovation strategy and 'good governance at local level. Presentation of the 12 principles for good governance, Retrieved from http://www.namcb.org.bg/images/2015/03.2015/Innovation_strategy_and_good_governance_at_local_level.pdf

¹¹ MCL - 15 (2007) 8. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, с. 2

¹² За закрилата на здравните права на гражданите виж: Мавров, М. (2018). The European strategy for disabled people for better public health. *Knowledge - International Journal Scientific and Applicative papers, Grafoprom – Bitola, IKM – Skopje*, 2018; 28 (6): 2045-2050; Мавров, М., Христозова, М. (2019). Дискриминацията в здравеопазването. *Стисание „Studia Juris“*, Брой 2, 2019, с. 56 - 63, Достъпна на: <http://studiajuris.com/en/23>; Мавров, М., Hristozova, M. (2019). International standards for the protection of the right to mental health. *Knowledge - International Journal Scientific and Applicative papers, Grafoprom – Bitola, IKM – Skopje*, 2019; 35(5):1455-1460; Hristozova, M. (2018). Children’s right to health in the acts of the United Nations Organizations. *Knowledge - International Journal Scientific and Applicative papers, Grafoprom – Bitola, IKM – Skopje*, 28(6): 2051- 2056; Hristozova, M. (2015). International Protection of Human Rights in the UN System. *Collection of scientific publications from the International Scientific Conference "UN: Historical Traditions and Modern Law "*, 2-3 October 2015, Blagoevgrad, University Press Neofit Rilski, Blagoevgrad, 2015, ISBN 978-954-00-0058-9, pp. 641-648

непосредствена цел на Стратегията, а именно: „*поставяне на гражданите в центъра на всички демократични институции и процеси*“¹³. Ето защо, местните власти следва да насочат усилията си към установяване на механизми за диалог и пълноценно сътрудничество с гражданите, прозрачност и отчетност, за да може чрез тях да се повиши доверието на местното население и да се постигне реално задоволяване на неговите потребности и проблеми.

Другите две непосредствени цели на Стратегията са свързани с необходимостта местните власти да подобряват непрекъснато своето управление, в съответствие с посочените в нея 12 принципа, както и „*държавите (или регионалните власти) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряването на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа*“¹⁴.

Един от най-важните приноси на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво е, че тя регламентира изрично **12 - те принципа за добро демократично управление на местно равнище**, а именно¹⁵:

- *Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори* – принципът изисква спазване на националните и международните стандарти за провеждане на свободни и справедливи избори, в които всички граждани могат да упражняват равнопоставено правото си на глас;
- *Отзивчивост* – местните власти следва да адаптират дейността си към законно обосноващите очаквания на гражданите и да им предоставят своевременно услуги;
- *Ефикасност и ефективност* - местните власти следва да гарантират постигане на целите си чрез оптимално използване на наличните ресурси;
- *Откритост и прозрачност* – местните власти следва да осигуряват обществен достъп до информация и разбираемост на процесите по вземане на решения по обществено значимите въпроси;
- *Върховенство на закона* – дейността на местните власти трябва да бъде законосъобразна, те трябва да приемат законосъобразни процедури, които да гарантират непристрастност при вземане на решения;
- *Етично поведение* – местните власти следва да гарантират, че общественият интерес е поставен над личните интереси, както и да се борят с корупцията във всичките ѝ форми;
- *Компетентност и капацитет* – принципът изисква гарантиране на професионалните качества на служителите в местните органи на всички равнища и стремеж към повишаване на тези качества;
- *Иновации и отвореност за промени* – местните власти следва да отдават приоритет на модерните методи за предоставяне на услуги;
- *Устойчивост и дългосрочна ориентация* – местните власти следва да вземат под внимание нуждите на бъдещите поколения при прилагането на настоящите политики и да се стремят към устойчиво развитие на общността;
- *Стабилно финансово управление* – принципът изисква гарантиране на целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- *Човешки права, културно разнообразие и социално единство* – местните власти следва да гарантират, че са взети мерки за защита на правата на всички граждани и не се допуска дискриминация;
- *Отчетност* – всички органи в местното самоуправление следва да носят отговорност за решенията и действията си.

Важно предимство на Стратегията е, че с нея се въвеждат конкретни механизми за изпълнение, каквито са например¹⁶:

- създаване на **Платформа на заинтересованите страни** – тя служи за проследяване изпълнението на Стратегията и предоставяне на насоки за успешното ѝ прилагане. През платформата се осигурява подкрепа на националните и регионалните правителства и асоциации на местните власти, с цел да се създадат Програми за действие в подкрепа на предоставянето на добро демократично управление за изпълнението на Стратегията;

- присъждане на **Европейски етикет за иновации и добро управление** – тази инициативата има за цел да насърчава местните власти към постигане на ефективно самоуправление. С посочения етикет ще се удостоверява, че управлението в дадена община отговаря на определени изисквания за качество на предоставяните административни услуги. Етикетът може да бъде присъден на всяка община в държава -

¹³ MCL – 15 (2007) 8. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, с.3

¹⁴ Пак там, с. 3

¹⁵ Пак там, с. 3 - 4

¹⁶ Пак там, с. 5, с. 7 - 14

членка, която е достигнала определено ниво на своето управление като цяло и се е придържала към 12 - те принципа на добро демократично управление;

- присъждане на **Европейски приз за изключителни постижения** – призьт ще бъде връчван с цел признаване и отбелязване на най - добрите европейски практики, свързани с 12 - те принципа на добро демократично управление;

- провеждане на „Европейска седмица на местната демокрация” – целта на тази инициатива е да стимулира активността на гражданите в обществения живот на местно ниво.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политиките на Европейския съюз, насочени към повишаване капацитета на местните власти и постигане на по - добро качество на местното управление, заслужават подкрепата както на държавите - членки, така и на гражданското общество. Тези политики намират отражение в приетите от европейските органи и институции механизми и инструменти за подкрепа на държавите - членки и техните местни власти. В тази връзка, Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво е пример за утвърждането на важен практически инструмент за постигане на европейските цели. За осигуряването на добро качество на местното управление обаче, не са достатъчни само усилията на Общността. Това е така, защото доброто качество на местното управление е свързано главно с политическата воля на централната власт за създаване, посредством правни и регулаторни инструменти, на благоприятни условия на местно равнище, позволяващи на местните власти да се ползват от достатъчно автономност при осъществяване на властта и да придобият специфичен капацитет¹⁷. Местните власти трябва да разполагат с такава автономност, за да могат ефективно да осъществяват приетите публични политики и да предоставят по - качествени публични услуги. Ето защо, правителствата на държавите - членки следва да подкрепят активно местните органи и да ги възприемат като важен и добър партньор, който с дейността си може да допринесе за успешното постигане на националните цели и приоритети. Всички органи в една демократична държава следва да осъществяват функциите си за и в полза на обществото, като се стремят да работят в сътрудничество както помежду си, така и с гражданите.

ЛИТЕРАТУРА

- Институт по публична администрация (2015). Европейски практики в доброто управление и административната дейност, Изследвания ИПА 2015, Достъпно на: <http://www.ipa.government.bg/>
- Карапчански, Ст. (2014). Етикетът за иновации и добро управление като европейски стандарт за качество в работата на публичната администрация, *Научни трудове на Русенския университет*, том 53, серия 5.2, с. 92 - 97
- Мавров, М., Христозова М. (2019). Дискриминацията в здравеопазването. *Списание „Studia Juris“*, Брой 2, 2019, с. 56-63; Достъпно на: <http://studiainuris.com/en/23>
- Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите (2013). *Предоставяне на правомощия на местните власти в страните партньори с оглед подобряване на управлението и повишаване на ефективността на резултатите в областта на развитието* /* COM/2013/0280 final */
- Botev, Y. (2015). Innovation strategy and 'good governance at local level. Presentation of the 12 principles for good governance. Retrieved from http://www.namcb.org/bg/images/2015/03.2015/Innovation_strategy_and_good_governance_at_local_level.pdf
- CDLR (2011) 37, European committee on local and regional democracy. Strategy for innovation and good governance at local level. For preparatory action. *Secretariat Memorandum, prepared by the Directorate General of Democracy and Political Affairs, Directorate of Democratic Institutions*; Retrieved from <https://rm.coe.int/1680746d1d>
- Hristozova, M. (2018) Children's right to health in the acts of the United Nations Organizations. *Knowledge - International Journal Scientific and Applicative papers, Grafoprom – Bitola, IKM – Skopje*, 28(6): 2051 - 2056
- Hristozova, M (2015). International Protection of Human Rights in the UN System. *Collection of scientific publications from the International Scientific Conference "UN: Historical Traditions and Modern Law, 2-3*

¹⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите *Предоставяне на правомощия на местните власти в страните партньори с оглед подобряване на управлението и повишаване на ефективността на резултатите в областта на развитието* /* COM/2013/0280 final */

- October 2015, Blagoevgrad, University Press Neofit Rilski, Blagoevgrad, 2015, ISBN 978-954-00-0058-9, pp. 641-648
- Lundström, S., Dressler, M. (2016). Assessing EU Support to Governance *Reform*, *Berghof Foundation*, Retrieved from <https://www.berghof-foundation.org/>
- Mavrov, M. (2018). The European strategy for disabled people for better public health. *Knowledge - International Journal Scientific and Applicative papers, Grafoprom – Bitola, IKM – Skopje*, 2018; 28 (6): 2045-2050
- Mavrov, M., Hristozova, M. (2019). International standards for the protection of the right to mental health. *Knowledge - International Journal Scientific and Applicative papers, Grafoprom – Bitola, IKM – Skopje*, 2019; 35(5):1455-1460
- MCL - 15 (2007) 8. *Стратегија за иновации и добро управление на местно ниво*. Конференција на европските министри, отговорни за местното и регионално управление. 15-та сесия, Валенсија. 15-16 октомври 2007 г.
- Świstak, M. (2016). Good governance as a new form of management in the context of the Europe 2020 strategy. *Politeja*, (43), 43-62. Retrieved from www.jstor.org/stable/24920270
- Taylor, Z. (2016). Good Governance at the Local Level: Meaning and Measurement. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, № 26, p. 1 – 29, Retrieved from <https://munkschool.utoronto.ca/>
- Weiss, Thomas G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly* 21(5): 795–814