



MCL-15(2007)8

**КОНФЕРЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ МИНИСТРИ
ОТГОВОРНИ ЗА МЕСТНОТО И РЕГИОНАЛНО
УПРАВЛЕНИЕ**

**“ДОБРОТО МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО УПРАВЛЕНИЕ
- ЕВРОПЕЙСКОТО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО”**

15-та сесия, Валенсия, 15-16 октомври 2007

**СТРАТЕГИЯ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА
ЗА ИНОВАЦИИ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНО НИВО**

СТРАТЕГИЯ ЗА ИНОВАЦИИ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНО НИВО

Въведение

Европейските държави се присъединиха към Съвета на Европа с цел да постигнат по-висока степен на единство, за да съхранят и реализират идеалите и принципите, които представляват тяхно общо наследство, а именно: демокрация, човешки права, върховенство на закона.

Тези ценности са валидни днес със същата сила, с която са били валидни и преди половин век. Но това, което е претърпяло промяна, са очакванията на европейските граждани. Доброто управление се е превърнало в парадигма, посредством която се осъществяват на практика ценностите и стандартите на демокрацията, човешките права и върховенството на закона.

Държавните и правителствените глави на страните-членки на Съвета на Европа, на своята Трета среща на върха във Варшава през 2005 г., декларираха, 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”.

С оглед постигането на тази цел е необходимо да бъдат предприети действия на европейско и национално ниво.

Настоящата стратегия, която се основава на опита и придобитите уроци на страните-членки и тяхното сътрудничество посредством Съвета на Европа, се стреми да инициира действия от страна на всички съответни заинтересовани страни на европейско, национално и местно ниво.

I. Обхват

Доброто управление е необходимо изискване за всички нива на публичната администрация. 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.

II. Цели

Основната цел на Стратегията е да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво, така че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством 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.

В преследване на тази цел, Стратегията 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, в съответствие с посочените по-долу 12 Принципа;
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.

III. 12 Принципа на добро демократично управление

Доброто управление е многостранна концепция, основаваща се на принципи, правила и практики, развити в различни части на света. Стратегията се базира на вече извършената работа в сферата на доброто управление от Съвета на Европа и други международни организации.

Техният опит и достижения, и особено собственото право на Съвета на Европа */acquis/* в сферата на демокрацията, човешките права и върховенство на закона, могат да бъдат обединени в предложените дванадесет Принципа на добро демократично управление.

Необходима предпоставка за прилагането на тези принципи е местните власти да имат съответните правомощия, отговорности и ресурси, които да им дават възможност “да регулират и управляват значителен дял от обществените дела под тяхна собствена отговорност и в интерес на местното население”¹.

Принципите на добро демократично управление на местно ниво са:

- 1) **Честно провеждане на избори, представителност и общественото участие** - да се осигурят реални възможности за всички граждани да изразят мнението си по въпроси от обществен интерес;
- 2) **Отзивчивост** - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите от страна на местните власти;
- 3) **Ефикасност и ефективност** - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
- 4) **Откритост и прозрачност** - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават общественото значимите въпроси;

¹ Член 3.1 от Европейската харта за местно самоуправление

- 5) **Върховенство на закона** - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- 6) **Етично поведение** - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- 7) **Компетентност и капацитет** - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
- 8) **Иновации и отвореност за промени** - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- 9) **Устойчивост и дългосрочна ориентация** - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
- 10) **Стабилно финансово управление** - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- 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;
- 12) **Отчетност** - да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

IV. Ангажименти

С оглед на това да се инициират действия от страна на всички заинтересовани страни в полза на доброто демократично управление на местно ниво, Стратегията трябва да бъде припозната по еднакъв начин от правителствата и местните власти, и затова:

- Местните власти ще бъдат поканени да поемат доброволен ангажимент към своите граждани, упражнявайки правомощията и отговорностите си съобразно 12-те принципа на добро демократично управление. От тях ще се очаква да заявят своите ангажименти публично и да бъдат отговорни за тяхното изпълнение.

- Участващите правителства и (асоциациите на) местните власти напълно, съобразно съответните им роли и законово определени компетенции, и, където е уместно, основавайки се на съществуващи инициативи и дейности, ще постигнат съгласие по отношение на начините и средствата за постигане на целите на Стратегията.

- Страните-членки и Конгресът ще поддържат и развиват необходимото пан-европейско сътрудничество, необходимо за предоставянето на насоки и проследяване на изпълнението на Стратегията, включително и чрез помощ за взаимно споделяне на информация и обмяна на опит между тях.

V. Изпълнение

На европейско ниво

1) Платформата на заинтересованите страни, създадена в рамките на Съвета на Европа и обхващаща (представители на) Комитета на министрите, Парламентарната асамблея, Конгреса на местните и регионални власти и Европейския комитет по местна и регионална демокрация (CDLR) – ще следи и ще дава насоки за изпълнението на Стратегията, както и за последващото ѝ развитие на базата на придобития опит.

2) Конгресът на местните и регионални власти ще провежда ежегодна дискусия относно изпълнението на Стратегията, за чиято прозрачност той се наема да съдейства. Тази дискусия ще улесни контактите с Националните сдружения с цел да се поощри обменът на добри практики и информация.

3) Центърът за експертиза на реформата в местното управление към Съвета на Европа ще подпомага страните-членки, местните власти и техните сдружения при прилагането на Програмите за действие, доколкото те си поставят “ориентирани към повишаване на капацитета” цели.

4) Европейският комитет за местна и регионална демокрация (CDLR) може да осигури рамките за конкретната обмяна на опит, дискусии за процесите на реформи и създаването на информационни мрежи.

5) Инициативата „Европейска седмица на местната демокрация” е подета с оглед повишаване на съзнанието на гражданите за местното самоуправление и подкрепа на тяхното участие в обществения живот на местно ниво.

6) Ще бъдат създадени Европейски етикет за иновации и добро управление, и Европейски приз за изключителни постижения с цел да се отличат заслужилите местни власти в Европа.

7) Опитът на страните, прилагащи Стратегията, ще бъде проследен и предоставен на вниманието на останалите страни-членки, така че процесът по прилагането да бъде действително споделен и от него да имат възможност да се възползват всички.

На национално ниво

1. Националните и/или регионални правителства и асоциации на местни власти, според съответните им функции и законови компетенции, ще бъдат поканени да постигнат съгласие относно предоставянето на добро демократично управление на местно ниво. От онези от тях, които са приели тази покана, се очаква да декларират своя ангажимент и да припознаят Стратегията чрез съгласуване на Програми за действие, които могат да се основават, ако това е уместно, на вече съществуващи споразумения. В случай на необходимост, на разположение ще бъде Платформата на заинтересованите страни.

2. Тези Програми за действие ще представляват израз на общата ангажираност да се работи за подобряване на управлението на местно ниво.

*

Амбицията на Стратегията за въвеждане на иновации и добро управление е да стимулира съвместни действия от страна на държавното и местното управление, с цел подобряване на качеството на управление на всички нива, започвайки от нивото, което е най-приближено до гражданите и където стабилната и ефективно функционираща демокрация е от съществено значение.

Страните-членки, местните власти и гражданите са поканени да споделят целите на Стратегията и да ги приемат за свои собствени, така че настоящите и бъдещите поколения да могат да се радват на добро управление на местно ниво навсякъде в Европа.

Приложение I

12 принципа за добро демократично управление на местно ниво

Принцип 1. Честно провеждане на избори, представителност и обществено участие

- Местните избори 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 мнение 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 мнения, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, са били чути и взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.
- Винаги се правят опити да се балансира между различни законни интереси и 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.

Принцип 2. Отзивчивост

- 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.

Принцип 3. Ефикасност и ефективност

- Резултатите отговарят на цели, по които е постигнат обществен консенсус.
- Постигната е максималната възможна полза при определените налични 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.

Принцип 4. Откритост и прозрачност

- Решения се вземат и се привеждат в сила в съответствие с установените правила и норми.
- Съществува публичен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона (например - защита на неприкосновеността или гарантиране на справедливо провеждане на процедури по обществени поръчки).
- Има осигурен 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 допринася за работата на местните власти.

Принцип 5. Върховенство на закона

- Местните власти спазват законите и се подчиняват на съдебните решения.
- Приети са правила и разпоредби, в съответствие с предвидените от закона процедури, и безпристрастно се привеждат в сила.

Принцип 6. Етично поведение

- Общественото благо се поставя над личните интереси.
- Въведени са 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.

Принцип 7. Компетенции и капацитет

- Професионалните умения на тези, които са ангажирани в процесите на управление, непрекъснато се повишават с цел да се подобри техният принос и постигнати резултати.
- Държавните служители са мотивирани непрекъснато да подобряват своята работа.
- Създадени са и се използват практически методи и процедури с цел да се превърнат уменията в капацитет и да се постигат по-добри резултати.

Принцип 8. Иновации и отвореност за промени

- Търсят се нови и ефикасни решения на проблемите и се дава приоритет на модерни методи за предоставяне на услуги.
- Има готовност да се въвеждат и тестват нови програми, както и да се използва натрупаният чужд опит.
- Създаден е климат, благоприятстващ промените в интерес на постигането на определени резултати.

Принцип 9. Устойчивост и дългосрочна ориентация

- Нуждите на бъдещите поколения се вземат под внимание при прилагането на настоящите политики.
- Непрекъснато се взима под внимание устойчивото развитие на общността. Решенията са насочени към покриване на всички разходи, като целта е да не се пренасят за бъдещите поколения напрежение и проблеми - били те екологични, структурни, финансови, икономически или социални.
- Има широка и дългосрочна перспектива за бъдещето на местната общност, като се мисли за това от какво се нуждае тя, за да се постигне добро бъдещо развитие.
- Има разбиране за историческите, културните и социални обвързаности, на които се основава тази перспектива.

Принцип 10. Стабилно финансово управление

- 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.
- Местната власт участва в разпоредбите и споразуменията, касаещи междуобщинската солидарност, справедливото разпределяне на тежести и ползи и редуцирането на рискове (изравнителни системи, междуобщинско сътрудничество, споделяне на рискове и др.).

Принцип 11. Човешки права, културно разнообразие и социално единство

- Човешките права, които са в сферата на влияние на местната власт, 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 местната общност, да се идентифицират с нея 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.

Принцип 12. Отчетност

- 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.

Приложение II

Платформа на заинтересованите страни

Платформата е създадена в рамките на Съвета на Европа и ще включва (представители на) Комитета на министрите, Парламентарната асамблея, Конгреса на местните и регионални власти и Европейския комитет по местна и регионална демокрация (CDLR).

Посредством Платформата ще се дават основни насоки за Стратегията, ще се проследява нейното изпълнение и ще продължи нейното развитие в светлината на придобития опит, и поставяйки си тази цел, тя ще:

- осигурява подкрепа на националните и регионални правителства и асоциации на местните власти, ако е необходимо, с цел да се създадат Програмите за действие в подкрепа на предоставянето на добро демократично управление за изпълнението на Стратегията;
- приема тези Програми за действие;
- продължава разработването на *Европейския етикет за иновации и добро управление*, с оглед натрупания опит от пилотното прилагане от страна на властите и организациите, доброволно заявили желание да направят това;
- насърчава бъдещото разпространение на *Европейския етикет за иновации и добро управление* на континента;
- одобрява процедури за присъждане на Етикета на местните власти в рамките на отделните страни-членки и, ако е необходимо, осигурява техническо съдействие за разработването на такива процедури.

Приложение III

Програми за действие

Програмите за действие, които изразяват съвместен ангажимент на централните и местни власти да предоставят добро демократично управление, могат да включват:

- мерки за насърчаване събирането на информация относно доброто управление на местно ниво с цел да се стимулира дебатът между отделните заинтересовани страни и да се насърчат местните власти да се придържат към 12-те принципа на добро демократично управление;
- мерки за създаване или укрепване на партньорства между правителствата и асоциацията(ите);
- специфични процедури и инструментариум за оценка на това, дали съществуват всички необходими правни и институционални условия, благоприятстващи местните власти да подобрят своето управление, или има нужда да бъдат създадени такива;
- мерки за повишаване на уменията и капацитета на служителите и на изборните представители на местната власт, чрез прилагането на специални програми за изграждане на капацитет;
- мерки за насърчаване използването на схеми за управление на изпълнението;
- мерки за осигуряване на идентифициране и обмен на знания и добри практики, както и подпомагане местните власти да споделят опита помежду си;
- мерки за развитие на механизми за добри практики и времеви график за изпълнение;
- времева рамка за изпълнение и евентуална ревизия на Програмата за действие.

Чрез програмите за действие в последствие ще се насърчат и други местни власти да се присъединят към 12-те принципа на добро демократично управление и да заявят това публично.

Приложение IV

Европейски етикет за иновации и добро управление, и Европейски приз за изключителни постижения

Целта на Етикета за иновации и добро управление е да стимулира и инициира действия, с цел да гарантира, че:

- гражданите знаят, че имат право на добро управление, познават качеството на управление в своята община (информация) и изразяват очакванията си;
- местните власти разбират своите силни и слаби страни и знаят как да подобрят управлението си по възможно най-ефективен начин (оценка);
- местните власти приемат, че сравнение, както вътрешно, така и външно, е възможно и препоръчително, и че те могат да черпят вдъхновение от своите национали и европейски партньори (учейки се от другите).

С Приз за изключителни постижения може да се отбелязват и разпространяват най-добрите европейски практики.

Разработването на Етикета и Приза следва да се извърши от Платформата на заинтересованите страни в сътрудничество със страните, проявили интерес да предоставят условия за пилотното прилагане на Стратегията. Работните хипотези при стартирането на работата по разработването са изложени по-долу. Те ще бъдат преразгледани и, където е подходящо, преработени в контекста на придобития от пилотното прилагане опит.

а. Общо описание

Етикетът ще представлява етикет за основно качество, т.е. всяка община (намираща се в някоя от участващите страни) може да бъде удостоена с него, стига да е достигнала определено ниво на качество (придържайки се към редица стандарти за качество) на своето управление като цяло.

Етикетът ще удостоверява, че местната власт се придържа към 12-те принципа на добро демократично управление, които е приела. За да бъде удостоена с такъв Етикет, съответната местна власт следва да отговаря на изискванията, формулирани в “хартата за качество”. Тези изисквания ще трябва да съответстват на целите на Стратегията и да съдържат постижения, процедури или техники, които местната власт може да приеме и въведе в своите работни методи и политики, и да включи изисквания за самооценка.

Оценката и подборът на общините ще се извършва от национални Екипи по подбора, сформирани от независими експерти, които, за да направят оценка, ще използват Харта/Матрица за добро управление.

Всяка община, която се кандидатира да получи Етикета за качество, и постигне най-малко оценка „добър” по определени критерии, и „много добър” по други, ще бъде удостоявана с него.

Необходимо е да се отбележи, че за всички критерии квалификацията „отличен” ще бъде присъждана само на общини, които не само постигат високо ниво на изпълнение, но освен това се включват активно в програмите, насочени към обмяна на опит и постоянно усъвършенстване (бенчмаркинг, програми за добри практики, партньорски проверки и др.).

b. Методология

i. Институционални разпоредби

Въвеждането на Етикета в практиката трябва да се основава на стабилни партньорства между Съвета на Европа и националните партньори (правителства и сдружения на местните власти).

Националните партньори и Съветът на Европа трябва да подпишат Споразумение за прилагане на Етикета и да конкретизират най-важните елементи на процедурата: методи и процедури, контрол на качеството, работа с оплаквания и финансови въпроси. В страни, които проявяват интерес към въвеждане на Етикета, Споразумението може да бъде неразделна част от Програмата за действие. Споразумение не може да бъде сключено обаче със страни, които не са подготвили и приели национални Програми за действие.

Във всяка страна трябва да бъде създаден екип от национални независими експерти с цел сформирание на национален Екип за подбор. В този процес не трябва да съществуват никакви политически или други съображения, и експертите следва да бъдат избирани единствено въз основа на тяхната компетентност и обективност.

С цел управление на процеса, в Споразумението трябва да бъде посочена изпълнителна организация (най-добре е да бъде сдружение на местните власти или престижна обучаваща институция). Тази организация трябва да определи мениджър по проекта.

ii. Стартиране на процеса на национално ниво

Процесът ще разширява обхвата си постепенно, само към страни, които са приели национални Програми за действие. Може да се проведе мероприятие на високо национално ниво, което да стартира процеса. По време на това мероприятие може официално да бъде приета национална Харта/Матрица за добро управление. Тази Харта/Матрица може да ползва като модел Европейската харта, без да я променя по същество, адаптирайки я към условията в съответната страна.

Само общините, възприели Европейските принципи на добро демократично управление и ангажирали се с тяхното прилагане, могат да бъдат удостоени с Етикета. Те следва да извършват самооценяване с цел да преценят собственото си ниво на изпълнение, а впоследствие да заявят кандидатурата си за удостояване с Етикета пред националния Екип по подбора.

iii. Избор на общини, спечелили право на удостояване с Етикета

Националният Екип за подбор ще организира посещения при първоначално избраните общини-кандидатки. Тези посещения ще бъдат организирани от националния мениджър по проекта чрез събиране на информация и, ако се налага, чрез подготовка и предварително разпространение до членовете на ясно описание на практическата дейност на съответната община-кандидатка.

Всяка година Етикети ще бъдат връчвани на церемония на високо ниво. Етикетите ще бъдат валидни за предварително определен период от време (напр. 3 г.).

iv. Разпространение на добри практики

Всяка година организацията, отговорна за прилагането на Етикета, ще публикува:

- информация относно най-добрите практики;
- статистика за броя на общините-кандидатки и за нивата на всеки от елементите на добро управление: минимум, максимум и средно ниво.

Всяка година участващите общини ще бъдат поканени да посочат до две области на добро управление, в които желаят да постигнат подобрене. Управляващата организация ще организира посещения с цел партньорски проверки в общините, които са достигнали особено високи нива на изпълнение в съответните области.

Такива партньорски проверки ще доведат до създаване на специфични препоръки и планове за усъвършенстване на управлението.

с. Приз за изключителни постижения

В контекста на получените резултати от Етикета за качество, Съветът на Европа може да разработи и Приз за изключителни постижения.

Този Приз ще бъде връчван с цел признаване и отбелязване на най-добрите европейски практики, свързани с 12-те принципа на добро демократично управление.

Подборът ще бъде извършван от европейски Екип по подбор, състоящ се от независими експерти, определени от Съвета на Европа. Подборът ще се провежда, основавайки се на предложения, направени от националните Екипи за подбор, и на базата на специфична методология, разработена и приета от Съвета на Европа.

Съветът на Европа ще публикува ежегодно информация относно Приза за изключителни постижения.