

ПОДХОДЪТ КЪМ УПРАВЛЕНИЕТО НА КОНФЛИКТИТЕ НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Петя Благова,

Докторант към катедра „Публична администрация“

Проблемната област „конфликт на интереси“ е обект на особено внимание на обществото, медиите и законодателите през последните години. Разбира се, не защото не е съществувала до сега или не е била позната, но към конфликтите на интереси се е подхождало периферно. Свидетелство за това са кратките определения в основни нормативни документи: Закона за администрацията, Закона за държавния служител и др. В допълнение, там не са предвидени, а още по-малко прилагани, конкретни техники за овладяване и превенция на този проблем.

От 01.01.2009 година у нас е в сила Закон за разкриване и предотвратяване на конфликтите на интереси. Въпреки направените още в началото корекции в него остава пространство за допълнителни търсения на начини за справянето с посочения проблем и обосноваване на тяхната ефективност.

Проблематиката на конфликтите на интереси е важна, тъй като изразява симптоми на неетичност в публичното управление; липса на етическа култура в дадена администрация, организация или в обществото като цяло.

Имайки предвид същността на конфликтите на интереси и тяхното отражение върху обществото, смятам че, тези явления трябва да бъдат разглеждани и да се търси решението им на основата на съвременната концепция за „доброто управление“ („good governance“).

1. Същност на „доброто управление“

Доброто управление е всъщност общественото управление. То не се основава и не борава с монополна власт, а изразява, според концепцията на проф. Т. Танев за доброто управление, „... силна вътрешна кооперативност.“¹ Бих добавила - и я гарантира. Водещите му принципи подчертават единството между политиците, служителите и администрацията и гражданите, тяхното непрестанно взаимодействие при обмяната на идеи, даването на оценка и на насоката на развитие на дадената организация.

Ръководейки се от тази характеристика можем да посочим по-конкретно следните принципи на доброто управление:

Принципът на откритостта, който предполага управление и обслужване достъпни за гражданско наблюдение и контрол. Гражданското общество е пряко ангажираното от посочените действия и резултатите от тях. Този принцип е въведен в Европа още с Договора от Маастрихт, за да отговори риска от т.нар. „демократичен дефицит“² и е основен, в световен мащаб, за фундаменталния демократичен принцип – **принципът на участието**. При доброто управление той е гарантиращият осъществяването му.

¹ Танев, Т. „Доброто управление: основен фактор за сигурността на обществото през новия век“

² Впоследствие Договора от Амстердам, член А, параграф втори подчертава ангажимента на Европейския съюз решенията да се вземат при възможно най-голямо зачитане на този принцип и възможно най-близко до гражданите.

Откритостта е свързана с възможността на гражданите активно да участват при вземането на решения от обществен интерес, освен това осигурява и необходимата прозрачност. От нея произтичат достъпността, контрола, отчетността, отговорността и безпристрастността на публичната власт. В този аспект прозрачността е обслужваща принципа на откритостта.

Принципът на прозрачността дава възможност да се следят отблизо дейностите и действията на публичните органи и техните служители. Дава възможност за тяхното оценяване, за извършване на контрол чрез който да им се търси отговорност. Прозрачността осигурява на гражданите свобода на изразяване и участие в обществени прояви.³ Тук е необходимо да се направи разясняване от терминологично естество, тъй като понятията „публичност“ и „прозрачност“ дори да звучат по сходен начин не би следвало да се разглеждат като синоними. Под „публично“ ще се разбира „достъпно до обществото“, доколкото прозрачността отразява по-скоро принципите на достъпността, отчетността и отговорността. Принципи, които отразяват връзката между публичната власт и обществото.

Принципът на отговорността, в случая с администрацията, се проявява като обществена отговорност. Това ни представя задължението на дадена администрация, на звено в нея и на самия служител да взема решения и да предприема действия, доколкото по този начин обслужва интерес на организацията, от една страна и на обществото, съобразно своята основна насоченост.

Следенето на поетата отговорност е също част от управленския процес и се осъществява чрез контрол върху дейността на администрацията. При него бива обменяна информация в няколко линии и посоки. Такава представят органите в своите отчети за извършена дейност, в свои декларации, подаването на които е изискуемо от закона, но такава може да бъде предоставяна и от контролните органи, за да запознаят служителите и гражданите с изискваните правила за спазване, с изискванията за протичането на трудовите отношения вътре в една организация и между служителите ѝ и гражданите в ролята им на клиенти.⁴ Контролът изпълнява следните задачи:

- а/ да отчете съотношенията между поставената задача и нейното изпълнение;
- б/ да разкрие постигането на определен резултат;
- в/ да разкрие дали постигнатият резултат е желан такъв, т.е се концентрира върху оценката на самото решение;
- г/ да определи качеството на решението

Можем да говорим за вътрешен контрол, осъществяването на който е определено чрез вътрешни правила и съобразно структурата на организацията, който е нормативно определен и регламентиран и външен контрол, какъвто се осъществява при парламентарния контрол; който е част от функциите на общинския съвет и какъвто осъществяват и административните юрисдикции.

С оглед етапа на дейностите, върху които се осъществява контрол, той може да бъде предварителен, когато бива прилаган при подготовката за вземане на решение или идвършване на действие. Върху планираните задачи също се осъществява такъв.

³ В Европейския съюз и страните членки този принцип е установен с Регламент 1049/2001г.

⁴ Концепцията за обслужване на клиент се сбъсква с трудността от различното езиково тълкуване на понятието. Във Франция, например то е коренно различно от понятието „гражданин“. Важността обаче за употреба на този термин е подчертана още в 1987г. от страните –членки на OCDE: "... изоставяне на понятието за отношението между администратор и администриран, за да се прецени, че администрацията е една услуга, чийто клиент е обществен."

Контролът може да бъде и върху изпълнението, т.е текущ и последващ, когато е насочен към резултатите. Като всяко задължение не е пропусната и наказателната мяра при нарушаването му. Главен аспект тук има административнонаказателната отговорност, но доброто управление, съобразно с дотук посочените характеристики, неговата идея и участници, търси и политическа, морална и етична отговорност. Контролът допринася за прозрачността в работата на администрациите и спомага за осигуряване на принципа на отговорността.

Доброто управление дава възможност за обществен контрол, който бива осъществяван от структури на гражданското общество. Този контрол дава възможност за прилагането на превантивни мерки за недопускане на нарушения. Гражданският контрол е пряко насочен към даването на оценка на дейността на администрацията и на служителите ѝ при конкретни действия. Освен това съдейства за позитивното развитие на управленския процес като не се създават ситуации, предполагащи налагането на наказания, има информационна и превантивна роля, тъй като освен извличане на информация при него е осъществява и предоставяне на такава, доколкото изразява интересите и нуждите на обществото. В този смисъл общественият контрол е проява и на принципа на участието. Такъв тип контрол е медийният контрол, осъществявания чрез медийни съвети, неправителствени организации и др. В нашата страна общественият контрол постепенно получава все по-сериозно развитие. Създадох се редица структури, които да следят работата на администрацията, например Асоциация „Прозрачност без граници”, българското представителство на Transparency International и др.

В своята дейност администрацията залага също така на **лоялността, толерантността, въздействието, взаимодействието и съпричастността** и не на последно място – на обективността, която е важен елемент при изграждане на прозрачността в работата ѝ.

Принципът на обективността е точно този, който внася изискването в администрацията вземането на решения да става независимо от субективните възприятия на вземащия решение, а единствено и само въз основа на събраните факти и доказателства свързани с търсеното решение, избора на стратегия и закона. Спазването на този принцип е под особено внимание при предотвратяването и управлението на конфликта на интереси в публичната администрация.

В чл.2, ал.1 на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси е посочено наличието именно на „...частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.”

В проект от 2002г. за „Етичен кодекс на служителите в съдебната администрация” посочването на този принцип също е намерило своето място в чл.4, който постановява, че „Служителят е длъжен да изпълнява задълженията си компетентно, добросъвестно и безпристрастно, вземайки предвид само обществения интерес...”

Впечатление прави вниманието, което се обръща на понятието **„безпристрастно”**. Докато „обективност” визира по-общия, засягащ всички, например законов, параметър, то „безпристрастност” насочва по-скоро към субекта, личността на служителите, който може да бъде изложен, в процеса на своята работа, на различни рискове продиктувани от частния му интерес. „Частен интерес” е друго ключово понятие при разкриването на конфликт на интереси, тъй като именно той е едно от нещата, които трябва да бъдат декларирани от служителите и при двата случая – при подозрение, че би могло да се изпадне в ситуация на конфликт на интереси и при изпадането в евентуален такъв. Моралът на човека в тези ситуации е ръководещ и действията, съобразно него отново ни насочват към посочените принципи като отговорността, публичността и честността. Този акцент на субективните действия и отговорност недопускат предприемането на **своеволни действия** или на

такива ръководени от **личен, семеен или национален интерес или политически натиск**, а при вземането на решения изключва от разглеждане всички **ирелевантни фактори**.⁵

Принципът за справедливостта е също принцип на доброто управление и „Европейския кодекс за добро поведение в администрацията“ също реферира към него в чл.11. Справедливостта е основна етическа и философска категория и в повечето случаи обяснението ѝ е ценностно обуславено. Съобразно това е трудно обяснимо в какви измерения точно се прилага при административното обслужване, защото тя именно е точката за правилност, оправданост и съразмерност. Може да се приеме, че се обективира от правото като нормативна обществена система.

Структурната отвореност на доброто управление в единдействие с тези принципи осигурява възможността за овластяване на гражданите, доколкото под това понятие, в контекста на „доброто управление“, би трябвало да се разбира активно гражданско участие. То трябва да бъде засвидетелствано при обсъждане на проблемите; в процеса на взимане на решения и при реализиране на публичните политики. Доброто управление разчита на активността и ангажираността на гражданите и след това, а именно при оценката и контрола на извършваната дейност.

2. Етическата обоснованост - предпоставка за добро управление

Характеристиките, принципите, критериите на „доброто управление“ подсказват, че основните фактори, ориентир за дейността на участниците в управленския процес са етичните ценности.

Етичността е изискваната и изискващата от дейността на администрацията. Мерило е за нейния капацитет и култура. „Доброто управление“ се основава именно на добре развитите такива и на високото им експониране.

Административната етика е съвременна и актуална област с подчертана практическа насока и значение. Представя съвкупност от идеали, формиращи общата култура в държавната администрация и държавната служба; възприетите принципи и стандарти, ръководещи преценката кое е добро и кое е лошо, освен това и правилата трансформиращи и внедряващи общоприетите идеали и етоса в ежедневната практика. Особено силен авторитет ѝ отдават в САЩ, Скандинавските страни, Нова Зеландия, Франция, Австралия. В посочените държави и региони отдавна са създадени, приети и функционират етични рамки, установяващи принципи, норми, критерии за дефиниране и разпознаване на проблемите, а също очертават и инструментариума за справяне с тях.

Интерпретирани през призмата на теорията за „доброто управление“ конфликтът на интереси се оказват в групата на същностни професионални и етични дилеми, в които са изложени на риск да попаднат държавните служители. Оперативната самостоятелност, с която боравят те ги поставя пред правото на избор. Това естествено повишава изискванията към тях във връзка с поеманата по-висока отговорност. Степента, до която бива поемана влияе върху ефективността⁶ на административната дейност.

Барометър е за степента на извършената работа, при атестирането на служителите и за правилността на структурните промени. Възприета по този начин тя се очертава като белег за добро административно поведение, доколкото демонстрира ефективно и ефикасно

⁵ Чл.8, ал.1 ал.2; чл.9 от „Европейски кодекс за добро поведение в администрацията“

⁶ Понятието „ефективност“ е въведено в науката за управлението от германския учен Харингтън Емерсън (1853 - 1931). Той използва понятието като основен критерий за оценяване на равнището на рационалност във всяка дейност, разбирайки го като „максимално изгодното съотношение между съвкупните разходи и икономическите резултати“

изпълнение на задачите, предоставяне на услугите и гаранция за поддържане на доверието към дадена институция конкретно и държавната служба като цяло.

Етичното е свързано с категориите Свобода и Справедливост, които Джеймс Макгрегър Бърнс поставя в основата на защитата на човешките права и свободи. Проблемите на Публичната култура и етика предполагат обвързаността ѝ и с управлението на човешките ресурси и с лидерството. Добрият лидер днес е не само имащият харизма, както го е определял Макс Вебер. Той трябва и да е компетентен, умеещ да общува, да е стратег, за да има визия за развитието на организацията и на отношенията ѝ с хората, които я обслужват и които тя обслужва. При разглеждането на предизвикателствата пред публичната култура и етика не бива да се забравя, че става дума за структури от органи, занимаващи се с административна дейност – правителство, министерства, служби, управления, които са ангажирани с административното обслужване на населението, с планиране, финансиране, спазване на обществения ред и безопасност, борба с престъпността, образованието, здравеопазването. Все дейности по постигане на публични цели, на резултати от обществен интерес.

Според испанския експерт в Европейския съюз Мануел Вилория в „Публична етика и корупция“: „Основна цел на публичните организации не е изпълнение на целите и удовлетворение на очакванията на клиентите, а уважение към процесите и конституционните ценности и защита на демократичните вярвания във всекидневната работа.”⁷ По определение на същия автор, в цитираното вече произведение, трябва да възприемаме етичното поведение като сбор от процеси за вземане на решение.

Административният човек, описан от Вебер, носи със себе си питането има ли място етиката при него, доколкото той се отличава със стабилност в позицията и работата си, предвидимост, субординация. Бюрокрачните идеали – точност, бързина, непрекъсваемост, единствено компенсират безличността, в която се възприема че е потопен. Неговият създател описва публичната администрация като бюрокрация, отъждествявайки потози начин общественото действие на рационално организиран акт характерен за признатата организация с определени цели.

Въпреки тази конкретност и предначертаност, в науката постепенно се внедрява и разглеждането на ръководните принципи относно поведението в администрацията, контролът му, отношението между администрацията и обществото, ценностите им, а също и тези на социалните групи, съобразно семейния, етническият им характер. Вече става ясно, че този човек избира официалните цели и формалната рационалност на организацията, тъй като добре осъзнава ценността на благополучието на общото, от което е част, но и че има собствени цели и рационалност.

Умението да се възприемаш като част от цялото и това да бъде твоя изконна ценност има своя онтология още от Аристотел. Етичното му учение се основава на учението му за душата и е насочено към възпитание в учението за държавата /Полития/. Откривайки дълбините ѝ в човешката природа тя подпомага израстването на човешкото гражданско съзнание. Възпитане, което учи че всички ние живеем в общото, за общото и за бесспорността на неговата важност и ценност.

Служене за общото благо впоследствие развива и Им. Кант, чиято основна идея е емблематично представена в Категорическия Императив: „Към човека трябва да се подхожда винаги като към цел и никога като към средство!”. Ю. Хабермас основава участието на човека в етиката именно на развитите лични убеждения.

Динамичността в развитието на публичния сектор и мобилността на неговите взаимоотношения изправят пред истинско предизвикателство публичната култура и етика, а и държавните служители, носещи товара по защитата и демонстрацията им.

⁷ Villoria M. “Etica publica y corrupcion” curso de etica administrativa “Tecnos”p.113

Автори в направлението на „Новото публично управление“ задават въпроса, „Защо ни интересува точно сега така силно Публичната етика след като тя пренадлежи към философията, ценностите и морала?“. Отговорите им ориентират към характерното за съвременността ни преосмисляне на ценностите и отношенията ни, към търсене на нови ценности, дори, защита на културните ни корени. Новата етична инфраструктура включва политическия компромис, а според професор Мария Ферия Ромеро е важно изискването за кодекси на поведение, чието наличие и приемането на документи с подобен характер ще възпитат и обединят.

Експерт Вилория също подчертава позитивния им ефект относно приемането като лични и спазването на общите критерии за предлагане на обществени услуги. Подобни критерии според испанския Закон за организациите и дейността на централната администрация на държавата са : **ефективност, йерархичност, децентрализация, деконцентрация, координация, простота и близост за/до гражданите, програмиране на методите, развитие на целите и контрол, отговорност за управлението, рационализация и подвижност, обективност и прозрачност, обединение и координиране между всички публични администрации, ефективни услуги и етика.**

Друг испански документ – „Основен устав на публичната служба“ в чл.7 установява следните ценности: **цялостност, неутралност, неделимост, прозрачност в управлението, възприемчивост, професионална отговорност, услуга на гражданите.**

Конфликтът на интереси и корупционните практики са измерителите на обективността на всички принципи, от които се ръководи в дейността си администрацията. По своята същност те са отрицателни измерители – колкото по-нерегулирани и присъстващи в работата на администрацията са, толкова е по-слабо прилагането на принципите. Конфликтът на интереси често бива посочван като форма на корупция, от други бива възприеман като предпоставка за такава. Доколкото в една управленска система и практика „участниците“ са взаимно обуславени, при отделни, частни случаи на конфликт на интереси, биха могли да се намерят взаимодействия и обуславености и от двата аспекта. Според мен конфликтът на интереси би трябвало да се възприема и разглежда сам по себе си като самотоятелен феномен, с който е ангажирана управленската практика. Защиатавам това твърдение, защото в центъра на всеки един случай на конфликт на интереси стои конкретен човек със свои мисли, близки отношения, лични цели и потребности, които са напълно разбираеми, но които трябва да бъдат преодоляни в процеса на изпълнение на служебните задължения, а това как ще бъдат изпълнени последните е също точно лична отговорност на човека, облечен вече в образа на служител. Перфектното им, законно и чисто изпълнение е също задача на тази личността, тъй като по този начин ще представи служебния си облик и ще защити правото на задоволяване на служебните му и длъжностни цели.

3. Управлението на конфликтите на интереси

Конфликтът на интереси е класическа етична дилема при разполагането с власт и заемайки висока йерархична позиция. През 1984г. Йорк Уилбърн предлага квалификационна схема за анализиране на типовете и нивата на обществена етичност. Сред тях е и конфликтът на интереси, който според автора въздейства върху облика на съответния администратор, който във фокуса на различни интереси – негови служебни, лични; интереси на службата, на организацията, на държавата и тези на гражданите ползватели трябва да запази своята моралност и достойнство и да не наруши законността и правилността.

В испанския Закон №5/2006г. за регулация на Конфликтите на интереси сред членовете на правителството и високите постове в Централната администрация на

държавата е отбелязано, че за Конфликт на интереси се говори, когато лицата, заемащи висши длъжности намесват, при вземането на служебни решения, лични интереси. Необходимо е да се подчертае ключовата роля на личната воля за това. Евентуалното смесване на обществената позиция и собствени, преки или непреки, интереси се възприема като неетично и незаконно. Доц. Д. Сотирова го определя като изискване към държавните служители да избягват лични дейности и финансово участие, които могат да бъдат в конфликт с интересите на институцията, а в частния сектор на фирмата или нейните клиенти.

Справянето с конфликтите на интереси, корупцията и други форми на злоупотреба със служебно положение е една от ключовите цели и очакван резултат на административната реформа, тъй като заплашват стабилността на/в управлението. Гаранция за ефективното им управление е изработването на цялостна система, предполагаща добро познаване на същността им, причините, които ги предизвикват, резултатите до които водят, отношението на служителите, от една страна, и на гражданите, от друга, към тях. По този начин би могло да се изработи добра управленска политика за предотвратяването и разкриването на конфликтите на интереси. Необходима е стратегия за справянето с тях, тъй като именно стратегическото управление е доброто.

Съобразно целта си, справянето с лоши практики при извършването на административната дейност, повишаване на ефективността и повишаване на етичното поведение, предвижданата управленска политика би могла да използва също такива подходи. Законодателят е предвидил и наказателни и административни мерки за целта. Те трябва да запазват личното и професионално достойнство на служителя и да дават пример за силата си, обосноваването си и резултатността.

Във връзка с предотвратяването и разкриването на конфликтите на интереси в много европейски държави, в нашата също, се създава център, в който да бъдат подавани сигнали за евентуални такива практики. Действащият принцип тук при получаване на информация и при действие е конфиденциалността относно източника ѝ. Това обаче не противоречи на прозрачността, на която също се основава работата на центъра, доколкото биват обявявани различни случаи и обяснявано тяхното естество. В Испания, където също е създаден такъв център, функционира Регистър за имуществата и наследствените хонорари и Център на съветника по етика.

Общественият посредник е другата институция натоварена с решаването на този проблем. Необходимостта от създаване на подобна длъжност посочва и българският министър на държавната администрация и административната реформа през 2008г, говорейки за въвеждането на длъжност на висш държавен служител, който се занимава със съответствието на поведението на служителите с общоприетите норми, закони, етичния кодекс в съответната институция. Във всички държави Омбудсманът осъществява надзор върху дейността на органите на изпълнителната власт, организацията и управлението на администрацията на съдебната власт, всички лица и организации, осъществяващи публична дейност.

Подходът към управлението на конфликтите на интереси в държавната администрация предполага активна дейност, която осъществяват самите служители обект на наблюдение. Законът за разкриване и предотвратяване на конфликтите на интереси предвижда трикратно подаване на декларации от държавните служители, въз основа на чиято информация да бъде преценяван риска от възникване на ситуация на конфликти на интереси.

Декларация за имотното си състояние е длъжен да подаде държавния служител при назначаването си. Всяка година държавните служители имат задължението до месец март да подадат друга такава. Трети път, при който се изисква е при освобождаването на

служителя от длъжност. За невярна информация са предвидени наказателни мерки. Подобни влизат в сила и при разкриване на вече действащ такъв конфликт.

Личната отговорност за предоставяне на достоверна информация е особено важна, както и при обсъждането на различни въпроси, при които трябва да се вземе решение за действие в дадена област. Служителят, имащ лична заинтересованост от него, би трябвало да не участва в обсъждането и гласуването му.

Възможността за постигане на всичко това не би могла да се гарантира от личната култура на всеки един, ето защо са предвидени обучения на служителите по етично поведение. Те се предвиждат и съобразно нарасналото неетично такова, тъй като то води до спад в доверието към управлението.

Етичните кодекси, чието изработване е изискване към всяка институция и организация от публичния или частния сектор, го регулират. Много често те съдържат указания и за справянето с конфликтите на интереси, но в редица случаи биват изработвани специални такива кодекси, центриращи вниманието към посочения проблем.

4. Заключение

Доброто управление подчертава значението на прозрачността и общественото доверие при решаването на конфликтите на интереси и другите етични дилеми, пред които са поставени държаните служители в условията на социалните, политическите промени, „размяната” на роли и промяната на ценности в публичния сектор. Упражняваната индивидуална отговорност, спазването на организационна култура, поддържането на прозрачността и отчетността, и действието в полза на публичния интерес са базисни моменти в подхода към управлението на конфликтите на интереси в държавната администрация, предвидени и в основни стратегически документи като например в „Насоки за управление на конфликтите на интереси в публичния сектор” на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

Държавните служители е необходимо да действат съобразно справедливостта, общественото равновесие. При управлението не трябва да бъде допускан елемента на задължителност. Прозрачността е именно демонстрираща позитивното отношение на управниците към обществото без да губят своя авторитет. Ценност, която обединява и стабилизира, а не дистанцира и монополизира.

БИБЛИОГРАФИЯ:**Литература:**

Танев, Т. „Доброто управление: основен фактор за сигурността на обществото през новия век”, С., 2010

Сотирова, Д. „Бизнес етика: подходи, практики, перспективи”, С., 2002г. изд. Виртуален център за музика, култура и научни изследвания

Villoria M. “Etica publica y corrupcion” curso de etica administrativa “Tecnos”

Нормативни документи:

Закон за администрацията

Закон за държавния служител

Закон за разкриване и предотвратяване на конфликтите на интереси

Европейски кодекс за добро поведение в администрацията

Етичен кодекс на служителите в съдебната администрация

Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulacion de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la administracion Central del Estado