



СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ
„СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”
ГЕОЛОГО – ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

Делиана Бориславова Попова

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд на тема:

ОТКРИТО УПРАВЛЕНИЕ:
ПРИНЦИПИ И ПОДХОДИ
(ОБЩИНА БУРГАС: 2007-2015)

за присъждане на образователна и научна степен „ДОКТОР“

по научна специалност: „Науки за земята”

Научен ръководител:

проф. дн Димитрина Нанева

СОФИЯ, 2018

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 06.07.2018г. от 15ч. в зала № 2 в Ректората на СУ „Св. Климент Охридски”, Геолого-географски факултет.

Материалите по защитата са публикувани в интернет на страницата на СУ „Св. Климент Охридски” и са на разположение на интересуващите се - Деканат на Геолого-географски факултет, каб. 254, ет. II (северно крило) на Ректората .

Дисертационният труд е обсъден и предложен за защита от катедра Регионално развитие, Геолого-географски факултет, СУ „Св. Климент Охридски” на 11.05.2018г.

Вътрешната структура на дисертационния труд е оформена в увод, 3 глави, д и заключение. Общият обем страници на дисертацията е 253, от които 4 таблици, 10 фигури, 2 карти, 1 анкетна карта, цитирана литература от 155 източника: 52 заглавия на кирилица, 35 заглавия на латиница, 20 нормативни актове, 31 правителствени документи, 17 интернет източници, както и 5 приложения (таблици, фигури, карти, анкетна карта, научни статии).



**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ
„СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”
ГЕОЛОГО – ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ**

Делиана Бориславова Попова

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд на тема:

**ОТКРИТО УПРАВЛЕНИЕ:
ПРИНЦИПИ И ПОДХОДИ
(ОБЩИНА БУРГАС: 2007-2015)**

за присъждане на образователна и научна степен „ДОКТОР“

по научна специалност: „Науки за земята”

Научен ръководител:

проф. дн Димитрина Нанева

Рецензенти:

проф. Георги Манолов

доц. Климент Найденов

СОФИЯ, 2018

СЪДЪРЖАНИЕ:

| | |
|--|--|
| УВОД..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| ГЛАВА ПЪРВА: СЪЩНОСТ И ЕВОЛЮЦИЯ НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ОТКРИТОТО УПРАВЛЕНИЕ..... | 4 |
| 1. Исторически подходи и концептуални рамки към определяне на управлението..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.1. Понятие за „управление“..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.2. Видове и форми на управлението..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.3. Свързани понятия..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.4. Функциите на управлението..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.5. Еволюция на управленската практика и наука | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 2. Развитие на идеята за гражданско общество в Западна Европа (1945-1989 г. и 1992-2016 г.). Идејни подходи за разбирането му. . | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 2.1. Гражданското общество и правата на човека | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 2.2. Идејни подходи към разбирането за „гражданско общество“ | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 3. Включването на гражданското общество в управлението и произтичащите от това промени в публичната администрация | 6 |
| 3.1. Фактори, обуславящи нарастващата роля на гражданското общество и издигането му като равноправен участник в управлението. | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 3.2. „Новото публично управление“ - отговор на нарастващата роля на гражданското общество | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| ГЛАВА ВТОРА: РАЗВИТИЕ НА ПРИНЦИПИТЕ И ПРАКТИКИТЕ НА ОТКРИТО УПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ | 7 |
| 1. Откритото управление: администрация или политика | 7 |
| 1.1. Концепцията за „Открито управление“ | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.2. Откритото управление и достъпът до информация | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.3. Актуални инициативи за открито управление в Република България | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.4. Индикатори за измерване на „открито управление“ (ОУ) | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 2. Гражданското общество в действие – развитие на неправителствените организации в Република България (1991г. - 2015г.) | 12 |
| 2.1. Развитието на неправителствените организации в България (1991г. – 2015г.) | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 2.2. Актуални публични политики, насочени към стимулиране на развитието на гражданския сектор в България | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |

| | |
|--|--|
| 2.3. Правно-регулаторна рамка | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 3. Практика на електронното правителство в България (2001-2009) и опитът на Естония | 16 |
| 3.1. Определения за електронно управление и електронно правителство | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 3.2. Нормативна база на електронното правителство в България | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 3.3. Държавна агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ)..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 3.4. Политики за електронно правителство в България..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 3.5. Актуално състояние на електронното правителство в България..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 3.6. Примерът на Естония | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| ГЛАВА ТРЕТА: ИНИЦИАТИВИ ЗА ОТКРИТО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЩИНА БУРГАС (2007-2015)..... | 18 |
| 1. Принципи и практики на Откритото управление в Община Бургас (2007-2015)..... | 18 |
| 1.1. Обща характеристика на Община Бургас..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.2. Критерии за анализ на политиките за открито управление в Община Бургас | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.3. Публични политики за достъп до обществена информация в Община Бургас | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.4. Публични политики за гражданско участие в Община Бургас..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.5. Публични политики за сътрудничество между Община Бургас и гражданския сектор | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 1.6. Резултати от направения анализ на политиките за открито управление в Община Бургас | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 2. Резултати от проучването (сондажа) на нагласите на служителите в Община Бургас относно принципите и практиките на Откритото управление..... | 26 |
| 2.1. Профил на респондентите..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 2.2. Сондаж на мотивацията на служителите..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 2.3. Сондаж на нагласите на служителите към принципите и практиките на Откритото управление | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| 2.4. Обобщение на резултатите от сондажа | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| ПРИЛОЖЕНИЯ..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| Приложение 1: Таблици | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |
| Приложение 2: Фигури..... | Грешка! Показалецът не е дефиниран. |

Приложение 3: Карти **Грешка! Показалецът не е дефиниран.**
Приложение 4: Анкетна карта **Грешка! Показалецът не е дефиниран.**
Приложение 5: Научни статии по темата **Грешка! Показалецът не е дефиниран.**
ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА **Грешка! Показалецът не е дефиниран.**

Обща характеристика на дисертационния труд

УВОД

В увода са дефинирани целите, задачите, предмета, обекта, основната хипотеза на дисертационния труд; изведени са използваните изследователски методи и е направен анализ на източниците по темата.

Актуалност и избор на темата:

Непрестанното усложняване на обществените реалности, нарастващата роля на гражданското общество и развитието на високите технологии налагат преосмисляне на съществуващите управленски практики. В теорията на публичното управление все по-често започва да се лансира идеята за „отваряне“ на управлението към гражданите, а понятия като „прозрачност“ и „откритост“, все по-често те да се определят като задължителни условия за развитието на демокрацията.

Актуалността на темата на дисертацията се обосновава от факта, че откритото управление дава отговор на един от най-важните въпроси на съвременното демократично управление, а именно: как да се повиши доверието на гражданите към държавните институции и управляващите, така че да се постигне стабилно, отзивчиво и демократично управление. Взаимното доверие между управляващи и граждани, както и между граждани и администрация, е най-важната и солидна основа, върху която се гради доверието в демократичната форма на управление.

Мотиви за избор на темата:

Открито управление е нова концепция, която тепърва предстои да бъде предмет на различни теоретични, емпирични и методологични изследвания. Политиката за развитие на открито управление, разгледана в теоретичен аспект и анализирана от гледна точка на практиката, е неразработена тема в научните изследвания в България.

Изборът на темата на представения дисертационен труд е продиктуван основно от три причини. Първата причина е интересът към развитието на съвременната публична администрация. Втората причина е интересът към развитието на новите технологии и приложението им в работата на държавните институции. И третата - интересът към развитието на публичните политики за насърчаване на гражданското

участие – свързано не само с гласуването като форма на участие, но и със сътрудничеството със заинтересованите страни в процеса на формиране на публични политики и вземане на решения във връзка с решаването на конкретен обществен проблем.

Погледът към темата, който дисертационният труд предлага, е насочен към теоретичното осмисляне на явлениято открито управление през призмата на:

- социалната правова държава,
- административната теория за „Новото публично управление”
- оценката на българската политика за развитие на: правото на достъп до обществена информация, гражданско участие и електронно правителство.

В дисертационния труд се прави опит, от една страна, да се представи цялостната картина на развитие на откритото управление в България, а от друга - да се проследи как практиките на открито управление се прилагат на местно ниво в местната администрация (пример с Община Бургас).

Цел, Задачи, Обект, Предмет, Хипотеза, Изследователски методи:

Целта, поставена при разработването на настоящия труд е, чрез анализиране на политиките на България и Община Бургас в областта на откритото управление, да се обсъдят аргументирано следните предположения:

1. Съществува ли взаимовръзка между развитието на концепцията за открито управление и развитието на гражданското общество, публичната администрация и високите технологии.

2. Спазването на принципите на откритото управление в държавната администрация ще доведе ли до дългосрочни ползи както за управляващите, така и за гражданите и бизнеса. Тези ползи ще се изразяват главно в повишаване на доверието в работата на управляващите и на институциите.

3. Съществуват ли примери за успешно провеждани инициативи на открито управление на местно ниво в България (Примерът с Община Бургас).

Задачите, свързани с изпълнението на поставената цел на изследването, са следните:

1. Исторически да се проследи развитието на гражданското общество и произтичащите от това промени в публичната администрация, както и развитието на

технологииите като предпоставка за формирането на концепцията за откритото управление.

2. Да се направи анализ на основните нормативни актове, стратегически документи и инициативи, имащи отношение към реализирането на принципите и практиките на открито управление в България.

3. Да се анализират публичните политики (практиките) на открито управление в Община Бургас и да се сондират нагласите на общинските служители към принципите на откритото управление и мотивацията им за работа чрез провеждането на анкета.

Обект на изследването е управлението на публичния сектор.

Предмет на изследването е откритото управление на публичния сектор.

Основната хипотеза на предложената дисертация е изградена върху следното съждение: Откритото управление се основава на три принципа: прозрачност, гражданско участие, сътрудничество. Следователно успешният модел на функциониране на открито управление в България е необходимо да се основава върху задълбочен управленски анализ, насочен към разработването на публични политики, целящи:

- разширяване достъпа на гражданите до обществена информация,
- насърчаване на гражданското участие,
- насърчаване на сътрудничеството между правителство и граждански сектор ,
- развитие на електронно правителство.

Успешното реализиране на принципите и подходите на откритото управление в тези аспекти ще доведе до повишаване на доверието в работата на институциите и ще създаде условия за установяването на стабилно управление.

В настоящата дисертация са използвани следните **изследователски методи**: анализ на статистически данни, анализ и синтез на информацията, функционален анализ, анкетен метод. Приложени са хронологичен, индуктивен, описателен, причинно–следствен, политико–идеологически подходи.

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, заключение, цитирана литература и приложения. Направените изводи и оценки в настоящата докторска теза

са резултат от извършени проучвания и анализи на нормативната, технологичната и организационната готовност на администрацията за ефективно изпълнение на заложените задачи пред откритото управление.

ГЛАВА ПЪРВА: СЪЩНОСТ И ЕВОЛЮЦИЯ НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ОТКРИТОТО УПРАВЛЕНИЕ

Първата глава от дисертацията анализира основни теории и възгледи в областта на управлението, гражданското общество и публичната администрация.

Анализът на изследваните източници и теоретични направления позволява да се очертаят няколко основни опорни точки в изложението, които показват зараждането на идеята за открито управление.

Теоретичното осмисляне на същността на откритото управление изисква нов поглед към научните разработки на съществуващите дефиниции за управлението; гражданското общество; факторите, които обуславят нарастващата роля на гражданското общество (глобализация, развитието на информационните и комуникационни технологии и др.); а също и към изследвания върху етапите на развитие на публичната администрация.

1. Исторически подходи и концептуални рамки към определяне на управлението

Концепцията за откритото управление не би могла да бъде разбрана в пълнота без преди това да се изясни самото понятие „управление“ и без да се разгледат основните етапи в неговото развитие. Поради това в дисертацията е отделено специално място на основните школи в управленската наука, а именно: Школа на научното управление, движение „Човешки отношения“, Поведенческа (Бихейвиористка) школа, Количествена школа и др.

Вследствие на цитираните определения за същността на понятието управление от тези школи, се прави извод, че то е от изключително значение за обществено - икономическото развитие на всяка една държава по света. В условията на непрестанно усложняващото се в структурен план общество, управлението е начинът за ефикасно организиране, насочване и координиране на наличните обществени ресурси - не само човешки, но и капиталови, финансови, материални, интелектуални и всякакви други. „Управлението“ е едно многоаспектно понятие, което може да бъде използвано при различни случаи и да се изследва от различни гледни точки (икономическа, философска, социална и т.н.). И все пак, за постигането на целта на настоящия

дисертационен труд под понятието "управление" ще се разбира държавното управление (Governance) , осъществявано от правителството и неговите агенции.

2. Развитие на идеята за гражданско общество в Западна Европа (1945-1989 г. и 1992-2016 г.). Идейни подходи за разбирането му.

Друго важно понятие, без което е невъзможно да се постигне разбиране за същността на концепцията открито управление е „гражданско общество“. То заема основно място в концепцията, поради това в този параграф от дисертацията фокусът е насочен към изясняване на неговата същност чрез три основни идейни подходи.

През последните десетилетия ролята на гражданския сектор в управлението става все по-значима. Непрекъснато нараства броят на различни организации на гражданското общество в световен план, а участието им в идентифицирането и разрешаването на значими проблеми на отделни социални групи, ги прави незаменим и равноправен участник в управлението. И все пак, гражданското общество такова, каквото го познаваме днес не би било възможно без формулирането и гарантирането на универсалните човешки права и свободи. Тяхното вписване в конституциите на отделните държави разширява и унифицира гражданските права и свободи по целия свят, особено след Втората световна война и създаването на ООН, с което се въвежда един общ, глобален и наднационален подход към гражданското общество. Поради това в дисертацията е отделено специално внимание на темата за „правата на човека“, като са и разгледани основните актове на ООН, посветени на правата на човека и гражданина.

Друг важен момент в този параграф е направеното изложение на три идейни подхода към осмисляне на същността му: неолиберален, социалдемократичен и комунитаристки. Целта е да се отрази идейното разнообразие в разбирането за „гражданско общество“ /ГО/. В дисертацията се възприема становището на социалдемократичния идеен подход към този феномен; той определя гражданското общество като коригираща, контролираща, стимулираща, облекчаваща и допълваща държавните действия структура /сектор/. Социалдемократите възприемат гражданския сектор като отделен от държавния и частния. В обхвата му се включват различните организации, създадени от отделните индивиди за реализация на техните интереси и ценности. Тези организации могат да бъдат както малки групи и движения, така и големи организации със сложна йерархия. В идеята за гражданското общество се въвежда и разбирането, че то е място за реализация на морала, за осъществяването на

определени духовни ценности и нагласи, определящи ориентацията на общественото мнение.

3. Включването на гражданското общество в управлението и произтичащите от това промени в публичната администрация

В настоящето десетилетие на ХХІв. обществената среда е изключително динамична. Предизвикателствата пред държавата ни - също. Нарастващата роля на ГО, развитието на съвременните технологии, глобализацията са фактори, обуславящи динамичността на процесите, протичащи в обществото. Усложняването на обществените структури изправя държавата пред предизвикателства, с които е немислимо тя да се справи сама. Собствените ѝ средства и самостоятелни усилия да реагира ефективно на разнообразните, динамично променящи се обществени процеси са неуспешни и водят единствено до прекомерно увеличение на броя служителите в административния апарат. Процесът налага необходимост от промяна, изразяваща се във включването на повече и различни не-институционализирани субекти в управлението, с които съвместно тя /държавата!/ да търсят по-ефективни и успешни решения на съвременните обществени проблеми. Не е изненада, че най-подходящото място за осъществяването на тази промяна е публичната администрация. Чрез нея органите на изпълнителната власт осъществяват на практика своите политики. В публичната администрация протича целият процес на разработване на политиките и прилагането им във всекидневната действителност. В този смисъл публичната администрация се явява посредник между обществото и политическото ръководство на държавата. Поради тези причини именно в администрацията се намира отговорът на въпроса, как ГО да бъде включено най-успешно в процеса по вземане на управленски решения, изготвяне на публични политики и управлението като цяло. Така в началото на ХХІв., изправена пред новите предизвикателства публичната администрация навлиза в своя най-нов стадии на развитие, известен като „Новото публично управление“¹ (НПУ) или „отзивчиво публично управление“. Този все още нов и недовършен модел е нов начин на възприемане на администрацията. Моделът предлага едно по-открито към обществото публично управление (governance). НПУ отразява схващането, че вследствие на променените обществени условия, ефективността на управлението може да се постигне единствено като към основополагащата роля на правителството (публичната власт) се прибави активното участие на широк кръг от социални субекти

¹ New public governance.

(принцип на мрежите)². Целта е да се създадат условия за равнопоставено участие на всички заинтересовани страни в този процес, всяка от които може да допринесе със своите ресурси за постигането на желанния резултат. Осъществяването на тази цел включва задължително въвеждането на нови инструменти за отчетност, които да осигурят максимална откритост и прозрачност на дейността на администрацията пред обществото и всички заинтересовани страни. А това става благодарение на развитието на съвременните информационни и комуникационни технологии (ИКТ). Чрез технологиите НПУ получава възможност да разработва нови интегрирани услуги, ориентирани към гражданите, и да опростява политиките и структурата на административните организации чрез премахването на ненужни бюрократични процедури (например въвеждането на принципа „едно гише“).

ГЛАВА ВТОРА: РАЗВИТИЕ НА ПРИНЦИПИТЕ И ПРАКТИКИТЕ НА ОТКРИТО УПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Поставената цел при разработването на тази глава е представяне на същността на откритото управление и извеждане на работна дефиниция на това понятие.

1. Откритото управление: администрация или политика

Концепцията за „Открито управление“

За целите на анализа и разгръщането на изложението е формулирана следната работна дефиниция за понятието електронно правителство:

Откритото управление (ОУ) е съвкупност от политики, целящи подсигурирането на граждански достъп до официалната правителствена документация и до работата на правителството като цяло, за да се постигне по - ефективен публичен надзор и по – качествени публични услуги. Терминът ОУ все повече се възприема като синоним на по – прозрачно, достъпно и отзивчиво управление.

Важно място в концепцията на ОУ заемат три основни **принципа**: прозрачност, гражданското участие и сътрудничество. С въвеждането и спазването на тези принципи се цели:

1. Повишаване на **прозрачността** (отчетността) в дейността на управляващите, което ще рече: предоставяне на повече информация на гражданите относно това, което върши правителството. Отварянето на достъпа до правителствена информация (не само документи, но и процеси, процедури) има за цел не просто да

² Маринов, А. Между еволюцията и социалното инженерство. София : Иврай, 2016, стр. 239.

информира гражданите за взетите политически решения, а и да направи публично достояние мотивите, вследствие на които управляващите са достигнали до конкретното политическо решение.

2. Насърчаване на **гражданското участие** в процеса по изготвяне на публични политики, така че чрез гражданските идеи и предложения да се повиши качеството, ефективността на дадена политика и услуга.

3. Подкрепа за развитието на **сътрудничеството** между различните заинтересовани страни, която да повиши ефективността в работата на правителството. Стремещт е към създаване на условия за съвместна работа с граждани, държавни институции, НПО, групи от академичния и частния сектор. Въвеждането на широкото партньорство цели по-прецизно отчитане на нуждите на обществото и по-ефективно изпълнение на набеязаните политики.

Всеки един от тези принципи е насочен, по един или друг начин, към привличането на все повече граждани и участието им в управленските процеси; това превръща ОУ във важен фактор, който стимулира демократичните процеси в държавата и по-конкретно - в процеса по самоуправлението. В дисертационния труд се предлага следната дефиниция за същността на концепцията „открито управление“:

ОУ е съвкупност от политики, решението за провеждането на които се взема от политическата власт, а практическото им реализиране се осъществява от публичната администрация в съответствие с предварително зададените критерии и приети законодателни регламенти от управляващите. В този смисъл ОУ се причислява към административната част на политическата система, а не към политическата³.

Откритото управление и достъпът до информация

Правото на достъп до информация е ключова характеристика на ОУ. „Отварянето” на правителствената информация за свободно ползване:

- повишава отчетността на институциите, което увеличава доверието на гражданите в управлението и увеличава отговорността на управляващите,
- предоставя възможност гражданите да формират собствено мнение относно дейността на държавните институции, т.е. създава условия за информирано гражданско участие.

³ Така както прави Николас Луман в своите разсъждение за политическата система (за повече информация може да се погледне Кинг & Торнхил, 2008, стр. 96-97).

През 2000г. Република България регламентира със закон условията и реда, съгласно които гражданите могат да търсят и получават информация относно обществения живот в държавата. Приемането и прилагането на Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) безспорно е от ключово значение за развитието на принципите и практиките на „открито управление“ в България, поради което неговите разпоредби са разгледани детайлно в дисертацията.

Като обобщение по отношение на достъпа до обществена информация в България, може да се отбележи, че понятието „обществена информация“ е достатъчно прецизно дефинирано, така че да не се ограничава гражданският достъп до нея⁴. Списъкът на задължените субекти по предоставяне на обществена информация обхваща всички субекти в държавата, които разполагат с публични ресурси и публична власт⁵. Като субекти на правото на достъп до обществена информация и на правото на повторно използване на информация от общественния сектор, ЗДОИ определя всички граждани на Република България, всички юридически лица, както и чужденците и лицата без гражданство. На практика не се допуска ограничаване на правото на достъп до обществената информация, освен в случаите, когато тя е определена като класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени от закона (чл. 7. ал.1). В този смисъл ЗДОИ е достатъчно либерално ориентиран и може да бъде определен като защитаващ правото на достъп до обществена информация.

Въпреки това все още са налице натрапващи се дефицити, които спъват ежедневната обществена практика. Един от тях е реализацията на санкциите по отношение на административни структури за неизпълнение на ЗДОИ. Така например, според докладите за състоянието на администрацията, изготвяни ежегодно от администрацията на Министерския съвет, от 2001г. до 2016г. е констатиран само един случай⁶ на налагане на санкция за неизпълнение на задълженията по ЗДОИ⁷. Причината може да се търси в начина, по който е разрешен въпросът с административно-наказващия орган. Системата, при която съответният орган на власт е компетентен да

⁴ Според закона „обществена“ е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и предоставяща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти (чл. 2 от ЗДОИ).

⁵ Държавни органи, органи на местното самоуправление, ръководители на административни структури в системата на изпълнителната власт, публично-правни субекти, които в случаите, предвидени със закон, осъществяват публична власт, физически и юридически лица, получаващи финансиране от консолидирания държавен бюджет, и средствата за масова информация.

⁶ Случаят е описан в доклада за „Състоянието на администрацията 2013“.

⁷ Годишни доклади за състоянието на администрацията. Достъпен линк от сайта на Интегрирана информационна система на държавната администрация. Административен регистър на 04.05.2018г.: http://iisda.government.bg/annual_reports

налага административни наказания за неизпълнение на ЗДОИ в рамките на ръководената от него самия администрация, не дава резултат. Липсата на единен орган, който да следи за изпълнението на ЗДОИ и да разполага с правомощието да санкционира, се отразява неблагоприятно върху съществуващата практика по налагане на наказанията.

Актуални инициативи за открито управление в България

Освен създаването на действащ закон за достъп до обществената информация, към момента в България съществуват и специални инициативи, стратегически документи и програми, насочени изцяло към установяване и развиване на практиките на открито управление. Така например, в своята нова политическа програма за периода 2017-2021г., в цел номер 231 правителството определя приоритизирането на откритото управление като свой политически ангажимент, „осигуряващ на гражданите и техните организации възможности за участие в управлението и информираност за дейността на държавните органи.”⁸. Мерките, предвидени за постигането на тази цел са две. На първо място, запазване участието на България в Глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“ (мярка 877) и на второ – постигане на „Открито и отворено управление в областта на концесиите” (мярка 878).

Партньорството за открито управление (ПОУ) е една от най-важните международни (глобална) инициативи, стремящи се към въвеждането на практиките на откритото управление във възможно най-много държави по света. Основната цел на инициативата е да осигури конкретни ангажименти от страна на правителствата за стимулиране на прозрачност, овластяване на гражданите, борба срещу корупцията и овладяването на нови технологии за укрепване на управлението⁹.

България се присъединява към Инициативата за партньорство за открито управление през месец април 2012 г. Към днешна дата са приети общо три национални плана за действие в рамките на тази инициатива. Всеки един от тях се разработва съвместно с неправителствени организации и се фиксира в границите на двугодишен период. След изтичането на двугодишния срок за изпълнение на този план се изготвя доклад за самооценка, в който се прави равностетка относно заложените ангажименти в плана и реално постигнатите резултати.

⁸ Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021г., стр. 98.

⁹ Open Government Partnership, 2017.

Положителните резултати от включването на България към цитираната инициатива вече са налице. Едни от важните промени са: въвеждането на задължително публикуване в интернет на информация, засягаща различни аспекти от дейността на администрацията, както и консултирането на проекти за нормативни актове и стратегически документи; приета е и Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в България за периода 2012-2015 г. и Визия за създаване на механизъм за финансиране на гражданския сектор; задействан е пакет от проекти, които да положат основите на електронното правителство. Вторият план за действие (2014-2016) също има своите положителни резултати. Вследствие на поетия ангажимент „Тясно партньорство между администрация и гражданско общество” е изменен Закона за нормативните актове. След въведените промени проектите за нормативни актове могат да бъдат внасяни за обсъждане и гласуване само с оценка на въздействието. Чрез оценката на въздействието се дава възможност за преценка дали новите нормативни актове са полезни на обществото, дали разходите, които те налагат на гражданите и на бизнеса, са по-големи, или по-малки от ползите, дали имат принос към общественото развитие, или не. Друга промяна в закона удължава срока за обществена консултация от 14 на 30 дни. Така на гражданите и бизнеса се предоставя повече време за запознаване с предстоящата промяна на законовата и подзаконовата уредба и повече време да изкажат мнение. Третата важна промяна е въвеждането на последваща оценка, която да определя дали съответният закон е работил добре, дали е изпълнил заложените цели и на база на този извод да се направи преценка, дали има смисъл да се продължава неговото действие, дали той трябва да се промени и ако е нужна промяна, в каква посока да е тя.

Вторият план за действие въвежда промени и в Закона за достъп до обществена информация, приети през 2016г. Новите разпоредби задължават институциите да публикуват информацията, която поддържат в отворен машинночетим формат, както и въвеждане на единна електронна точка за публикуване на информация в отговор на постъпили заявления за достъп до обществена информация. Освен това се създава задължението информацията да се приоритизира¹⁰ в зависимост от нуждите на гражданите и да се публикува в Портал-а за отворени данни.

Разгледаните инициативи нямат за цел да изчерпят всички политики, отнасящи се до практиките на ОУ, а да очертаят най-вече тенденцията в политическите усилия за

¹⁰ чрез Списък с набор от данни по приоритетни области и График за поэтапното публикуване на предвидените данни.

осъзнато въвеждане на принципите на ОУ в българското политическо и административно управление.

Индикатори за измерване на „открито управление“

В тази глава на дисертационния труд е отделено място и за отправените в научната литература предложения за индикатори, с които да се измерва „откритостта“ на едно управление. Условно те могат да бъдат разделени в две основни групи. Първата група обхваща критериите, които измерват достъпността на гражданите до обществена информация. Втората група се състои от критерии, които отчитат ефективността на въведените механизми за гражданско участие в управлението.

В текста са разгледани две изследвания, които представят набор от индикатори за измерване на ОУ. Едното е теоретично и е представено в статията „Откритото управление: отвъд статистическите измерители“¹¹, а другото е с практическа насоченост - Индексът за открито управление (Open Government Index). Това е изследване, провеждано от World Justice Project (Проект „Световно правосъдие“).

2. Гражданското общество в действие – развитие на неправителствените организации в България (1991г. - 2015г.)

Без развит и активен граждански сектор, концепция като тази за открито управление не би била необходима. А без установени практики на електронно правителство, принципите на ОУ не са възможни за реализация. Поради това, за да бъдат обхванати всички аспекти на ОУ в България, е необходимо да се разгледат етапите, през които преминава развитието на неправителствените организации (НПО) в България, какви публични политики се прилагат за стимулиране на развитието им и какви практики на електронно правителство действат към момента в България.

Развитието на неправителствените организации в България (1991г. – 2015г.)

В дисертацията проследяването на развитието на гражданските организации в България започва от 90-те години на XXв. Обобщенията, които могат да се направят вследствие на изложения текст са следните: в първоначалния си етап на развитие си българските НПО се намират под влиянието на една или друга политическа сила. През този период организациите получават финансова помощ предимно от външни за страната източници, които са си поставили за цел смяната на системата, премахване на

¹¹ Gavelin, Burall, & Wilson. Open Government: beyond static measures. 2009.

всички остатъци от предишния режим и изпълнение на дейности, съответстващи на стратегическите интереси на развитите западни държави.

От огромно значение за последващото развитие на ГО в България е приемането на Конституцията през 1991 г. С нея се установяват основните принципи и положения, въз основа на които се изгражда и функционира общественно-политическата система. Регламентирайки икономическата структура¹², политическата система¹³, демократичния статус на гражданина¹⁴ Конституцията създава необходимите условия за развитие на гражданско общество.

Друг ключов момент за развитието на българските НПО в присъединяването на България към Европейския съюз (ЕС)- 2007г.. В този период значителна част от външните донори се оттеглят, въвежда се още едно ниво на вземане на решения. Този период предполага реорганизирането и диверсифицирането на гражданския сектор, появяват се различни граждански движения, групи в социалните мрежи, блокове и онлайн каузи, които се оказват ефективен инструмент за формиране на гражданско мнение и мобилизация на активност.

Очертаването на актуалното състояние на НПО в България става възможно благодарение на няколко изследвания, цитирани в дисертацията. Едното е „Индекс за устойчивост на НПО“. Индексът за 2016г. показва застой, тъй като стойността му остава непроменена за последните пет години (2012г.-2016г.) и определя гражданския сектор в България все още като нестабилен.

Притеснителни са резултатите и от още едно проучване, с автор Институт „Отворено общество“, София. Проучването е озаглавено „Обществено мнение и социални нагласи в България през април 2015 г.“. В него се посочва, че 45 процента от населението няма доверие в НПО. Други изводи, които се оповестяват в изследването са: наличието на неяснота по отношение на това, което правят НПО и наличието на колебание по отношение на влиянието върху НПО - дали тези от тях, които имат международно финансиране не защитават чужди интереси.

Трето важно изследване, цитирано в дисертацията и подпомагащо анализа на съвременното състояние на гражданския сектор в България, е Индексът на гражданско участие. Той се измерва за първи път в България от Българския център за нестопанско

¹² С гарантирана частна собственост, свобода на стопанска инициатива и др.

¹³ С гарантиран политически плурализъм.

¹⁴ С гарантирани основни права, свободи и задължения на гражданите (съгласно Всеобщата декларация за правата на човека и гражданина – ООН, 10.12.1948 г.).

право и Форум „Гражданско участие“¹⁵. Индексът на гражданско участие за 2015г. има обща оценка 3.39 (по скала от „нула“ до „шест“). Съгласно разработената методика, това означава състояние на развиващо се гражданско участие, т.е. степента на гражданското участие в България не е висока, не е достатъчно ефективна, често е спорадична и неразбрана от общността. Индексът показва също, че към обществените консултации често се подхожда формално. Гражданите рядко проявяват активност при обществените обсъждания, като участието им по-скоро се свежда до изяви в социалните медии.

Актуални публични политики, насочени към стимулиране на развитието на гражданския сектор в България

Преодоляването на отбелязаните слабости на гражданския сектор изисква съвместните действия между НПО и правителството. Успешното развитие на гражданския сектор и в частност НПО се нуждае от подкрепата на държавата, изразяваща се в създаването на подходяща нормативна база и провеждането на ефективни публични политики. Поради това в дисертацията подробно се разглеждат актуалните публични политики, насочени към стимулиране на развитието на гражданския сектор в България. Сред тях са новата управленска програма на правителството за периода 2017-2021г.¹⁶, Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 - 2020г. и др.

Правно-регулаторна рамка

В дисертацията се предлага преглед и на правно-регулаторната рамка, в която се развива гражданският сектор в България.

С Конституцията-1991г. се установяват основните принципи и норми, на чиято основа се изгражда и функционира либерално-демократичната политическа система. Още в чл. 4 .ал. 2 се провъзгласява, че Р. България създава условия за развитие на гражданското общество. Тези условия са свързани най-вече с провъзгласяването на свободата на сдружаването като основно право на гражданите¹⁷ и правото на всеки гражданин пряко да участва в управлението на държавата, право, произтичащо от принципа на народния суверенитет¹⁸. Именно чрез тези две конституционни норми се

¹⁵Сдружение Форум „Гражданско Участие“ (ФГУ) е мрежа, обхващаща над 100 неправителствени организации.

¹⁶ Пълното наименование на програмата е „Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.“

¹⁷ чл. 44 от Конституцията на Република България.

¹⁸ чл. 1, ал. 2, Конституцията на Република България.

гарантира автономният статут на гражданското общество (граждански сектор) в България. Последващото развитие на този трети сектор и превръщането му във все по-активен и пълноправен участник в управлението зависи от развитието на законовата уредба. В тази посока е и правоприлагането на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Законът за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) - 2001 г. позволява обединенията от граждани да придобият качеството на правен субект, който може самостоятелно да встъпва в правни отношения с други лица, да се легитимира като такъв в обществото, да взема собствени решения, да има собствено имущество и т.н. С ЗЮЛНЦ се уреждат правилата за учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването на дейността на юридическите лица с нестопанска цел. Една от последните важни промени, залегнали в него е задължението за създаване на Съвет за развитие на гражданското общество и приемане на Стратегията за подкрепа и развитие на гражданските организации в Република България.

Съвременното българско законодателство в областта на гражданското участие в управлението въвежда и Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМСУ) - 2009г.; той регламентира формите на пряката демокрация в България. Чрез тях гражданите могат да вземат участие в управлението. Това са референдум (национален и местен), гражданската инициатива, европейска гражданска инициатива и общото събрание на населението. Съпоставянето на ЗПУГДВМСУ с този за допитване до народа (отм. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009г.) показва ясно изразената тенденция в посока либерализиране на нормите, отнасящи се до прякото участие на гражданите в управлението. Въпреки това все още са налице немалко възпиращи фактори, които ограничават инициативността на гражданите за включването им в различните преки форми на участие в процеса по вземане на решения на централно и местно ниво. Такива фактори са например: изискването за кворум за валидност; предметното ограничение относно съдържанието на въпросите при националния и местния референдум; краткият срок за събиране на подписи за национален референдум; правилата за съставяне на подписка – изискванията за вписване на ЕГН; липсата на възможност за онлайн събиране на подписи, липсата на информационни и обучителни кампании, които разясняват спецификата на пряката демокрация, липсата на условия за реална финансова обезпеченост на местните референдуми и др. По-нататъшното развитие на пряката демокрация в България ще зависи най-вече от успешното отстраняване на тези фактори. А законодателно

надграждане в тази посока трябва да има, тъй като именно практикуването на пряка демокрация възпитава и стимулира културата на гражданското участие. Тя повишава съпричастността на гражданите към политическите решения, към общностните и националните ценности. Когато гражданите смятат, че са допринесли да бъдат решени определени въпроси, тогава те са склонни да се чувстват отговорни за провежданата политика и дори да защитават в по-голяма степен резултатите от нея.

3. Практика на електронно правителство в България (2001-2009) и опитът на Естония

Следващата група публични политики и инициативи, свързани с практическата реализация на принципите на откритото управление се отнасят до развитието на електронно правителство в България. Без съвременните информационни и комуникационни технологии откритото управление не е възможно да се развива в степента, в която е развито днес.

Електронното управление и в частност електронното правителство прилагат на практика възможностите, които предоставят съвременните технологии, за да подсиgurят не просто по-бързо и улеснено обслужване на гражданите и бизнеса, но и по-голяма отчетност пред обществото, по-голяма прозрачност на правителствените действия и по-улеснено включване на гражданите във вземането на управленски решения.

Поради голямото влияние на електронното правителство върху процеса по установяване на ОУ, в тази последна точка от глава втора фокусът е насочен към няколко основни теми: извеждане на работна дефиниция за понятието електронно правителство, преглед на основната нормативна база на електронното правителство в Република България, преглед и анализ на актуалните политики за електронното правителство в Република България, проследяване на актуалното му състояние. Втора глава завършва с позитивния пример на Естония в прилагането на електронното правителство.

В дисертацията се въвежда следното определение на понятието „електронно правителство“: това е единна система от взаимосвързани компоненти и мерки, които осигуряват осъществяването на ефикасно управление със средствата на съвременните информационни технологии, за да се посрещнат реалните потребности на гражданите и на бизнеса по всяко време и на всяко място.

Действащата към настоящия момент нормативна уредба в областта на електронното управление обхваща редица нормативни актове. Един от важните нормативни актове, които поставят основата на действие на електронното правителство у нас, е Законът за електронния документ и електронния подпис (ЗЕДЕП); той е гласуван отново през 2017 г. и е с променено наименование: Закон за електронния документ и електронните удостоверителни услуги (ЗЕДЕУУ). Този закон създава правната основа за изграждане на сигурността на електронния обмен. Другият основен нормативен акт в това направление е Законът за електронното управление (ЗЕУ).

Този нормативен акт реформира изцяло дейността на административните органи. Чрез него се въвежда използването на информационните и комуникационните технологии в дейността на административните органи. ЗЕУ не отменя правилата за работа с документи на хартиен носител, а само доразвива възможността да се уреди едновременната дейност с хартиени и електронни документи. Една от важните промени, въведена с този закон през м. юли 2016 г. е създаването на една напълно нова структура - Държавна агенция „Електронно управление”(ДАЕУ); тя трябва да бъде отговорна за електронното управление като цяло и да контролира останалите институции в изпълнението на задачите им по реализирането и използването на е-управлението. Със създаването на тази агенция българската държава дава ясна заявка, че ще доведе до успешно завършване всички дейности по внедряването на електронно правителство.

Въпреки установения напредък в посока практическа реализация на електронно правителство от анализите на ДАЕУ става ясно, че законодателството в много от случаите не позволява прилагането на основните принципи на електронното управление. Голяма част от действащото законодателство предвижда особен ред за предоставяне на административни услуги, който изключва възможността за предоставянето им по електронен път.

От анализа на цялостното състояние на практикуването му към настоящия момент се вижда, че електронното правителство в България все още не е цялостно изградено, то все още няма единна технологична инфраструктура, все още са възможни корупционни модели и практики и не на последно място, все още няма достатъчно използваемост от гражданите.

ГЛАВА ТРЕТА: ИНИЦИАТИВИ ЗА ОТКРИТО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЩИНА БУРГАС (2007-2015)

В третата глава на дисертационната теза се разработва и прилага модел за анализ на описаните принципи и практики на откритото управление в местната администрация. Първата част на главата е посветена на анализа на принципите и практиките на откритото управление в община Бургас, а втората част е насочена към анализа на резултатите, получени от проучването (сондажа) на нагласите на служителите в община Бургас относно принципите и практиките на откритото управление.

1. Принципи и практики на Откритото управление в Община Бургас (2007-2015)

Обща характеристика на Община Бургас

Съвсем закономерно анализът тук започва с обща характеристика на община Бургас. Прегледът включва географското разположение на общината, административното ѝ устройство, нейните визия, стратегически цели и приоритети за периода 2014 - 2020г.

Критерии за анализ на политиките за открито управление на Община Бургас

Анализът на политиките за открито управление в Община Бургас се извършва посредством три критерия, които отразяват трите основни принципа на ОУ. Целта, която следва да бъде постигната с този анализ, е да се проследи в каква степен са залегнали практиките на откритото управление в ежедневната дейност на Община Бургас. Интерпретирани към нуждите на конкретното изследване, критериите на анализа са следните:

1. Достъп до обществена информация¹⁹ - Този критерий отразява принципа на „прозрачност“ (отчетност) в местното самоуправление, изразяващ се в предоставянето от органите на местното самоуправление²⁰ и местната администрация²¹ на достатъчна информация, която да позволява на обществото да се запознае с всеки един аспект от изпълнението на техните функции, както и с резултатите от тези

¹⁹ Според определението, дадено в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ): обществена е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти (чл. 2).

²⁰ В конкретния случай това са: Общинският съвет на гр. Бургас и Кметът на Община Бургас.

²¹ В конкретния случай - Община Бургас.

функции. Поради това в анализа се обръща специално внимание на въпроси като например: дали обществената информация, предоставяна от Община Бургас, е достъпна, дали може да бъде получена в разумен период от време²², дали е предоставена на разбираем език и др.

2. Гражданско участие – това е критерият, който отразява един от основните принципи на Откритото управление – този за правото на гражданско участие, който изисква гражданите, индивидуално или като представители на различни заинтересовани групи, да участват в процеса на формиране и изпълнение на публични политики и да имат възможност за осъществяване на граждански контрол (мониторинг). За да се реализира пълноценно принципът, е необходим не само достъп до обществена информация, но и осигуряване на възможности (механизми) за обратна връзка – мненията, становищата и предложенията на гражданите трябва да могат да бъдат получавани и вземани предвид от органите на местното самоуправление и местната администрация. Следователно в анализа се разглеждат всички механизми за гражданско участие, предоставени от Община Бургас, за да се провери дали е гарантирана възможността гражданите да упражняват правото си на изразяване на свободно мнение, отправяне на критики, организиране на демонстрации, петиции, на жалби и др.

3. Сътрудничество – партньорство. Този критерий проверява доколко неправителствените организации (НПО) и гражданите могат да влияят върху решенията на проблеми от местно значение. Тук анализът е насочен към това да се провери дали Община Бургас е „отворена“ (отзивчива) към гражданските инициативи, дали има установен специален ред, съгласно който се осъществяват партньорствата с гражданския сектор.

Публикувана обществена информация в официалната интернет страница на Община Бургас

Като административна структура в системата на изпълнителната власт, община Бургас се явява задължен субект по ЗДОИ и в качеството си на такъв трябва да предоставя обществена информация в достъпна форма и на достъпно място. Списъкът със задължителната за публикуване обществена информация е предоставен в чл. 15 от ЗДОИ. Посочената в тази разпоредба информация трябва да бъде оповестена на интернет страниците на съответната административна структура. Съобразявайки се с

²² Спрямо изискванията на ЗДОИ.

изискванията, Община Бургас осигурява достъп до съхраняваната от нея обществена информация на интернет страницата си. Там информацията е организирана в няколко основни секции, които са подробно разгледани в дисертацията, за да се провери в каква степен отговарят на изискванията на закона.

От направения преглед на интернет страницата на община Бургас става ясно, че Общината е спазила голяма част от изискванията на ЗДОИ. Обобщено представяне на резултатите е направено в таблица 1.

Таблица 1: Задължения по чл. 15 и чл. 15а от ЗДОИ за публикуване на обществена информация в интернет страницата на институцията

| Информация, отнасяща се до институционалните характеристики на органа на власт (чл. 15) | |
|--|---|
| 1) описание на правомощията (чл. 15, ал. 1, т. 1) | ✓ |
| 2) описание на функциите (чл. 15, ал. 1, т. 1) | ✓ |
| 3) отговорностите на администрацията (чл. 15, ал. 1, т. 1) | ✓ |
| 4) описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация (чл. 15, ал. 1, т. 3) | X |
| 5) устройствен правилник (чл. 15, ал. 1, т. 5) | ✓ |
| 6) вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни услуги на гражданите (чл. 15, ал. 1, т. 5) | ✓ |
| 7) стратегии, планове, програми и отчети за дейността (чл. 15, ал. 1, т. 6) | ✓ |
| Информация, свързана с организацията и контактната информация на органа на власт (чл. 15) | |
| 1) данни за организацията (чл. 15, ал. 1, т. 1) | ✓ |
| 2) наименованието, адресът, адресът на електронната поща телефонът и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация (чл. 15, ал. 1, т. 4) | ✓ |
| 3) обявления за конкурси за държавни служители (чл. 15, ал. 1, т. 12) | ✓ |
| Информация, свързана с оперативни документи (чл. 15) | |
| 1) списък на издадените нормативни актове в изпълнение на неговите правомощия и текстовете им (чл. 15, ал. 1, т. 2) | ✓ |
| 2) списък на издадените от органа общи административни актове и | ✓ |

| | |
|---|---------------------------|
| текстовете им (чл. 15, ал. 1, т. 2) | |
| 3) уведомления за откриване на производството по издаване на общ административен акт по чл. 66 от Административнопроцесуалния кодекс, включително основните съображения за издаването на акта и формите и сроковете на участие на заинтересованите лица в производството (чл. 15, ал. 1, т. 10) | ✓ |
| 4) списък на издадените от органа индивидуални административни актове, чиито определение е дадено в Допълнителната разпоредба на ЗДОИ, § 1, т. 3 (чл. 15, ал. 1, т. 2) | ✓ |
| 5) проекти на нормативни актове заедно с мотивите, съответно - доклада и резултатите от общественото обсъждане на проекта (чл. 15, ал. 1, т. 9) | ✓ |
| Информация, свързана с бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритета на органите на власт (чл. 15) | |
| 1) информация за бюджета, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси (ЗПФ) (чл. 15, ал. 1, т. 7) | ✓ |
| 2) финансовите отчети на администрацията, които се публикуват съгласно ЗПФ (чл. 15, ал. 1, т. 7) | ✓ |
| 3) информация за провеждани обществени поръчки, определена за публикуване в профила на купувача съгласно Закона за обществените поръчки (ЗОП) (чл. 15, ал. 1, т. 8) | ✓ |
| 4) подлежащата на публикуване информация по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ) (чл. 15, ал. 1, т. 13) | ✓ |
| Разяснителна информация за правото на достъп до информация (чл. 15) | |
| 1) информация за упражняването на правото на достъп до обществена информация (чл. 15, ал. 1, т. 11) | Непълна информация |
| 2) информация за реда и условията за повторно използване на информация (чл. 15, ал. 1, т. 11) | ✓ |
| 3) информация за таксите по чл. 41ж за повторно използване на обществена информация (чл. 15, ал. 1, т. 11) | X |
| 4) информация за форматите, в които се поддържа информацията (чл. 15, ал. 1, т. 11) | ✓ |

| | |
|---|---|
| 5) информация, която е публична, съгласно Закона за защита на класифицираната информация и актовете по прилагането му (чл. 15, ал. 1, т. 14) | ✓ |
| 6) информацията, предоставена повече от три пъти по реда на глава трета „Процедура за предоставяне на достъп до обществена информация“ (чл. 15, ал. 1, т. 16) | X |
| 7) годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация и за повторно използване на информация от общественния сектор, който включва и данни за направените откази и причините за това (чл. 15, ал. 2) | ✓ |
| Информация, представляваща обществен интерес (чл. 15) | |
| 1) информация, която може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество (чл. 15, ал. 1, т. 15) | ✓ |
| 2) информация, която опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси (чл. 15, ал. 1, т. 15) | ✓ |
| 3) информация, която представлява или би представлявала обществен интерес (чл. 15, ал. 1, т. 15) | ✓ |
| 4) информация, която следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон (чл. 15, ал. 1, т. 15) | ✓ |
| Задължителна за публикуване обществена информация в секция "Достъп до информация" според чл. 15а от ЗДОИ | |
| 1) да се публикуват данните по чл. 15, ал. 1, т. 4 и 11 и годишните отчети по ал. 2 (чл. 15а, ал. 2) | ✓ |
| 2) информация за нормативите за разходите за предоставяне на достъп до информация по чл. 20, ал. 2 (чл. 15а, ал. 2) | ✓ |
| 3) информация за нормативите за разходите за повторно използване на информация от общественния сектор по чл. 41ж (чл. 15а, ал. 2) | X |
| 4) съществуващите вътрешни правила (чл. 15а, ал. 2) | X |
| 5) информация за реда за достъп до публичните регистри (чл. 15а, ал. 2) | X |
| 6) списък на категориите информация, подлежащи на публикуване в | ✓ |

Активното публикуване на обществена информация в сайта на община Бургас улеснява разпространението ѝ сред гражданите. Те получават възможността за бърз и лесен достъп до обществената информация от всяка една точка на местоживееене, а това е от основно значение за нарастването на доверието на гражданите в местното самоуправление. За достъпното намиране на информация в сайта спомага логичното разпределение на съдържанието ѝ в главни секции и подсекции, наличието на главно меню и удобна навигация. Освен ангажимента за активно публикуване община Бургас има и задължението да предоставя обществена информация след поискване от съответния гражданин чрез подаване на заявление. Това е така нареченото пасивно предоставяне на информация. ЗДОИ определя конкретни срокове, в които администрацията трябва да издаде решение, и да разреши или откаже достъп до обществена информация. Спазването на тези срокове е също един от важните подкритерии, с които се измерва прозрачността и отчетността на дейността на институцията. Поради това трябва да се отбележи, че за настоящото изследване значима информация представляват и резултатите от ежегодните проучвания на Програма Достъп до Информация (ПДИ), поради което те ще бъдат представени в следващите няколко реда.

В доклада за 2016г. са обобщени резултатите от направения преглед на 565 интернет страници на административни структури на изпълнителната власт на централно, териториално и местно ниво, публично правни субекти, задължени да предоставят информация и независими органи на власт. В рамките на проучването са подадени 565 електронни заявления с искане за предоставяне на копие от акта, който урежда организацията и движението на документооборота в съответната институция. Резултатите на община Бургас от проведените изследвания на ПДИ са много добри. Рейтингът на активната прозрачност²³ на община Бургас за 2016г. е 119.7²⁴ от максимален брой точки 162.5²⁵. Този резултат поставя община Бургас на 2-ро място

²³ „Активната прозрачност“ според изследването на ПДИ се формира след оценяването на Интернет страниците и подаването на електронни заявления до административните структури в системата на изпълнителната власт.

²⁴ Този брой точки е сбор от три части. Част А „Изпълнение на задълженията по закон за достъп до информация“ с 68т. от максимум 85т.; Част В „Секция Достъп до информация“ с 17.7т. от максимум 35.5т. и Част С „Бюджетна и финансова прозрачност и интегритет“ с 27т. от максимум 35т.

²⁵ Електронна връзка към резултатите:

<http://www.aip-bg.org/surveys/db/2016ii/view.php?InstitutionID=101939000525>, посетена на 04.02.2018г.

сред всички изследвани общини²⁶ и на 3-то място сред всички изследвани институции за 2016г.²⁷ В сайта на ПДИ има предоставена и още една интересна статистика - „Сравнителен рейтинг“. В нея са изложени резултатите от всички изследвани институции (общо 568) за периода от 2014 до 2016 г. В тази класация община Бургас заема челната 3-та позиция²⁸.

Благодарение на предоставените резултати от ежегодните изследвания на ПДИ става ясно, че община Бургас традиционно се стреми да отговаря на изискванията за предоставяне на достъп до обществена информация. Този стремеж проличава ясно и от съпоставянето на резултатите от изследването на ПДИ и тези, направени в настоящата дисертация след прегледа на публикуваната информация в интернет страницата на Общината. Голяма част от констатираните от ПДИ пропуски към април 2016г. вече са коригирани.

Относно пълнотата на публикуваната от Общината информация, може да се направи следното заключение: община Бургас е спазила почти всички изисквания за публикуване на обществена информация, които са разписани в ЗДОИ. Констатирани са няколко пропуски, които лесно могат да се коригират. Вследствие на направения преглед на публикуваната информация, може да се обобщи, че количеството информация и нейният обхват са достатъчни, за да позволят на бургаската общественост да се запознае с изпълнението на основните функции на общинската администрация и резултатите от изпълнението на тези функции.

Публични политики за гражданско участие на Община Бургас:

Вторият използван критерии за анализ- публичните политики за гражданско участие, включва всички предоставени от Общината възможности на гражданите да упражняват правото си на мнение, отправяне на критики, организиране на демонстрации, петиции, на жалби и др. Към тези политики се включват усилията на Общината в посока осигуряване на условия за включване на гражданите в решаването на важни въпроси от местно значение чрез внасяне на становища, предложения и т.н.

²⁶ Електронна връзка към резултатите:
<http://www.aip-bg.org/surveys/rating/209767/?InstCategoryID=IN0012&ProvinceID>, посетена на 04.02.2018г.

²⁷ Електронна връзка към резултатите:
<http://www.aip-bg.org/surveys/%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3/209767/>, посетена на 04.02.2018г.

²⁸ Електронна връзка към резултатите:
http://www.aip-bg.org/surveys/%D0%A1%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD_%D1%80%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3/206292/, посетена на 04.02.2018г.

Резултатите от втория критерий на анализа, насърчаващи гражданското участие, показват съществуването на механизми за обратна връзка, за подаване на жалби, мнения, становища и предложения от гражданите към общинската администрация. Наредбата за реда и начина за провеждане на обществените обсъждания е от съществено значение за увеличаване на прозрачността чрез включването на граждани в обсъжданията при вземането на важни за местната общност решения. Процедурите по обсъжданията, разписани в Наредбата, се превръщат в „стандарт“ за прозрачност и гласност на връзката „администрация-местна общност“, както и тест за степента на децентрализация в социален и икономически план на местното равнище. Въпросите, които подлежат на обсъждане в Наредбата, са съществени. Те включват приемането на общински нормативни актове, общински бюджети и общински дълг.

Работата на обществения посредник в Общината е също едно от важните условия за установяване на активно гражданско участие. Общественият посредник защитава правата и интересите на гражданите, когато те са нарушени от местната администрация. Към него гражданите могат да отправят сигнали за нередности. Такива сигнали гражданите могат да подават и директно към кмета на Общината. Редът и начинът за подаване на сигнали за нередности и предложения към кмета е описан в Устройствения правилник на община Бургас.

Възможностите, които община Бургас предоставя на гражданите за пряко участие в местното самоуправление, са тези, които гарантира българското законодателство – местен референдум, местна гражданска инициатива и общо събрание на населението. Опитът на община Бургас в провеждането на местни референдуми е скромнен. Жителите на Общината са имали възможност да участват само веднъж в местен референдум. Една от съществените слабости, които могат да бъдат посочени тук е липсата на статистика за броя на проведените местни референдуми, брой постъпили предложения на граждани чрез гражданска инициатива, брой проведени общи събрания на населението, завършили с взето решение. Пряката демокрация е неизменна част от гражданското участие. Тя е един от най-важните механизми за включването на гражданите в управление. Практикуването на пряка демокрация и възпитаването на гражданите в нейните принципи повишава прозрачността и доверието в действията на управляващите. Следователно предоставянето на разяснителна информация за практиките на пряката демокрация и статистика с проведените инициативи на територията на община Бургас повишава нивото на откритост и доверие в работата на

общинската администрация и общинския съвет и довежда до повишаване на гражданската активност като цяло.

Публични политики за сътрудничество между Община Бургас и гражданския сектор:

Прегледът на общинските политики и инициативи, отнасящи се до третия критерий от анализа, установява наличието на специален ред, съгласно който се осъществява партньорството между община Бургас и неправителствените организации. Този ред е разписан в официален документ, наречен „Споразумение за взаимодействие между Община Бургас и неправителствени организации на територията на общината“. Споразумението определя няколко форми на взаимодействие, разгледани подробно в анализа. Общината има разработени и други важни политики, отнасящи се до сътрудничеството с НПО. Това са инициативите за публично-частни партньорства, финансова подкрепа, механизмите за информиране на НПО за събития и програми, които биха били в техен интерес и др.

В заключение от направения анализ на общинските политики и инициативи, може да се посочи, че Община Бургас е въвела принципите на Откритото управление в своята работа. Въпреки констатираните слабости и набелязаните зони за подобрене, Община Бургас може да бъде определена като отворена към гражданите местна администрация.

2. Резултати от проучването (сондажа) на нагласите на служителите в Община Бургас относно принципите и практиките на Откритото управление

Освен анализ на политиките и инициативите на Община Бургас за постигането на целта за доказателственост на дисертационния труд, се налага да се проведе анкета сред служителите, работещи в общинската администрация; чрез нея се изследват техните нагласи към принципите и практиките на откритото управление и каква е тяхната мотивация за труд.

Сондажът обобщава резултатите от проведената анкета сред 100 от административните служители на община Бургас. Периодът на провеждане на анкетата е в срок от 28.11.2017г. до 20.12.2017г. Анкетата се състои от 32 въпроса, от тях 3 са отворени (въпроси номер: 6, 11 и 21) и 4 са от „смесен тип“, даващи възможност за дописване на отговор в полето „друго:“ (такива са въпроси номер: 1, 2, 30 и 32).

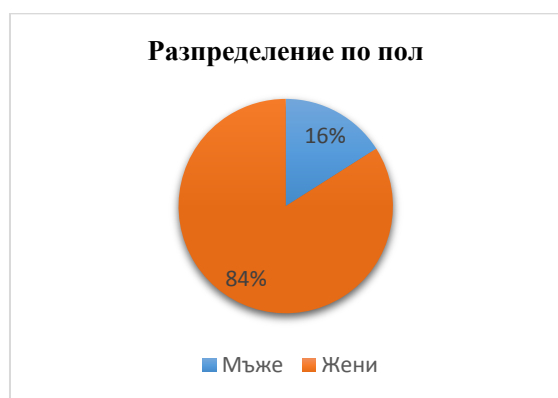
В анкетата са включени въпроси, които да определят:

- профила на респондента;
- удовлетвореността и мотивацията за труд;
- нагласите на служителите относно достъпа до обществена информация, принципа на гражданско участие, електронно управление;
- какво разбират служителите под понятието „открито управление“.

На базата на попълнените отговори се очертава следният **профил на респондентите**. Повече от половината анкетирани са на възраст между 30 и 44 години. Разпределението по пол показва значителен превес на женския пол (84%) спрямо мъжкия. Най-често срещаната образователно-квалификационна степен сред запитаните служители е магистърска (75%), а след това - бакалавърска (17%).

Относно вида администрация, в която работят служителите, налице е сравнително равномерно разпределение – 49% са представителите на общата, а 51% - на специализираната администрации.

Колкото до продължителността на трудовия стаж, прекаран в Общината, най-голям е дялът (39%) на служителите, които работят в институцията повече от 10 години, малко по-малък е този на служителите, работещи между 4 и 7 години (24%), почти толкова е броят и на служителите, работещи от 0 до 3 години (21%); най-малък дял имат тези служители, трудещи се в администрацията от 8 до 10 години (16%). По-подробно разпределение на данните може да се види от следващите фигури.



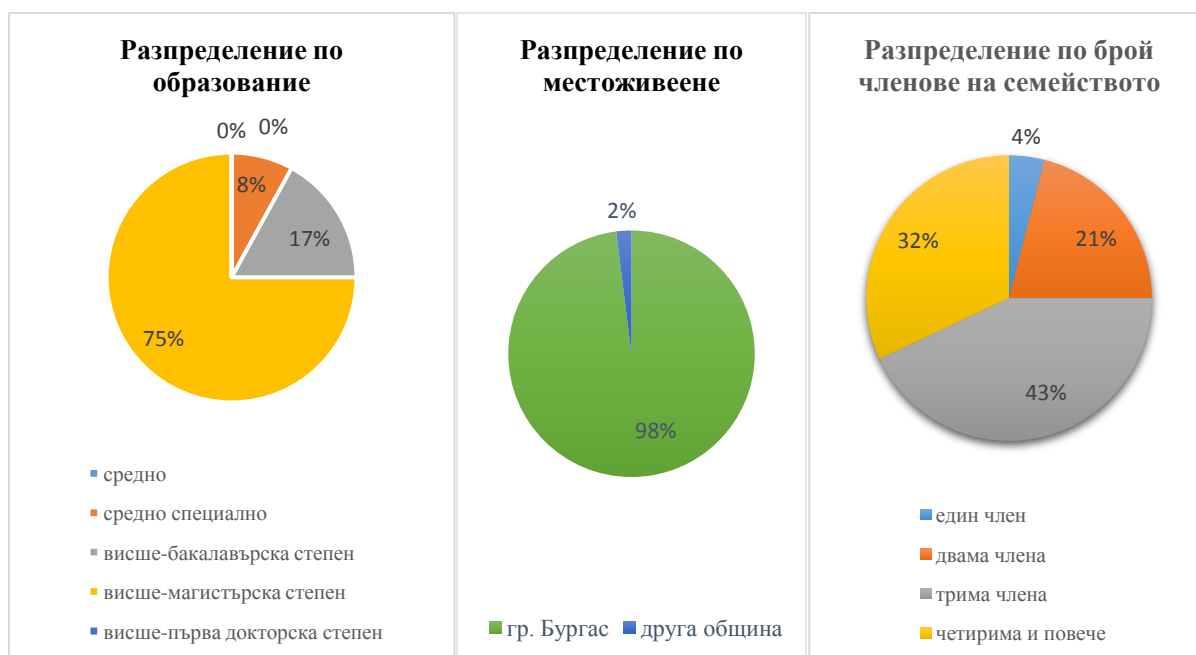
Фигура 1²⁹: Разпределение по пол



Фигура 2³⁰: Разпределение по възраст

²⁹ Авторска фигура.

³⁰ Авторска фигура.



Фигура 3³¹: Разпределение по образование; Фигура 4³²: Разпределение по местоживееене; Фигура 5³³: Разпределение по брой членове на семейството

Относно **мотивацията за труд** на служителите в Общината може да се заключи, че общинските служители са по-скоро мотивирани от нефинансови ползи. Този извод следва от съпоставянето на отговорите от въпросите за удовлетвореността на служителите от социалните придобивки и заплащането на труда им. 35% от запитаните служители не са доволни нито от социалните си придобивки, нито от заплащането си. Служителите, които са доволни и от двете, са едва 19%³⁴. Въпреки ниския процент на удовлетвореност, трябва да се отбележи, че голяма част от запитаните са дългогодишни служители на администрацията. Следователно мотивацията на служителите не е продиктувана изцяло от финансовите ползи. Може да се твърди, че те по-скоро са привлечени от съдържанието на работата като ключова възможност за професионална реализация. Другият мотивиращ фактор, който следва от отговорите им е социално-психологическият климат – добрите междуличностни взаимоотношения, екипната работа и емпатията са все важни условия за постигане на позитивен и мотивиращ организационен климат. Естеството на работата също е един от най-важните мотивиращи фактори за служителите на Общината. Работата в общинската администрация е определяна от респондентите като интересна, разнообразна, полезна за обществото и даваща възможност за взаимодействие с

³¹ Авторска фигура.

³² Авторска фигура.

³³ Авторска фигура.

³⁴ Останалите запитани или не могат да преценят, или са доволни от едното, но не и от другото.

различни хора от различни институции и граждани. Това разнообразие в работата се явява своеобразно предизвикателство за личността, което само по себе си също е един отделен мотивиращ фактор.

Относно нагласата на служителите към правото на гражданите на **достъпа до обществена информация**, може да се обобщи, че тя е определено позитивна. Това най-вече проличава от големия процент отговори в полза на правото на достъп до информация относно разходването на общинския бюджет (80%) и от големия процент подкрепа (60%) към правото на гражданите на достъп до копията от сключените договори за обществени поръчки на Община Бургас.

Нагласите на служителите към правото на **гражданско участие** в местното самоуправление са дори още по-положителни и по-категорични от тези за достъпа до обществена информация. 100% от запитаните служители са отговорили, че гражданите трябва да имат право да дават предложения по местни проблеми и по този начин да участват в местното самоуправление .

Електронното управление и в частност електронното правителство позволяват на практика да се прилагат принципите на откритото управление. Те прилагат възможностите, които предоставят съвременните технологии, за да осигурят по-бързо и улеснено обслужване на гражданите и бизнеса, по-голяма отчетност пред обществото, по-голяма прозрачност на правителствените действия и по-улеснено включване на гражданите във вземането на управленски решения. Въпреки всички изброените позитиви от въвеждането на електронното управление в институциите, отговорите на запитаните служители от Община Бургас показват известно колебание. Голяма част от служителите не могат да изкажат нито положително, нито отрицателно мнение относно въвеждането на електронно обслужване (71% не могат да преценят как възприемат въвеждането на е-управление).

Колкото до това дали служителите са на ясно относно същността на **откритото управление**, може да се твърди, че повечето от запитаните са дали определения, които включват поне един от основните му принципи. Това показва сравнително добро познаване на същността на понятието.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основата на направения цялостен анализ на принципите и практиките на открито управление в България, могат да се изведат следните **изводи**:

- Има декларирана политическа воля за установяване на практики на открито управление в България както на централно, така и на местно ниво.
- Съществува взаимовръзка между принципите на откритото управление (прозрачност, гражданско участие и сътрудничество) и развитието на гражданското общество, публичната администрация (теорията на „Новото публично управление“) и високите технологии в администрацията (електронното правителство).
- Откритото управление е съвкупност от публични политики. А реализирането му не се свежда само до въвеждането на нови начини за отчитане на дейността на правителството към гражданите. То включва и други аспекти. Откритото управление е **прозрачно** (т.е. включва политики, насърчаващи предоставянето на повече обществена информация на гражданите), **достъпно** (т.е. включва политики, насърчаващи гражданското участие) и **отзивчиво** (т.е. включва политики, насърчаващи сътрудничеството между различните заинтересовани страни и правителството) управление.

Теоретичните резултати от проведения анализ и обобщение от проведеното анкетно проучване /сондаж/ на нагласите на общинските служители в Бургаската администрация, изложени в дисертационния труд спомагат за по-доброто и цялостното разбиране на концепцията за открито управление. Научните **приноси, изведени** в дисертационния труд са следните:

1. Формулирана е същността на понятието „открито управление“.
2. Концепцията за открито управление е разгледана в контекста на социалната правова държава и основните административни теории за новото публично управление и доброто управление.
3. Разработен е и е приложен модел за анализ на прилаганите принципи и практики на откритото управление в местната администрация.
4. Изработени са таблици и фигури, с които да се онагледят по подходящ начин резултатите от направения анализ на принципите и практиките на откритото управление в община Бургас.
5. Направена е оценка и са установени решаващите фактори за успешното развитие на принципите и практиките на открито управление в България.

Публикации на автора по темата на дисертацията:

„Гражданско общество - Открито управление: някои принципи“. // Сборник Регионално развитие и политика. София: МЕЛАНИ, 2018, стр. 45.

„Пряката демокрация в местното самоуправление на Република България“. // Сборник доклади от научна конференция „Географски аспекти на планирането и използването на територията в условията на глобални промени“. Вършец, 2016.